Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación

Orientaciones de PISA para las Islas Canarias, España



OCDE

Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación

ORIENTACIONES DE PISA PARA
LAS ISLAS CANARIAS, ESPAÑA

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2012), *Orientaciones de PISA para las Islas Canarias, España: Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264174788-es

ISBN 978-92-64-17477-1 (impresa)
ISBN 978-92-64-17478-8 (PDF)

Serie: Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación
ISSN 2220-3621 (impresa)
ISSN 2220-363X (en linea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © Fotolia.com/Ainoa, © Getty Images/John Foxx.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE 2012
La traducción inicial de este informe en español fue preparada por la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de las Islas Canarias, España.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.



Prefacio

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE es un estudio trianual de conocimientos y habilidades realizado entre alumnos de 15 años. Ha sido diseñado para poder efectuar comparaciones válidas entre países y culturas.

Los resultados de PISA no pueden tomarse fuera de contexto como el único marcador del progreso educativo. Para alcanzar la excelencia en el sistema educativo, un sistema que genere formación de alta calidad y resultados para todos los estudiantes, no basta con que el país o la región se centren en optimizar un aspecto, sino varios. No obstante, los resultados de PISA pueden resultar una herramienta o indicador útil. Pueden señalar los problemas específicos que un país o región deben afrontar, así como posibles soluciones y buenas prácticas. A menudo, los resultados de PISA dan más notoriedad a lo que ya era conocido.

En el último estudio PISA, en 2009, España decidió aumentar el número de alumnos participantes en la evaluación, de forma que hubiera una muestra representativa de estudiantes de varias comunidades autónomas españolas: las Islas Canarias, las dos ciudades de Ceuta y Melilla (combinadas) y otras 13 comunidades autónomas.[1] Por lo tanto, los resultados de PISA en las Islas Canarias pueden compararse con los de la mayoría del resto de comunidades autónomas en España, España en su conjunto y otros países participantes. Para las Islas Canarias, los resultados obtenidos en la comunidad fueron decepcionantes. Esto llevó al Gobierno regional a solicitar a la OCDE que evaluase el sistema escolar sobre la base de los resultados de PISA para poder diagnosticar los problemas y sugerir soluciones prácticas y vías de mejora.

La educación es indispensable en una sociedad moderna. Debido al incremento en la demanda de formación dentro de los mercados laborales actuales, los niveles básicos de competencia se han convertido en el requisito mínimo para poder introducirse con éxito en el mercado laboral y participar en la capacitación continua. En una economía globalizada, la educación es un elemento crucial para un desarrollo socioeconómico próspero. Incluso una mejora relativamente pequeña de las capacidades puede tener un gran impacto en el bienestar futuro de la sociedad. Por ejemplo, si España mejorara su rendimiento en PISA de forma que todos los estudiantes alcanzasen al menos un nivel de competencias básicas,[2] las estadísticas indican que la tasa media de crecimiento anual podría aumentarse en un 0.69% (OCDE, 2010a).

Como confirman todos los estudios internacionales, los jóvenes con mayores cualificaciones disfrutan de diversos beneficios, como pueden ser mayores salarios, mejores condiciones laborales, mayor participación en la educación y formación para adultos y menos probabilidades de entrar o permanecer en situación de desempleo (OCDE, 2006, OCDE, 2010b). Por su parte, esos beneficios personales revierten en la sociedad en forma de mayores ingresos fiscales, menor incidencia de la dependencia económica y una mejora de la capacidad innovadora (OCDE, 2006; Levin, 2009; Belfield y Levin, 2007). Sin embargo, debido a que los beneficios de invertir en educación tardan en hacerse patentes, a menudo se subestima la importancia de la misma. Esto parece ser el caso en las Islas Canarias, que hace 20 años conformaban una sociedad rural tradicional en la que encontrar trabajo no dependía de la cualificación formal. El mercado laboral regional estaba constituido principalmente por trabajos en los sectores de la construcción, la agricultura y el turismo que no requerían grandes logros académicos. Sin embargo, la crisis económica y el desarrollo de la economía y la sociedad global han incrementado la importancia de las titulaciones. Para las Islas Canarias se ha convertido en una prioridad el mejorar las habilidades cognitivas de los alumnos y el proporcionar una educación de mayor calidad, acorde a las cambiantes demandas del mercado laboral regional.

Ahora, el reto es encontrar formas de mejorar el rendimiento de los estudiantes con respecto a los bajos niveles detectados en PISA. La vía óptima para lograr esa mejora es que toda la sociedad canaria esté convencida de la importancia de la educación. El éxito del sistema educativo finlandés, que obtiene tan buenos resultados dentro de las comparativas internacionales, se debe en gran medida a la gran relevancia que se le da a la educación, no solamente por su valor económico sino también por su valor social y cultural y por su contribución al funcionamiento de la democracia (OCDE, 2005). Un sistema educativo de éxito es aquel que garantiza un alto nivel de participación e igualdad de oportunidades, y respeta las necesidades e intereses de todos los estudiantes.

Este informe complementa la serie de informes de la OCDE "*Strong Performers and Successful Reformers in Education" (Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación)*, arrojando luz sobre los resultados de PISA y sugiriendo soluciones pragmáticas a los problemas revelados. El equipo de valoración espera que este informe resulte útil para el Gobierno y partes implicadas de las Islas Canarias de cara a la mejora de los estándares educativos y el desarrollo de su sistema educativo. PISA es un medio para obtener un fin: una buena educación para todos los estudiantes. Si bien los resultados de PISA pueden producir y a menudo



producen cambios en las políticas educativas, dichos cambios deben hacerse basados en todos los datos disponibles en el país o región, contando con la plena colaboración de todas las partes implicadas y primando el interés superior de todos los estudiantes. Este informe debe considerarse como una contribución al debate que tiene lugar actualmente en las Islas Canarias sobre los resultados de PISA.

Los preparativos para la revisión se iniciaron en abril de 2011 y el equipo revisor visitó las islas en junio de 2011. El Gobierno de las Islas Canarias aportó los fondos para dicha revisión. Durante las visitas de campo, el equipo de la OCDE se reunió con una amplia muestra de las partes implicadas de la región para intentar determinar los motivos de los resultados de PISA e identificar la mejor vía a seguir. Lamentablemente, la agenda de trabajo de campo no pudo incluir visitas a todas las islas, pero representantes de algunas de ellas se desplazaron para reunirse con el equipo.

El equipo se reunió, entre otros, con el Presidente y la Consejera de Educación de las Islas Canarias y con varios jefes de servicio de la Consejería de Educación, estudiantes, profesores y directores de centros escolares de educación primaria, secundaria, bachillerato y de centros que ofrecen todos los ciclos, representantes de asociaciones de padres y madres, consejos escolares, empresarios, sindicatos, municipios y medios de comunicación; estudiantes, profesores, decanos y vicedecanos de universidades que ofrecen títulos de enseñanza y con inspectores educativos expertos, delegados y directores provinciales de educación.

Los representantes del sistema educativo y de la sociedad civil ya eran conscientes de muchas de las cuestiones que han dado lugar a los datos de PISA. Pese a que se ha realizado un esfuerzo genuino para reformar y mejorar el sistema educativo en las Islas Canarias, parece que su fundamento lógico no ha sido completamente consensuado o explicado a las partes implicadas, que se sienten excluidas del debate. Y aunque todas las partes del sistema educativo funcionan, no parece que lo hagan de forma coordinada o que colaboren en pro de un objetivo común. También es cierto que una serie de cuestiones vienen derivadas del sistema educativo general español: las autoridades educativas de las Islas Canarias sólo pueden realizar modificaciones en esas áreas en colaboración con el Gobierno central.

El equipo de la OCDE planteó las siguientes cuestiones, que las partes implicadas en las Islas Canarias también deberían debatir dentro del proceso de implementación de las recomendaciones.

- ¿Cuáles son las principales cuestiones derivadas de los datos de PISA?
- De estas cuestiones, ¿cuáles eran ya conocidas en el país/comunidad autónoma? ¿Cuáles son novedosas o inesperadas teniendo cuenta los datos con los que se contaba en el país?
- En los puntos en los que PISA sugiere la existencia de un problema, ¿está clara la solución? ¿O se requiere evaluación o investigación adicionales antes de poder abordar el problema?
- ¿Cuáles de estas cuestiones están siendo ya abordadas mediante nuevos programas? ¿Se han evaluado dichos programas para garantizar que están obteniendo los resultados deseados?
- ¿Se están optimizando los recursos económicos destinados a la educación? ¿Cómo podrían asignarse y priorizarse los fondos que se espera recibir en el futuro para conseguir mejoras cuantificables?
- De las cuestiones que se han identificado, ¿puede alguna de ellas solucionarse de forma sencilla y rápida a nivel local o nacional? ¿Cuáles son a medio y largo plazo?

Este informe ha pretendido identificar características del sistema educativo de las Islas Canarias que puedan ser abordadas por las propias autoridades educativas regionales o en colaboración con la administración del Estado. El equipo de la OCDE considera que algunas las recomendaciones realizadas para afrontar los problemas detectados en PISA 2009 pueden implementarse a corto o medio plazo. Otras, como la modificación de los planes de estudio, pueden llevar más tiempo. En algunos casos, en los que el tiempo de trabajo de campo sólo permitió al equipo realizar una evaluación genérica inicial, sería útil disponer de análisis y evaluaciones adicionales de las condiciones locales y los programas existentes.

El equipo de revisión estuvo compuesto por Caroline Macready (Reino Unido), relatora, antigua Directora Adjunta en el Ministerio de Educación del Reino Unido; Mihaylo Milovanovitch (analista, Secretaría General de la OCDE), director del equipo de revisión; Eluned Schweitzer (Estados Unidos), docente y consultora en educación internacional; Séamus McGuinness (Irlanda), consultor en educación y antiguo docente de la School of Education, Trinity College, Dublín, y Simone Bloem (analista, Secretaría General de la OCDE) – y se contó con el asesoramiento de Simon Schwartzman (Brasil), antiguo presidente del Instituto Brasileño de Estadística y Geografía, e Ian Whitman (director del Programa de Cooperación con los países no miembros, Secretaría General de la OCDE), y bajo la coordinación general de Andreas Schleicher (director adjunto de Educación, Secreataría de la OCDE). La producción de la presente publicación fue realizada por Marika Boiron, Elizabeth Del Bourgo y Elisabeth Villoutreix, con el asesoriamiento editorial de Anne-Lise Prigent y diseño de Peter Vogelpoel y Rebeca de Ojeda. Deborah Fernandez y Celia Braga-Schich de la secretaría de la OCDE brindaron el apoyo administrativo general. El equipo desea agradecer a las autoridades canarias y al coordinador local, Mario González Ramón, por todo el apoyo y la capacidad de respuesta rápida en el suministro de información, datos y apoyo logístico durante la preparación de este informe.



Notas

1. En España, los datos de todas las regiones participantes, incluyendo las Islas Canarias se recogieron conforme a los estándares de muestreo de PISA, y la comparabilidad internacional se adjudicó internacionalmente.
2. Equivalente aquí a obtener una puntuación de 400 en los exámenes PISA (una desviación estándar por debajo de la media de la OCDE).

Bibliografía

Belfield, C. y H.M. Levin (eds.) (2007), *The Price We Pay: Economic and Social Consequences of Inadequate Education (El precio que pagamos: Las consecuencias económicas y sociales de una educación inadecuada),* Brookings Institution Press, Washington DC.

Levin, H.M. (2009), "The Economic Payoff to Investing in Educational Justice" ("El beneficio económico de la inversión en justicia educativa"), *Educational Researcher,* Vol. 38, No. 1, pp. 5-14.

OCDE (2005), *Equity in Education: Thematic Review: Finland Country Nota (Equidad en la enseñanza: Finlandia),* en línea *http://www.oecd.org/dataoecd/49/40/36376641.pdf.*

OCDE (2006), *Education Policy Analysis: Focus on Higher Education – 2005-2006 (Análisis de política educativa: Centrados en la formación superior),* Ediciones OCDE.

OCDE (2010a), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes (El alto coste del bajo rendimiento educativo: El impacto a largo plazo de mejorar los resultados de PISA)*, Ediciones OCDE.

OCDE (2010b), *Pathways to Success: How Knowledge and Skills at Age 15 Shape Future Lives in Canada (Vías hacia el éxito: Como el conocimiento y las destrezas a los 15 años modelan las vidas futuras en Canadá),* Ediciones OCDE.



Índice

PREFACIO 3

CAPÍTULO 1 **LAS ISLAS CANARIAS Y SU SISTEMA EDUCATIVO** 11

Sobre las Islas Canarias 12

El sistema educativo de las Islas Canarias 12

CAPÍTULO 2 **RESULTADOS DE LOS ESTUDIANTES CANARIOS EN PISA** 17

Puntuaciones y clasificaciones 18

Niveles de rendimiento 20

Diferencias entre alumnos y alumnas 21

Impacto del entorno socioeconómico en el rendimiento 21

Diferencias entre centros públicos y privados 22

Rendimiento de alumnos inmigrantes y de programas especiales 23

Resumen de los hallazgos de PISA en este capítulo 23

CAPÍTULO 3 **GESTIÓN Y RECURSOS DEL SISTEMA EDUCATIVO** 25

Gestión del sistema 26
- **Estructura de gobierno** 26
- **La Consejería de Educación (Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad)** 26

Recursos del sistema 28
- **Financiación** 28
- **Inversión y distribución de los recursos** 28
- **Niveles de gasto en educación** 28
- **Evolución del gasto** 29
- **Pautas del gasto en educación** 30
- **Sueldos del profesorado** 33

Recomendaciones 37

CAPÍTULO 4 **ESTUDIANTES Y APRENDIZAJE** 39

Opinión de los interesados sobre los estudiantes y el aprendizaje 40

Interés, motivación y conducta estudiantiles 40

El papel de padres y familias 42

Alumnos con necesidades especiales o con dificultades para dominar el currículo 44

Efectividad del aprendizaje en clases ordinarias y extraescolares 47

Repetición 47

Currículo 51

Evaluación 54

La jornada escolar 56



Vacaciones estivales y escuelas de verano 57

Diferencias de género 57

Educación preobligatoria/infantil 58

Recomendaciones 59

CAPÍTULO 5 **PROFESORADO Y ENSEÑANZA** 61

Introducción 62

Condiciones contractuales del profesorado 63
- **Contratación del profesorado** 63
- **La carrera docente** 63
- **Remuneración y recompensas que percibe el profesorado** 66
- **Conclusiones del equipo de la OCDE** 67

Formación del profesorado 70
- **Formación inicial** 70
- **Estructura de los programas** 71
- **Prácticas docentes durante la formación inicial** 71
- **Enseñanza y diversidad, enseñanza para todos** 71
- **Otras cuestiones** 72
- **Opinión del equipo de la OCDE** 72

Desarrollo profesional continuo 73
- **Opinión del equipo de la OCDE** 73

Recomendaciones 75

CAPÍTULO 6 **CENTROS, DIRECTORES E INSPECCIÓN EDUCATIVA** 77

Los centros y sus comunidades o entornos 78

Rendición de cuentas de los centros educativos 79

Autonomía del centro 80

Liderazgo en el centro: El papel del director 81

Consejos Escolares 82

Centros privados 83

El papel de la Inspección Educativa 84

Opiniones del equipo de la OCDE 84
- **Rendición de cuentas por parte de los centros** 85
- **Autonomía de los centros** 87
- **El papel del director del centro** 88
- **El papel del Consejo Escolar** 88
- **Centros privados** 89
- **El papel de la Inspección Educativa** 90

Recomendaciones de este capítulo 90

CAPÍTULO 7 **HALLAZGOS, RECOMENDACIONES Y MEDIDAS DE CARA AL FUTURO** 93

Hallazgos y recomendaciones 94
- **Recomendaciones del Capítulo 3** 95
- **Recomendaciones del Capítulo 4** 96



- **Recomendaciones del Capítulo 5** 97
- **Recomendaciones del Capítulo 6** 99
- **Medidas para aplicar de cara al futuro** 99

RECUADROS

Recuadro 3.1 Continuidad y consistencia de la política de educación en Chile 27

Recuadro 4.1 *Nurture groups* 41
Recuadro 4.2 Ontario 50
Recuadro 4.3 Finlandia 50
Recuadro 4.4 El nuevo currículo nacional en Irlanda del Norte 52
Recuadro 4.5 Diplomas de Inglaterra 52
Recuadro 4.6 Enseñanza de competencias básicas en Inglaterra 53
Recuadro 4.7 La separación de Hong Kong de un currículo de contenidos 53
Recuadro 4.8 El sistema de evaluación ENLACE en México 55

Recuadro 5.1 El Programa ProComp en Denver, Colorado 69
Recuadro 5.2 Sistema Escolar de Arlington, Virginia, Estados Unidos 74

Recuadro 6.1 Evaluar el valor añadido de los centros: Reforzar la imparcialidad y la equidad 86
Recuadro 6.2 Juntas Escolares de Dinamarca 89

FIGURAS

Figura 1.1 El sistema educativo español 13

Figura 2.1 Porcentaje de estudiantes con nivel de rendimiento en lectura inferior al Nivel 2 y de Nivel 5 o superior 20
Figura 2.2 Rendimiento medio de centros públicos y privados 22

Figura 3.1 Gasto público en las instituciones educativas con respecto al PIB, por niveles: Canarias y países seleccionados 29
Figura 3.2a Evolución del gasto público en instituciones educativas con respecto al PIB 2005-10: Canarias 30
Figura 3.2b Evolución del gasto público en instituciones educativas con respecto al PIB 2005-08: Canarias y países seleccionados de la OCDE 30
Figura 3.3 Relación entre los recursos del sistema educativo y los resultados educativos 31
Figura 3.4 Gasto por alumno en educación secundaria con respecto al gasto en infantil y primaria: Canarias, España y países de la OCDE 32
Figura 3.5 Sueldos y salarios con respecto al gasto corriente en educación primaria y secundaria 34
Figura 3.6 Sueldos del profesorado con respecto al PIB per cápita y progresión de la escala salarial a lo largo de la carrera: Canarias y países seleccionados de la OCDE 36

Figura 4.1 Presión de los padres sobre los centros para que consigan niveles académicos altos 42
Figura 4.2 Tiempo que se pasa en las clases ordinarias y rendimiento, por materia 45
Figura 4.3 Tasas de repetición en la educación obligatoria en las Islas Canarias, Curso 2007/08 48

Figura 5.1 Número medio de alumnos por aula en función del tipo de institución y del nivel de educación (2009) 64



TABLAS

Tabla 1.1 Centros públicos y privados en las Islas Canarias 14

Tabla 2.1 Puntuación media en lectura, matemáticas y ciencias por comunidad autónoma en España 18
Tabla 2.2 Puntuación media y clasificación de los países/economías en lectura 19

Tabla 3.1 Gasto por nivel educativo, Canarias (2010) 31
Tabla 3.2 Gasto anual por alumno, por nivel educativo y con respecto al PIB per cápita: Canarias, España y países seleccionados de la OCDE (2007) 32
Tabla 3.3 Desglose del gasto de Canarias en actividades docentes, por fases (EUR 000) 33
Tabla 3.4 Retribuciones anuales totales del profesorado al comienzo y al término de la carrera docente, incluidos todos los complementos, salvo indicación en contrario (2010) 35

Tabla 4.1 Currículo de la educación secundaria obligatoria (ESO) – Horario semanal 51

Tabla 5.1 Ratios alumno-profesor en las regiones españolas 65
Tabla 5.2 Distribución de créditos en los programas de formación inicial para docentes 70

Tabla 7.1 Recomendaciones: Programa de actuación 101



1

Las Islas Canarias y su sistema educativo

En este capítulo se describen las características del entorno de las Islas Canarias, se presenta un panorama del sistema educativo canario y se incluyen aspectos de política educativa que se le pidió al equipo revisor analizar con mayor detenimiento.



SOBRE LAS ISLAS CANARIAS

Las Islas Canarias forman un archipiélago situado en el Atlántico, al extremo sur de España y a unos 108 kilómetros de la costa de Marruecos. Desde los viajes de Colón, las Islas han sido puerto de escala primero para las conexiones entre Europa y América Latina, luego con América del Norte y recientemente con África Occidental.

El archipiélago constituye una comunidad autónoma española y una región ultraperiférica de la Unión Europea. Está formado por siete islas (en orden de mayor a menor población: Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, La Palma, La Gomera y El Hierro), una isla menor y varios islotes no habitados. La población total en el año 2007 era de casi 2 025 951, de los que 815 379 vivían en Gran Canaria y 865 070 en Tenerife. Las Islas están divididas en dos provincias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, entre las que, históricamente, existe cierta rivalidad. La capitalidad está compartida entre Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

Las Islas gozan de un clima subtropical, con largos y calurosos días de verano y días más frescos en invierno. Las playas del archipiélago, su clima y los importantes atractivos naturales (que incluyen cuatro de los parques nacionales de España), lo convierten en un destino turístico destacado, con unos 10-12 millones de visitantes anuales, que se concentran en Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote. Los servicios, turismo incluido, contribuyeron un 83% al PIB de la región en 2010, seguidos por la construcción (9%), la industria (4%), la energía (3%) y la agricultura (1%), aunque la agricultura es más importante que la energía con respecto al número de trabajadores (ISTAC, 2011). El Gobierno de Canarias entiende que la región necesita diversificar su base económica y laboral y busca desarrollar nuevas industrias, como la producción energética respetuosa con el medio ambiente.

Las Islas Canarias son una de las regiones españolas menos ricas. En 2008, la renta per cápita fue del 88% de la media nacional (Instituto de Evaluación, 2010a). En esta escala, no es de ningún modo la región más pobre – Galicia, Murcia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura están por debajo – y, en términos generales, el crecimiento de la renta entre 2000 y 2008 coincidió con la media nacional. Sin embargo, desde 2004, el desempleo en las Islas ha sido más elevado que la media española. En 2008 era del 17% en comparación con el 11% para España; en 2010, ya era del 29%, el más alto de todas las regiones españolas. El desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años es aún más elevado. En 2008 era del 32% en comparación con la media española de 25% y en 2010 había aumentado hasta el 52% – más de la mitad de toda la población juvenil – en comparación con el 42% para España y el 21% para los países de la UE. Sólo Murcia, Ceuta y Melilla tienen una tasa superior de desempleo juvenil (EUROSTAT, 2011).

Los estudiantes de las Islas Canarias tienden a provenir de contextos familiares menos favorecidos que los típicos españoles. En comparación con otras regiones españolas, los estudiantes de las Islas Canarias que participaron en PISA 2009 indicaron uno de los niveles más bajos en educación y profesión de los progenitores. Menos del 5% de los padres de los estudiantes canarios se encuadra en el grupo profesional de mayor rango y menos de un cuarto de los padres finalizó la educación terciaria. La posición socioeconómica media de los estudiantes de Canarias fue la más baja entre todas las regiones españolas participantes: un 39% de los estudiantes de las Islas Canarias proceden de un nivel socioeconómico bajo,[1] en comparación con el 29% de España o el 15% de la OCDE.

EL SISTEMA EDUCATIVO DE LAS ISLAS CANARIAS

El sistema educativo de las Islas Canarias se rige por la legislación española, concretamente por la Ley Orgánica de Educación (LOE) de mayo de 2006, que entró en vigor en toda España en el curso académico 2007/08. Las competencias de educación recaen en la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno Autónomo.

Las **etapas** o fases de la educación escolar en España son:

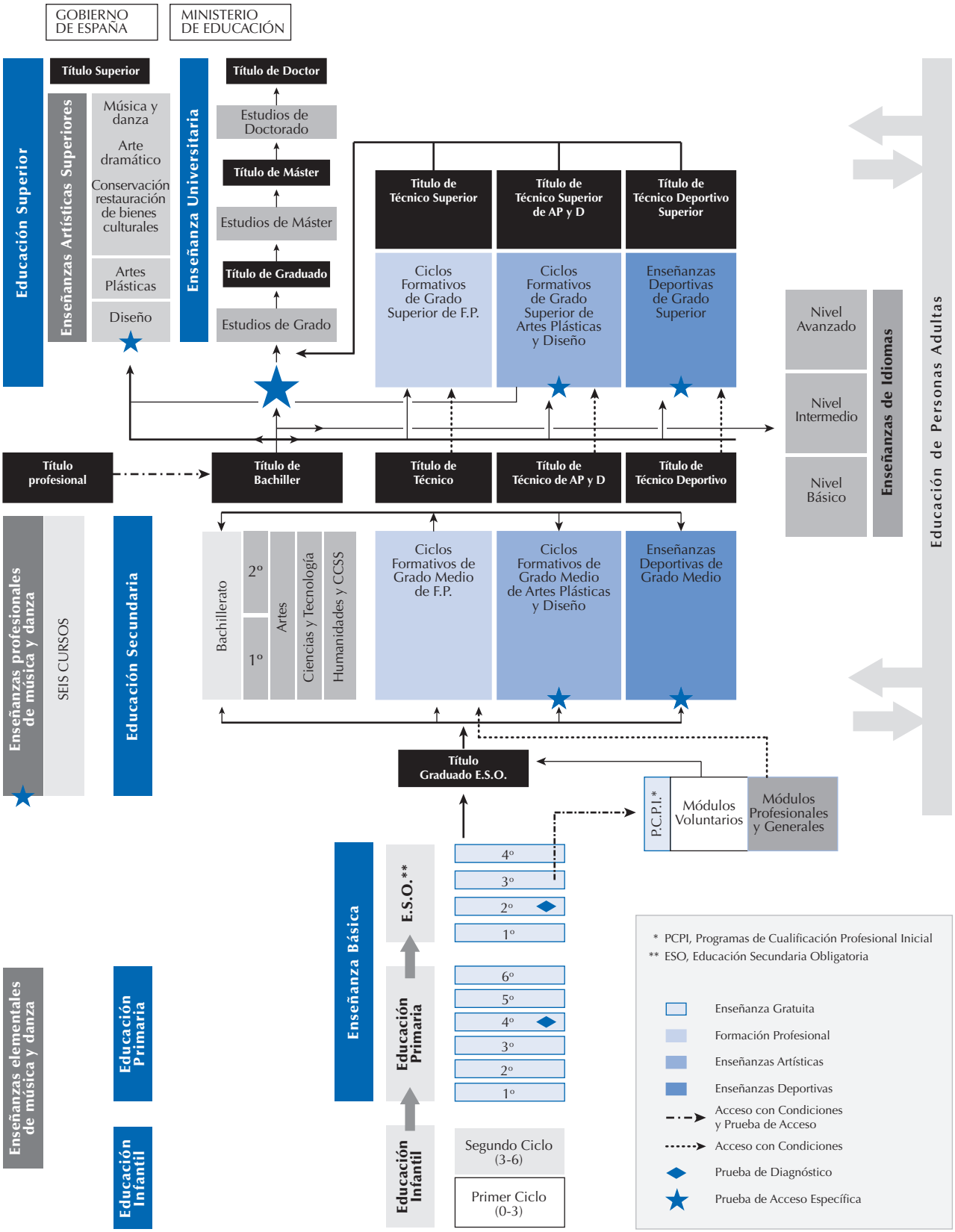
- **Infantil** o pre-primaria (0-6 años, no obligatoria).
- **Primaria** (6-12 años).
- **Secundaria** obligatoria (12-16 años), conocida como ESO, y al final de la cual los estudiantes aspiran a obtener su titulación de graduados en ESO. Los que no la consiguen tienen la opción de incorporarse a módulos profesionales para alcanzar una titulación profesional que puede, dependiendo de la vía que se siga y de la duración de los estudios, equivaler a un título de graduado en ESO.
- **Secundaria superior** (16-18 años), conocida como Bachillerato porque a esta edad muchos jóvenes estudian el examen escolar final denominado Bachillerato y que es comparable al Baccalauréat francés. Esto proporciona a los estudiantes la cualificación básica para el ingreso en la universidad, aunque también deben realizar el examen de ingreso, la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU), conocida popularmente como Selectividad. No obstante, hay quienes eligen en lugar de eso seguir una formación y educación profesionales o estudios de artes plásticas y diseño, que también ofrecen una vía a la universidad.

Los intervalos de edad mencionados asumen que los estudiantes no tienen que repetir cursos académicos. Todas las etapas de la educación obligatoria son gratuitas si se realizan en centros públicos, excepto la secundaria superior por la que se ha de abonar una matrícula.



▪ Figura 1.1 ▪

El sistema educativo español





En las Islas Canarias hay tres **tipos de centros educativos**:

- **Centros públicos**, plenamente subvencionados por el Estado (alrededor del 75% del alumnado).[2]
- **Centros concertados**, privados pero subvencionados por el Estado (alrededor del 20% del alumnado).
- **Centros privados**, sin subsidio estatal, es decir, completamente privados (alrededor del 5% del alumnado).

Los centros concertados de las Islas Canarias son menos numerosos y tienen un porcentaje de alumnos inferior a los del resto de España.

La Tabla 1.1 muestra la cifra de centros públicos y privados (de ambos tipos) en cada isla: la proporción de centros privados oscila de ninguno en las dos islas más pequeñas al 20% en Tenerife.

Tabla 1.1 Centros públicos y privados en las Islas Canarias

	Tenerife	Gran Canaria	La Palma	Lanzarote	Fuerte-ventura	La Gomera	El Hierro	TOTAL
Centros públicos	385	392	94	68	63	22	15	1 039 (84%)
Centros privados	99 (20%)	88 (18%)	2 (2%)	6 (8%)	1 (2%)	0	0	196 (100 subvencionados, 96 totalmente privados)
TOTAL	**484**	**480**	**96**	**74**	**64**	**22**	**15**	**1 235**

Fuente: Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Sostenibilidad, 2011.

La mayoría de los alumnos que se catalogan como con **necesidades educativas especiales** aprenden junto con sus pares en centros normales y clases ordinarias. Aquellos cuyas necesidades son demasiado graves para ello acuden a centros de atención preferente, clases de educación especial o centros de educación especial.

En las Islas Canarias, el centro al que se asiste depende estrechamente de la **zona de residencia**. El 80% de los alumnos de PISA estaban en centros para los que el director señalaba que la admisión a su centro siempre se basaba en el lugar de domicilio. Esto corresponde a unos 15 puntos porcentuales por encima de la media española (66%). Las estadísticas canarias cuentan una historia similar. De las **admisiones** del 2011/12, el 72% procedía de la misma zona, el 12% de la zona limítrofe y el 4% de zonas más alejadas; no se recibió información[3] acerca del 12% restante. Los estudiantes de familias de rentas bajas tienen precedencia de admisión en los centros públicos y concertados; muchos también recibirán transporte gratuito al centro y almuerzo gratuito.

La legislación nacional española dicta el 65% del **currículo** y permite que las regiones decidan sobre el 35% restante (las proporciones son de 55% y 45% en las dos regiones con mayor autonomía, el País Vasco y Cataluña). Durante los dos primeros años de educación secundaria cuando, en principio, los alumnos tienen una edad comprendida entre 12 y 14 años, el plan de estudios de Canarias se compone casi por completo de materias obligatorias: lengua castellana y literatura, matemáticas, ciencias, geografía e historia, inglés, una segunda lengua extranjera, tecnología, religión y educación física. Durante el primer curso, arte es asignatura obligatoria; optativa en el segundo. Música, informática y ciudadanía no se imparten durante el primer año y son obligatorias en el segundo. En el tercer curso de ESO, cuando los estudiantes en principio cuentan con entre 14 y 15 años, ciencias se sustituye por dos materias obligatorias: biología y geología, y física y química. Tecnología, arte y música son materias optativas. Se ofrece como optativa mueva asignatura, literatura clásica, y dejan de ofrecerse informática y ciudadanía. En el cuarto y último curso de ESO (en principio, con estudiantes de 15-16 años), todas las materias científicas y la segunda lengua extranjera dejan de ser obligatorias y pasan a ser optativas. Todas las asignaturas optativas del tercer curso continúan siendo optativas, excepto literatura clásica, que no se oferta. El latín aparece y la informática reaparece entre las posibles opciones. Lengua castellana y literatura, matemáticas, geografía e historia, inglés, religión y educación física siguen siendo obligatorias y aparece una nueva materia obligatoria, ética.

La **evaluación** la realizan los profesores cada trimestre y son ellos también quienes establecen y califican las pruebas efectuadas al final de cada curso para juzgar si los alumnos están listos para avanzar hacia el siguiente curso, así como las pruebas que se aplican al final de la educación secundaria obligatoria para determinar si los alumnos han alcanzado el nivel exigido para merecer la titulación de graduado en ESO. A discreción del profesor y del centro, esta titulación puede otorgarse incluso si un estudiante ha suspendido en una, dos o tres materias. Según las estadísticas del Ministerio de Educación español, durante el curso académico 2007/08, el 70% de los estudiantes canarios completaron la educación secundaria con un título de graduado en ESO. De los que consiguieron la titulación, el 68% aprobó todas las materias, el 17% suspendió una, el 13% suspendió dos y el 2% suspendió tres materias.

Durante el 4º curso de primaria y el 2º curso de ESO se realiza una evaluación nacional de una muestra. Una evaluación desarrollada a escala regional afecta a todo el alumnado de los mismos cursos académicos. En el futuro se pretende que la evaluación



regional se haga durante el 4º y último curso de la ESO. A escala internacional, además de haber participado en PISA 2009, la región canaria presentó una muestra representativa de alumnos en TIMMS 2011 y PIRLS 2011.

Al elaborar el presente informe no estaban disponibles los resultados de las evaluaciones de secundaria regional o nacional ni los de TIMMS y PIRLS. No obstante, la evaluación nacional de las competencias básicas y de la aplicación de conocimientos de los estudiantes, efectuada en el 4º curso de la educación primaria, cuando característicamente los alumnos tienen 10 años, dieron resultados para las Islas Canarias semejantes a los de PISA para los alumnos de 15 años. De 19 regiones españolas, Canarias alcanzó el puesto 16 de puntuación media en lengua, por encima sólo de las Islas Baleares, Ceuta y Melilla; y quedaron en el puesto 17 de puntuación media en matemáticas, por encima sólo de Ceuta y Melilla. En ciencias y competencias sociales o de ciudadanía, de entre 18 regiones (el País Vasco no pudo compararse con los demás por problemas de traducción), las Islas Canarias ocuparon el puesto 14, por encima de las mismas regiones que para lengua y de Valencia. Y, como en PISA, los resultados globales pueden explicarse por las cifras relativamente altas de estudiantes que no llegaron a alcanzar el Nivel 2, unido a que muy pocos llegaron al Nivel 5.

No todas las regiones españolas necesitan aplicar la misma **jornada escolar**, siempre y cuando los alumnos de la educación obligatoria permanezcan en el centro durante 30 horas semanales. La jornada escolar canaria es de 8:00 a 14:00 horas. Después del almuerzo, el resto de la tarde puede utilizarse para la realización de actividades complementarias; por ejemplo, para prestar apoyo extra a aquellos estudiantes con dificultades o rezagados.

Los **profesores** son funcionarios de carrera que han superado una oposición al funcionariado y que han sido seleccionados y asignados a determinadas plazas mediante un proceso de selección que se rige por normas nacionales pormenorizadas (la única excepción es la de los profesores de religión católica en los centros de secundaria). Para los centros públicos, todos los nombramientos los realiza la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias. Las vacantes y ausencias de larga duración las cubren los interinos, que también son funcionarios. Los profesores trabajan una semana de 37.5 horas de las que los profesores de infantil y primaria deben pasar 28 horas en el centro y los de secundaria, 24. La ratio profesor-alumno es por término medio de 11 en los centros públicos y ligeramente por encima de 15 en los centros privados (Instituto de Evaluación, 2010b, p. 37).

Además de sus profesores, cada menor de un centro educativo de las Islas Canarias tiene un **tutor**, cuyo trabajo es coordinar su educación global. Se fija un periodo semanal para la tutoría. El tutor (normalmente, otro profesor), ayuda al profesor o profesores de la clase a evaluar y mejorar el aprendizaje y progreso del estudiante, coordina con el departamento del orientación escolar cuando el alumno necesita apoyo educativo especial y decide si el alumno está listo para pasar al siguiente curso al final del año académico.

Esta última decisión es muy importante. La **repetición** de curso es bastante común en el sistema español y su tasa es particularmente alta en las Islas Canarias. Las estadísticas nacionales españolas confirman que a la edad de 14 años, menos de seis de cada diez estudiantes canarios están en las clases correspondientes a su edad (Instituto de Evaluación, 2010b, p. 77).

Al encargar al equipo de la OCDE la realización de esta evaluación, **las autoridades educativas de las Islas Canarias solicitaron al equipo estudiar muy de cerca concretamente los siguientes aspectos** del sistema escolar para tener una idea de si necesita mejorarse y para ofrecer sugerencias prácticas.

- Repetición de curso
- Actuación escolar para mejorar el rendimiento académico
- Estrategias regionales para mejorar el logro académico
- Apoyo para los alumnos con dificultades
- Prácticas docentes y de aprendizaje
- Formación del profesorado
- Actitudes hacia el fracaso y expectativas de éxito
- Rendición de cuentas por los resultados (profesores y directores)
- Compensaciones por buen rendimiento (profesores y directores)
- Competencias de liderazgo de la dirección del centro
- Jornada escolar
- Actividades extracurriculares y complementarias
- Participación de la familia
- Inspección Educativa



Notas

1. Definido como estudiantes con valor menor que -1 en el *Índice del estatus económico, social y cultural de PISA*.

1. "Sistema estatal de indicadores de la educación", citado in Instituto de Evaluación (2010a), *Evaluación General de Diagnóstico 2009*, Gráfico 2.6b, que proporciona el desglose para estudiantes del 4º curso de educación primaria (9-10 años), que se asume que es representativo de todas las edades.

2. Respuesta de las autoridades educativas canarias a las preguntas del equipo de la OCDE.

Bibliografía

EUROSTAT (2011), *Unemployment Rates by Sex and Age, at NUTS Levels 1, 2 and 3 (%) (Tasas de desempleo por sexo y edad, a niveles 1, 2 y 3 de NUTS)*, *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=LFST_R_LFU3RT*, según acceso el 17 de agosto de 2011.

Instituto de Evaluación (2010a), *Evaluación General de Diagnóstico 2009*.

Instituto de Evaluación (2010b), *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación: Edición 2010*.

ISTAC (Instituto Canario de Estadística) (2011), *Producto Interior Bruto (PIB) a precios de mercado (precios corrientes) según ramas de actividad (28) por comunidades autónomas y años*, *http://www2.gobiernodecanarias.org/istac/jaxi-web/tabla.do?path=/04011/E30014A/P0001/l0/&file=E30014A_0005.px&type=pcaxis&L=0&pag=1&pathL=/04011/E30014A/P0001*, según acceso el 5 de septiembre de 2011.



2

Resultados de los estudiantes canarios en PISA

En este capítulo se analizan los resultados de los alumnos canarios en PISA y se realizan comparaciones nacionales e internacionales en cuanto a las puntuaciones, las clasificaciones y la distribución de los alumnos por niveles de competencia, las diferencias de rendimiento entre alumnos y alumnas, entre centros públicos y privados y entre alumnos inmigrantes y nativos. Se analiza también el impacto que el estatus socioeconómico tiene en el rendimiento. Al final del capítulo se incluyen las principales conclusiones de PISA para las Islas Canarias.



El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es un análisis y comparación exhaustiva y rigurosa de las habilidades, competencias, actitudes y estrategias de aprendizaje de alumnos de educación secundaria. Una muestra representativa de alumnos de 15 años de países miembros y socios de la OCDE realizan exámenes sobre tres materias: lectura, matemáticas y ciencias. En cada ronda de PISA se examina con mayor profundidad una de ellas, en 2009 la materia principal fue la capacidad lectora.

Este capítulo describe en los resultados de PISA para las Islas Canarias en comparación con otras 14 comunidades autónomas de España, España en su conjunto y otros 64 países participantes.

PUNTUACIONES Y CLASIFICACIONES

Los baremos de rendimiento de PISA han sido diseñados de tal forma que, en cada una de las tres materias, la puntuación media entre los países de la OCDE ronde los 500 puntos, con aproximadamente dos tercios de los estudiantes obteniendo puntuaciones entre los 400 y los 600 puntos. El área principal examinada, la lectura, obtuvo una puntuación media de 481, lo que se sitúa notablemente por debajo de la media de la OCDE, de 493. Quedó entre los puestos 24 y 28 de entre los 34 países miembros de la OCDE. Comparado con los demás países miembros tanto de la OCDE como de la UE, España quedó por encima de Austria, similar a Italia, Eslovenia, Grecia, la República Checa y la República Eslovaca (aunque las primeras tres obtuvieron puntuaciones superiores, en el caso de Italia cinco puntos más), significativamente por debajo de los países de la OCDE con rendimientos medios: Suecia, Alemania, Irlanda, Francia, Dinamarca, Reino Unido, Hungría y Portugal; y muy por debajo de los países con resultados superiores a la media como Finlandia, Países Bajos, Bélgica, Estonia y Polonia.

La Tabla 2.1 muestra las puntuaciones medias en lectura, matemáticas y ciencias para las regiones españolas. La Tabla 2.2 muestra la puntuación media de cada país en lectura y su rango superior e inferior posible: dado que las cifras derivan de muestras, no es posible determinar con certeza un rango preciso.

Los estudiantes canarios obtuvieron una puntuación media en **lectura** de 448, 45 puntos por debajo de la media de la OCDE y 33 puntos por debajo a la media española. Dado que 39 puntos equivalen a un año de escolarización, el alumno medio de 15 años presenta un retraso de más de un año con respecto a su equivalente en los países de rendimiento medio y de casi un año con respecto al estudiante español medio. Sólo los estudiantes de Ceuta y Melilla obtuvieron peores puntuaciones en lectura, 412, situándolos casi un año por detrás de los estudiantes canarios. A nivel internacional, el rendimiento en lectura de las Islas Canarias es similar al de Chile, que quedó en el número 33 de los 34 miembros de la OCDE, aunque por encima de Bulgaria y Rumania, miembros de la UE.

En **matemáticas**, la media de la OCDE fue de 496. La media de España volvió a ser significativamente inferior, 483, estadísticamente similar a las puntuaciones de Hungría (490), Irlanda y Portugal (487) e Italia, que obtuvo la misma puntuación. En matemáticas, los estudiantes canarios obtuvieron 435 puntos, 61 puntos por debajo de la media de la OCDE y 38 puntos por debajo del rendimiento medio español. Por tanto, el quinceañero medio canario presenta un retraso de un año y medio en su escolarización con respecto a sus compañeros de los países de rendimiento medio de la OCDE y de la UE como Francia, la República Eslovaca, Austria, Polonia, Suecia, la República Checa y el Reino Unido, y más de un año de retraso con respecto al alumno español medio. Dentro de España, sólo los estudiantes de Ceuta y Melilla obtuvieron una peor puntuación (417). A nivel internacional, el rendimiento en

Tabla 2.1 Puntuación media en lectura, matemáticas y ciencias por comunidad autónoma en España

	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
	Puntuación media	Error estándar	Puntuación media	Error estándar	Puntuación media	Error estándar
Andalucía	461	(5.5)	462	(5.2)	469	(5.3)
Aragón	495	(4.1)	506	(5.2)	505	(4.3)
Asturias	490	(4.8)	494	(4.6)	502	(4.9)
Islas Baleares	457	(5.6)	464	(4.5)	461	(5.7)
País Vasco	494	(2.9)	510	(2.8)	495	(2.5)
Islas Canarias	448	(4.3)	435	(4.1)	452	(4.1)
Cantabria	488	(4.1)	495	(5.0)	500	(4.7)
Castilla-León	503	(4.9)	514	(5.3)	516	(4.9)
Cataluña	498	(5.2)	496	(6.0)	497	(5.9)
Ceuta y Melilla	412	(2.5)	417	(2.4)	416	(2.6)
Galicia	486	(4.4)	489	(4.3)	506	(4.9)
La Rioja	498	(2.4)	504	(2.7)	509	(2.6)
Madrid	503	(4.4)	496	(4.4)	508	(4.2)
Murcia	480	(5.1)	478	(5.6)	484	(5.3)
Navarra	497	(3.1)	511	(3.6)	509	(3.2)
Media española	**481**	**(2.0)**	**483**	**(2.1)**	**488**	**(2.1)**
Media OCDE	**493**	**(0.5)**	**496**	**(0.5)**	**501**	**(0.5)**

Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.



Tabla 2.2 Puntuación media y clasificación de los países/economías en lectura

Por encima de la media de la OCDE de forma estadísticamente significativa

No diferente a la media de la OCDE de forma estadísticamente significativa

Por debajo de la media de la OCDE de forma estadísticamente significativa

	Rendimiento en lectura					
			Rango en la clasificación			
			Países OCDE		Todos los países/economías	
	Puntuación media	Error estándar	Rango superior	Rango inferior	Rango superior	Rango inferior
Shangai-China	556	(2.4)			1	1
Corea	539	(3.5)	1	2	2	4
Finlandia	536	(2.3)	1	2	2	4
Hong Kong-China	533	(2.1)			3	4
Singapur	526	(1.1)			5	6
Canadá	524	(1.5)	3	4	5	7
Nueva Zelanda	521	(2.4)	3	5	6	9
Japón	520	(3.5)	3	6	5	9
Australia	515	(2.3)	5	7	8	10
Países Bajos	508	(5.1)	5	13	8	16
Bélgica	506	(2.3)	7	10	10	14
Noruega	503	(2.6)	7	14	10	18
Estonia	501	(2.6)	8	17	11	21
Suiza	501	(2.4)	8	17	11	21
Polonia	500	(2.6)	8	17	11	22
Islandia	500	(1.4)	9	16	12	19
Estados Unidos	500	(3.7)	8	20	11	25
Liechtenstein	499	(2.8)			11	23
Suecia	497	(2.9)	10	21	13	26
Alemania	497	(2.7)	11	21	14	26
Irlanda	496	(3.0)	12	22	15	27
Francia	496	(3.4)	11	22	14	27
Taipei chino	495	(2.6)			17	27
Dinamarca	495	(2.1)	15	22	18	26
Reino Unido	494	(2.3)	15	22	19	27
Hungría	494	(3.2)	13	22	16	27
Portugal	489	(3.1)	18	24	23	31
Macao-China	487	(0.9)			27	30
Italia	486	(1.6)	22	24	27	31
Letonia	484	(3.0)			27	34
Eslovenia	483	(1.0)	23	26	30	33
Grecia	483	(4.3)	22	29	27	37
España	481	(2.0)	24	28	30	35
República Checa	478	(2.9)	24	29	31	37
República Eslovaca	477	(2.5)	25	29	32	37
Croacia	476	(2.9)			33	39
Israel	474	(3.6)	26	31	33	40
Luxemburgo	472	(1.3)	29	31	36	39
Austria	470	(2.9)	29	32	36	41
Lituania	468	(2.4)			38	41
Turquía	464	(3.5)	31	32	39	43
Dubai (EAU)	459	(1.1)			41	43
Federación Rusa	459	(3.3)			41	43
Chile	449	(3.1)	33	33	44	44
Serbia	442	(2.4)			45	46
Bulgaria	429	(6.7)			45	50
Uruguay	426	(2.6)			46	50
México	425	(2.0)	34	34	46	49
Rumania	424	(4.1)			46	50
Tailandia	421	(2.6)			47	51
Trinidad y Tobago	416	(1.2)			50	52
Colombia	413	(3.7)			50	55
Brasil	412	(2.7)			51	54
Montenegro	408	(1.7)			53	56
Jordania	405	(3.3)			53	58
Túnez	404	(2.9)			54	58
Indonesia	402	(3.7)			54	58
Argentina	398	(4.6)			55	59
Kazajstán	390	(3.1)			58	60
Albania	385	(4.0)			59	60
Qatar	372	(0.8)			61	63
Panamá	371	(6.5)			61	64
Perú	370	(4.0)			61	64
Azerbaiyán	362	(3.3)			63	64
Kirguistán	314	(3.2)			65	65

Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.



matemáticas de las Islas Canarias se sitúa entre los de Serbia (442) y Azerbaiyán (431), pero por encima de las puntuaciones de Bulgaria, Rumania y Chile.

En **ciencias**, la media de la OCDE fue de 501. La media de España fue significativamente inferior, 488, pero estadísticamente similar a las puntuaciones de Austria (494), Portugal (493), la República Eslovaca (490), Italia (489) y Luxemburgo (484). Los estudiantes canarios obtuvieron 452 puntos en ciencias, lo que implica 49 puntos (más de un año de escolarización) por detrás de la media de la OCDE y 36 puntos (casi un año de escolarización) por detrás de la media española. Dentro de España, sólo los estudiantes de Ceuta y Melilla obtuvieron una puntuación inferior (416). A nivel internacional, el rendimiento en ciencias de las Islas Canarias se sitúa entre los de Turquía (454) y Chile (447), pero por encima de las puntuaciones de Serbia, Bulgaria y Rumania.

Sumando **las tres materias**, los resultados de los estudiantes canarios fueron los segundos peores de las 15 comunidades autónomas españolas que participaban en PISA, aunque considerablemente mejores que los de los peores clasificados, Ceuta y Melilla. Castilla y León, que obtuvo el mejor rendimiento general de España, puntuó por encima de la media de la OCDE en las tres áreas de conocimiento, al igual que Aragón, La Rioja, Madrid y Navarra.

NIVELES DE RENDIMIENTO

Los niveles de rendimiento de cada sujeto se definen para describir las competencias y habilidades de los estudiantes en cada nivel. Las puntuaciones de los alumnos en ciencia y matemáticas se agruparon en siete niveles de rendimiento, correspondiendo el Nivel 6 a las mayores puntuaciones y el nivel menor que 1 a las más bajas. En lectura hay un nivel de rendimiento adicional: El Nivel 1 está dividido en Nivel 1a (superior) y Nivel 1b (inferior), por lo que el nivel más bajo es el Nivel menor que 1b. Los sistemas educativos de alto rendimiento obtienen buenos resultados en PISA para los estudiantes de ambos extremos del espectro de rendimiento, apoyando a los de menor rendimiento para que alcancen al menos el nivel base y ayudando a aquellos que son muy buenos a garantizar resultados excelentes en todas las materias.

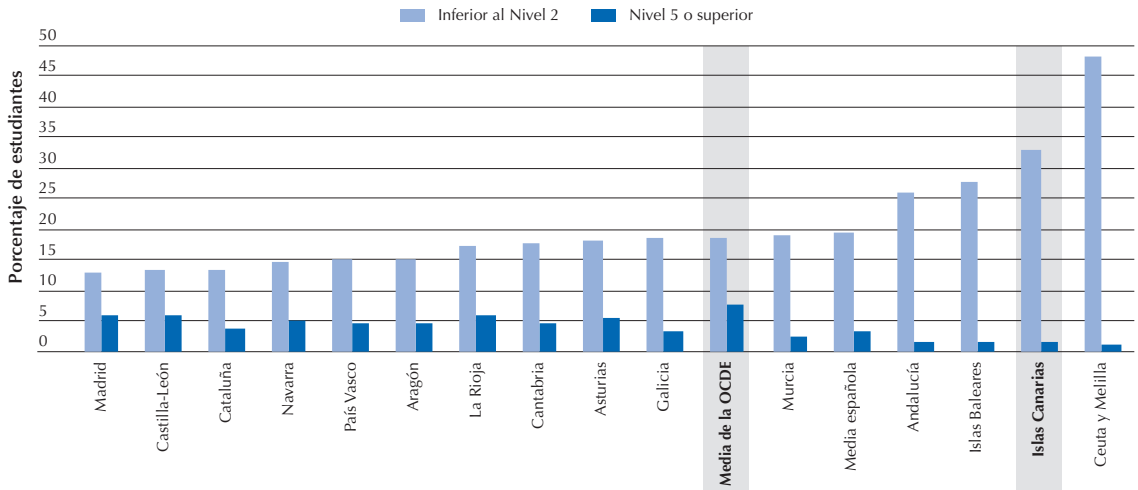
Se establece el Nivel 2 como nivel base para todas las materias. En lectura, por ejemplo, las preguntas del Nivel 2 pueden requerir de los alumnos que localicen una o más unidades de información, que puede que tengan que inferirse y cumplir varias condiciones, o que identifiquen la idea principal de un texto, deduciendo su significado aunque la información no sea evidente. Las tareas reflexivas típicas de este nivel consisten en que los alumnos comparen el texto con información externa o establezcan relaciones entre ambos.

Las bajas puntuaciones medias de los estudiantes canarios en las tres materias se deben principalmente a la elevada proporción de estudiantes que no alcanzan el Nivel 2, el nivel base de rendimiento. Como se muestra en la Figura 2.1, en las Islas Canarias, el 33% de los estudiantes rindieron por debajo del Nivel 2 en **lectura**, comparado con el 20% en España, 19% en la OCDE y 13% en Madrid y Castilla-León. Dentro de España, sólo Ceuta y Melilla tenían más estudiantes por debajo del Nivel 2 (48%).

Del tercio de estudiantes por debajo del Nivel 2 de las Islas Canarias, dos tercios rindieron dentro del Nivel 1a, justo uno por debajo, lo que sugiere que con una pequeñísima mejora general en el rendimiento lector, se podría aumentar de forma considerable el número de estudiantes que alcanzasen el Nivel 2. Sin embargo, en las Islas Canarias, al igual que en Andalucía, las Islas Baleares y, como era de esperar, Ceuta y Melilla, un número apreciable de estudiantes rindieron al nivel más bajo, "menor que 1b".

▪ Figura 2.1 ▪

Porcentaje de estudiantes con nivel de rendimiento en lectura inferior al Nivel 2 y de Nivel 5 o superior



Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.



El porcentaje de estudiantes canarios que rindieron por debajo del Nivel 2 en **ciencias** fue del 32%. En matemáticas fue aún mayor, del 43%.

El archipiélago canario tampoco puede darse por satisfecho con el rendimiento de su alumnado en el extremo superior de la escala de rendimiento de PISA. En **lectura**, la proporción de estudiantes canarios de alto rendimiento (en los Niveles 5 o 6) fue inferior al 2%. Fue inferior a la proporción española (3%) y considerablemente menor que en el conjunto de la OCDE (8%). Las Islas Canarias, las Islas Baleares y Andalucía presentaron los menores porcentajes de todas las CC. AA. españolas, siendo superadas sólo por Ceuta y Melilla (1%).

En **matemáticas**, las Islas Canarias tuvieron la menor proporción de estudiantes de Niveles 5 y 6 de todas las CC. AA. españolas, el 1%, contrastando con el 14-15% de estudiantes de Castilla-León, La Rioja y Aragón que alcanzaron dichos niveles. En **ciencias**, la proporción de estudiantes de alto rendimiento en Canarias es sólo del 2%, otras CC. AA., como Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Galicia, La Rioja, Madrid y Navarra, superaron el 5%. Y sólo aproximadamente el 10% de los lectores de alto rendimiento en Canarias lo fueron también en las otras dos materias, una pequeña proporción si la comparamos con el resto de CC. AA. participantes

DIFERENCIAS ENTRE ALUMNOS Y ALUMNAS

En todos los países y regiones participantes, las chicas superaron a los chicos en **lectura**. Esto también se dio en Canarias, en PISA 2009 las chicas superaron a los chicos por 25 puntos. Sin embargo, esta diferencia entre géneros a favor de las chicas fue inferior a las medias para España (29 puntos) y de la OCDE en su conjunto (39 puntos). La proporción de chicos (39%) que no llegaron al nivel base (Nivel 2) fue muy superior al de las chicas (27%).

Por el contrario, en la mayoría de países, los chicos superaron a las chicas en **matemáticas**. La diferencia promedio por sexos en la OCDE fue de 12 puntos a favor de los chicos. Dicha diferencia fue mayor en Canarias, de 17 puntos, aunque en línea con el resto del país, donde la diferencia media por sexos fue de 19 puntos. Madrid fue la única comunidad donde no se produjo una diferencia significativa entre chicos y chicas en matemáticas.

En **ciencias** no se produjo una diferencia significativa entre sexos en la OCDE, pero en España los chicos superaron a las chicas una media de 7 puntos. En las Islas Canarias los chicos superaron a las chicas por 15 puntos. Las únicas regiones con mayores diferencias entre sexos fueron Murcia (24 puntos) y Andalucía (16 puntos). En muchas CC. AA. no se produjeron diferencias significativas por sexos en ciencias.

Esto puede indicar que la enseñanza secundaria en Canarias tal vez sea menos eficaz para las chicas que para los chicos. En PISA 2009, las alumnas canarias puntuaron una media de 52 puntos por debajo de la media de lectura de las de la OCDE, mientras que la diferencia entre los alumnos canarios y los de la OCDE fue sólo de 38 puntos. Los chicos también superaron a las chicas por un margen mayor que la media de la OCDE en matemáticas y especialmente en ciencias. Aquí la diferencia de las medias por sexos entre las Islas Canarias y la OCDE fue de 57 puntos para las chicas y de 42 puntos para los chicos.

IMPACTO DEL ENTORNO SOCIOECONÓMICO EN EL RENDIMIENTO

El entorno socioeconómico de los estudiantes se recoge en el *Índice PISA de estatus social, económico y cultural*. Este índice se calcula teniendo en cuenta la formación y empleo de los padres y una serie de recursos domésticos. El índice ha sido estandarizado para que tenga un valor promedio de cero y una desviación estándar de uno en los países de la OCDE. Una puntuación negativa en el índice muestra un entorno socioeconómico poco ventajoso, mientras que una puntuación positiva indica lo contrario.

El estatus socioeconómico medio de los estudiantes canarios es bajo. El estatus socioeconómico medio de los participantes de PISA 2009 fue de -0.62, el más bajo de todas las CC. AA. españolas participantes. Dos de cada cinco estudiantes de las Islas Canarias provienen de un entorno socioeconómico bajo. Una vez ajustados estadísticamente los resultados de PISA para compensar las diferencias de estatus socioeconómico, la puntuación media de lectura de los estudiantes canarios subió de los 448 a los 467 puntos, aunque sigue estando considerablemente por debajo del rendimiento medio en España y en la OCDE.

El informe PISA 2009 analizó la relación entre el entorno socioeconómico y el rendimiento en cada uno de los países y regiones participantes. La relación se expresa en términos del número de puntos de mejora en la puntuación de lectura de un alumno, asociado a una unidad en el índice PISA de estatus económico, social y cultural. Cuanto menor es el número de puntos, menor desigualdad existe entre los diferentes segmentos sociales de ese país o región. Conforme a este cálculo, el sistema canario, si bien no alcanza en absoluto la plena igualdad, es más equitativo que muchos otros.

En los países de la OCDE, los estudiantes de entornos socioeconómicamente más ventajosos (de entre los pertenecientes al séptimo superior) superan en lectura a los estudiantes de entornos medios por 38 puntos, o lo que equivaldría a un año de escolarización. En las Islas Canarias se asoció, de promedio, una unidad del índice PISA de estatus económico, social y cultural con una mejora



en la puntuación de lectura de 27 puntos. Esta cifra fue inferior a la de otras varias CC. AA. españolas (media nacional, 29 puntos), como fueron La Rioja, Ceuta y Melilla y Asturias, pero similar a la de las Islas Baleares, Cataluña y Murcia. Aproximadamente el 9% de la variación en el rendimiento entre los estudiantes canarios es atribuible a su entorno socioeconómico. En España y en la OCDE, las diferencias en el entorno socioeconómico originaron el 14% de la variación en las puntuaciones.

Las variaciones en el rendimiento se suceden tanto entre centros de enseñanza como dentro de los propios centros de enseñanza. Si los estudiantes son admitidos en los centros conforme a características particulares, como por ejemplo, sus capacidades o si sus padres pueden permitirse pagar matrículas considerables, lo más probable es que las variaciones se den entre los centros de enseñanza. Si las condiciones de admisión son aproximadamente las mismas para todos los centros, lo más probable es que la mayor parte de la variación se dé dentro de los propios centros, ya que los estudiantes dentro de un mismo centro desarrollarán diferentes capacidades y esfuerzo o estarán expuestos a diferentes calidades de enseñanza u oportunidades de aprendizaje. En las Islas Canarias **se observó una mayor variación dentro de los propios centros que la variación entre los centros,** con un 79% de variación atribuible al primer supuesto y un 21% al segundo. Por lo tanto, en Canarias la cantidad de variación debida a diferencias entre centros educativos es similar a la del conjunto de España (22%,) pero muy inferior a la de la OCDE (39%). En general, la variación total del rendimiento escolar en Canarias es ligeramente inferior a la media observada en los países OCDE, mientras que España en su conjunto obtuvo un 12% menos de variación en el rendimiento en lectura de los estudiantes que la media de la OCDE.

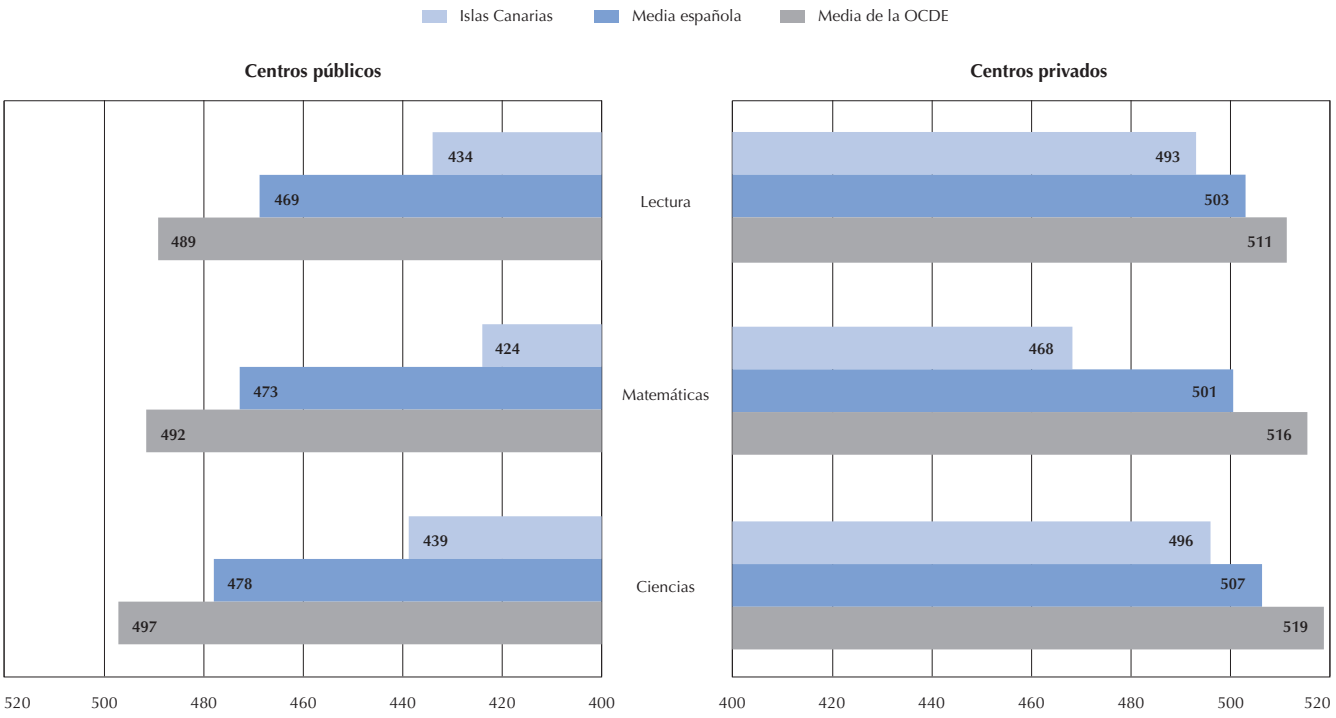
DIFERENCIAS ENTRE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS

PISA examinó tanto centros públicos como privados. La base de datos de Canarias está formada por 250 alumnos en 9 centros privados y 1 046 alumnos en 36 centros públicos, en representación de unos 16 000 alumnos de 15 años. Sin embargo, la muestra de PISA 2009 no contempló centros exclusivamente privados, por lo que la descripción de centros públicos y privados hace referencia en realidad a centros concertados.

De promedio, los centros privados superaron a los públicos por 59 puntos en lectura, 44 puntos en matemáticas y 57 puntos en ciencias, como muestra la Figura 2.2, que también muestra las medias de España y la OCDE. Aunque los centros privados de Canarias se sitúan por debajo de la media de los centros privados españoles en todas las materias, están más cerca de las cifras españolas que las cifras de los centros públicos en todas las materias; en lectura y ciencias las diferencias entre los centros privados de Canarias y de España son relativamente pequeñas. Parece que los centros privados de Canarias son mejores que los públicos a

▪ Figura 2.2 ▪

Rendimiento medio de centros públicos y privados



Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.



la hora de obtener niveles comparables a los de las demás CC. AA. españolas. Tanto en los centros públicos como en los privados, la materia con peores resultados fue las matemáticas, donde se obtuvo una gran divergencia entre la puntuación de media de Canarias y las de España y la OCDE.

Sin embargo, por lo general, los alumnos que acuden a centros privados provienen de entornos socioeconómicos más ventajosos. Una vez realizados ajustes considerando las características socioeconómicas de los alumnos y los centros según los estándares de PISA, los centros públicos de Canarias tienen un mejor rendimiento que los privados. Hemos observado un patrón similar en la mayoría de las CC. AA. españolas y en muchos países de la OCDE.

RENDIMIENTO DE ALUMNOS INMIGRANTES Y DE PROGRAMAS ESPECIALES

El 12% de los estudiantes canarios de la muestra de PISA provienen de un entorno inmigrante (el 10% son estudiantes de primera generación). Esta cifra es similar a las medias española y de la OCDE, que rondan el 10%. Casi todos los alumnos inmigrantes hablaban español en casa. Menos del 1% de dichos alumnos hablaban gallego o catalán, y menos del 3% hablaban otro idioma en casa.

Las fuentes estadísticas de las Islas Canarias muestran que alrededor del 50% de los alumnos de nacionalidad extranjera en las islas proviene de países hispanohablantes de Sudamérica, aproximadamente un tercio de países de la Unión Europea y el 12% del continente africano (ISTAC, 2009).

PISA 2009 no detectó una diferencia estadísticamente significativa entre el rendimiento de los estudiantes nativos y los inmigrantes. El nivel de integración de alumnos inmigrantes en los centros parece ser relativamente elevado. El 20% de los alumnos acudían a centros donde el porcentaje de alumnos de origen inmigrante superaba el 25%. Sólo las Islas Baleares y Madrid presentan porcentajes superiores.

Probablemente debido al bajo porcentaje de alumnos inmigrantes cuya primera lengua no es el español, PISA detectó que era relativamente poco común la existencia de programas especiales para estudiantes de entorno inmigrante. Sólo una pequeña minoría de los alumnos acudía a centros que proporcionaban programas y medidas especiales, como clases en el idioma materno y grupos escolares reducidos. PISA también halló que, exceptuando los grupos reducidos, de los que se beneficiaban un 12% de los alumnos de centros privados, sólo unos pocos de esos programas se llevaban a cabo en centros privados. El 67% de los estudiantes cuyo primer idioma no es el español acudían a centros públicos, asistiendo a las clases generales y recibiendo periodos adicionales de instrucción orientados al desarrollo de habilidades en lengua española (p. ej., capacidad lectora, gramática, vocabulario, comunicación).

RESUMEN DE LOS HALLAZGOS DE PISA EN ESTE CAPÍTULO

Este capítulo ha expuesto los hallazgos generales clave de PISA que ilustran la calidad y equidad de la enseñanza escolar en las Islas Canarias. En los siguientes capítulos se expondrán, allí donde corresponda, otros hallazgos. Dichos capítulos también incluirán recomendaciones para implementar mejoras. Los puntos clave que el lector debe tener en cuenta de este capítulo son que, conforme a los estándares nacionales españoles e internacionales:

- El rendimiento medio en PISA de los quinceañeros de Canarias en lectura, matemáticas y ciencias es bajo, el segundo más bajo de todas las CC. AA. españolas.
- Los resultados en matemáticas son particularmente bajos.
- Las cifras de alumnos que ni siquiera alcanzan el Nivel base 2 son muy elevadas, especialmente en matemáticas y, para los chicos, en lectura. La proporción de estudiantes que alcanzan los niveles superiores de rendimiento es muy baja.
- El sistema de enseñanza secundaria de Canarias parece ser menos efectivo para las chicas que para los chicos en matemáticas y ciencias. En lectura, la ventaja de las chicas sobre los chicos es inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE.
- El estatus socioeconómico medio de los estudiantes canarios es el más bajo de todas las CC. AA. españolas que participaron en PISA. Sin embargo, incluso después de ajustar estadísticamente los resultados de PISA para tener en cuenta las diferencias de estatus socioeconómico, el rendimiento en lectura de los alumnos sigue siendo significativamente inferior a la media española y de la OCDE.
- Por el lado positivo, las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes provocan menos diferencias en sus resultados en Canarias que en la OCDE, y hay mucha menos variación del rendimiento entre los centros de enseñanza que dentro de los propios centros.
- Los centros privados obtienen mejor rendimiento que los públicos, pero las divergencias son atribuibles a las diferencias socioeconómicas entre el alumnado. Los resultados generales de los centros privados se acercan más a los de sus homólogos españoles que los de los públicos, pero los resultados en matemáticas son problemáticos en ambos tipos de centros.
- Encomiablemente, el rendimiento de los alumnos inmigrantes es igual de bueno que el de los nativos.



Bibliografía

ISTAC (Instituto Canario de Estadística) 2009, *Alumnado extranjero según titularidad de los centros y enseñanzas*, ultimo acceso 14 septiembre 2011, *http://www2.gobiernodecanarias.org/istac/jaxi-web/menu.do?path=/03031/E41001A/P0001&file=pcaxis&type=pcaxis*.



3

Gestión y recursos del sistema educativo

Este capítulo analiza la estructura de gobierno y financiación del sistema educativo de las Islas Canarias. Aborda también los niveles de inversión y distribución de los recursos, y el sistema de compensación a los profesores. El capítulo concluye con recomendaciones para mejorar el sistema de gestión, la distribución de recursos y la creación de incentivos para recompensar el rendimiento de las partes interesadas del sistema.



GESTIÓN DEL SISTEMA

Estructura de gobierno

España es un país considerablemente descentralizado, con tres niveles de gobierno (central, autonómico y local). Canarias es una de las 17 Comunidades Autónomas (CC. AA.). Desde hace casi 30 años posee órganos legislativos y ejecutivos propios y dispone de autonomía para desarrollar sus propias políticas en materia educativa y en otros muchos ámbitos. No obstante, el Gobierno Central español se ha reservado las competencias en materia de legislación educativa básica:[1] las decisiones legislativas en el ámbito autonómico deben ser acordes con la legislación básica. Los cambios en el marco legislativo básico – que, según se dice, son frecuentes en el caso de la legislación educativa – ocasionan inevitablemente una reacción en cadena con ajustes en las leyes y reglamentos en los niveles inferiores. Esto incide considerablemente en la organización de los centros educativos,[2] en la vida diaria en las aulas y, sobre todo, en la motivación de los profesionales de la enseñanza.

La Consejería de Educación (Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad)

Una evaluación detallada de la estructura de gobierno de la educación excedería del ámbito del presente informe. No obstante, merece la pena señalar algunos factores en relación con el buen gobierno que parecen estar entorpeciendo la eficacia de la educación en los centros de enseñanza.

- La gestión del sistema educativo está muy centralizada. La Consejería de Educación de Canarias – como en otras Comunidades Autónomas españolas – se reserva muchas competencias que en otros sistemas están transferidas a los municipios o a los centros de enseñanza. El equipo señalará ejemplos de esta situación a lo largo del informe, y recomendará una mayor cesión de competencias en términos generales a los centros de enseñanza y a la dirección de los mismos. Hay también algunos casos de competencias reservadas a los municipios que se ejercerían mejor si se cediesen a los centros; un buen ejemplo es el control de asistencia del alumnado.
- En aquellos casos en los que se delega algún grado de responsabilidad en los centros de enseñanza, en la dirección de los mismos o en los centros universitarios de formación del profesorado, esa delegación está a menudo estrictamente limitada mediante reglamentos y decretos minuciosamente detallados. El aumento recomendado de autonomía de las escuelas y los directores de las mismas deberá ir acompañado de una reducción de la reglamentación, que dicta o constriñe las decisiones a nivel de la escuela. Siempre que sea posible, es preferible orientar a las escuelas en vez de dictar reglamentos y decretos.
- Como se menciona en el Capítulo 6, el equipo entiende que los directores de los centros de enseñanza soportan una pesada carga de papeleo y tareas administrativas, lo que les deja poco tiempo para dirigir y gestionar la enseñanza en sus centros. El equipo sugiere que la Consejería de Educación impulse un examen de las necesidades de papeleo y presentación de informes en el ámbito de la educación, con vistas a su reducción y simplificación para que los directores de los centros puedan concentrarse en su tarea: organizar al profesorado y la enseñanza para cumplir los objetivos educativos.
- Las propuestas de actuación, de cambio o de nuevos programas parecen atravesar a menudo muchos niveles de burocracia y de comités antes de su aprobación final. Esos procesos son costosos, requieren mucho tiempo y pueden retrasar mejoras deseables, o incluso bloquear las reformas. La consulta con todos los grupos de interés es muy importante, pero a veces "la consulta total equivale a la inmovilidad total". El equipo recomienda que la Consejería de Educación examine todos los procesos de toma de decisiones que afecten a los centros de enseñanza, los simplifique eliminando niveles innecesarios y distinga claramente entre las fases consultivas – en las que todas las partes afectadas tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista – y las fases decisorias, en las que las personas responsables toman sus decisiones teniendo en cuenta los resultados de las consultas y otros datos.
- Actualmente, algunas de las partes interesadas (en particular, los padres, pero también la dirección y el profesorado de las instituciones educativas) tienen la impresión de que sus puntos de vista no se están tomando en consideración. Esta percepción puede deberse, en primer lugar, a que no hayan sido consultados, pero puede estar más relacionada con el hecho de que no se les informe de las decisiones finales, con qué criterios se adoptaron y, si no eran las que ellos recomendaban, el motivo de ello. El equipo de evaluación sugirió a la Consejería de Educación que llevara a cabo un seguimiento de las consultas que realizase con un informe sobre los resultados de la consulta, es decir, número de personas que respondieron o que participaron en los grupos de consulta, quiénes eran, qué dijeron, qué decidió el Gobierno, por qué razón, y si la decisión fue contraria a una propuesta con gran apoyo público, por qué se adoptó.
- Algunas de las partes interesadas expresaron dudas sobre la coherencia y consistencia de la política educativa del Gobierno Autónomo. Indicaron que, en los últimos ocho años, ha habido varios casos de importantes propuestas de políticas que se han publicado pero no se han ejecutado, y de proyectos y programas que se han eliminado o recortado, por razones inexplicadas. El equipo de la OCDE admite que puede haber habido firmes razones para ello, pero sugiere que la Consejería de Educación mejore la comunicación externa explicando públicamente y de manera más amplia sus políticas educativas y las razones en las que se basan sus decisiones en materia educativa. A la hora de explicar sus decisiones, resultará particularmente útil señalar expresamente las consecuencias que tendrán para las distintas partes interesadas, y cómo se van a atenuar las posibles



consecuencias adversas. En el Recuadro 3.1 se muestra cómo se llevó a cabo en Chile, otro país de la OCDE, un cambio en la calidad de sus centros de enseñanza, siguiendo políticas educativas sólidas y coherentes con aportaciones de todos los interesados.

- El equipo de la OCDE observó que en Canarias no es habitual que se evalúen adecuadamente los programas y las mejoras en materia educativa para ver si están funcionando y alcanzando sus objetivos. Es esencial una evaluación exhaustiva si el Gobierno de Canarias quiere basar sus decisiones en hechos y evitar invertir en programas ineficaces. El equipo recibió una relación de las numerosas iniciativas llevadas a cabo desde el curso 2007/08 para mejorar los resultados escolares y ayudar a los grupos con dificultades o vulnerables, ninguna de las cuales se ha evaluado. Aun en el caso de que estos programas incidieran sobre las áreas correctas (cosa que el equipo admite), tienen que ser también los programas correctos para resolver los problemas específicos para los que se han diseñado. Igualmente, cuando los resultados son pobres, invertir recursos adicionales no basta; debe estar claro qué mejoras se obtendrán con los recursos adicionales. Los autores de los programas deberían explicar detalladamente qué se pretende lograr con los mismos: posteriormente, debería evaluarse rigurosamente si se ha alcanzado el objetivo. También es importante compartir con los interesados los resultados de las evaluaciones y ver si inciden correctamente o no sobre las políticas y programas existentes, de manera que todos los que forman parte del sistema dispongan de los datos necesarios para decisiones futuras.

Recuadro 3.1 **Continuidad y consistencia de la política de educación en Chile**

Un rasgo llamativo de la política educativa de Chile durante los últimos treinta años es su continuidad y consistencia. Esto se considera uno de los principales factores que contribuyen a la impresionante mejora de la competencia de los alumnos en Chile.

La competencia lectora media en los estudios PISA aumentó 40 puntos entre 2000 y 2009. Aunque el resultado medio de Chile se encuentra aún por debajo de la media de la OCDE, esta mejora eleva los resultados de Chile por encima de Argentina, Bulgaria, México, Rumania y Tailandia, países todos ellos con resultados similares o superiores en 2000. Las mejoras son particularmente sólidas en el caso de los alumnos de rendimiento bajo. Sus resultados han aumentado en 51 puntos y el porcentaje de alumnos con competencia lectora por debajo del Nivel 2, competencia lectora básica, ha disminuido en 17.6 puntos porcentuales.

En la última década, el Gobierno adoptó un proceso de cambio prudente, pragmático y gradual sin reestructurar el sistema escolar heredado (que, al igual que el sistema español, comprende centros públicos, centros concertados y centros privados). En vez de ello, se centró en promover dos bloques de políticas – calidad y equidad en la educación – dentro del marco escolar existente. Desde el principio se reconoció que la educación era fundamental para la estrategia de consolidar el gobierno democrático y promover y apoyar el desarrollo económico y social. Desde el primer momento, el Ministerio trabajó con asesoramiento externo y, en 1994, una comisión técnica con amplios poderes presentó un borrador de programa para impulsar la educación. El documento se sometió a la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación en 1995. Mediante una hábil acción política se alimentó un fuerte consenso, incluso entre la oposición política, para apoyar la política estratégica emergente en materia de educación.

Con un equipo central de arquitectos de la reforma, que mostró una continuidad inusual en sus puestos durante más de una década, el Ministerio de Educación colocó esta materia en el centro de la agenda y, junto con el equipo de reforma y sus sucesores, desarrolló una narrativa acerca de la educación que, por primera vez en Chile, la reconocía como estratégica para el futuro del país y como un tema que requería esfuerzos sostenidos y considerables del Estado para apoyar su mejoramiento.

Como resultado, ha habido considerable consenso en Chile en los últimos 13 años, y este consenso ha permitido una continuidad fundamental, posibilitando que las reformas maduraran y se hicieran más profundas y permitiendo a sus arquitectos aprender de la experiencia. Aun entre grupos que difieren ideológicamente y en sus opiniones políticas, hay un núcleo de cuestiones en materia de educación en las que existe consenso, y la educación es claramente materia de debate público.

Fuentes: OCDE (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile,* Ediciones OCDE; OCDE (2009), *Informe PISA 2009: Tendencias de aprendizaje: Cambios en el rendimiento de los estudiantes desde 2000 (Volumen V),* Santillana, España.



RECURSOS DEL SISTEMA

En esta sección se examinan los niveles de gasto en educación en Canarias; cuánto se gasta en educación en comparación con otros países y Comunidades Autónomas; cómo ha evolucionado el gasto en los últimos años; las pautas de gasto en centros de enseñanza en la región; y cuánto se invierte en los sueldos del profesorado.

Financiación

La descentralización ha dotado a las Comunidades Autónomas españolas de una considerable capacidad de gasto. En 2003, el gasto de las CC. AA. representó el 42% del gasto público español (excluido el gasto en pensiones), frente al 41% del Gobierno Central y el 17% de las Administraciones Locales (OCDE, 2007).

Los ingresos del conjunto de las Comunidades Autónomas excepto el País Vasco y Navarra se generan mediante el denominado sistema de financiación de "régimen común". El sistema da acceso a una combinación de impuestos, participación en tributos y transferencias incondicionales con un fuerte componente solidario. Las transferencias incondicionales representan la mayor parte de los fondos recibidos por las CC. AA. (OCDE, 2007), y en general pueden gastarlas como estimen oportuno; pero, ocasionalmente, el Gobierno Central aprueba leyes que obligan a gastar en áreas como la educación, la atención a las personas mayores, la vivienda, etc., a fin de garantizar los derechos sociales que establece la Constitución. Esto se hace a menudo fijando requisitos en estas áreas. El coste de cumplir estos requisitos recae casi en su totalidad en los presupuestos autonómicos.

La Consejería de Educación es responsable de la elaboración y desembolso del presupuesto, y tiene autoridad para asignar gastos de naturaleza no salarial y realizar pagos adicionales al profesorado por encima de la escala salarial nacional. Los pagos adicionales pueden representar una parte importante de los ingresos del profesorado.

Inversión y distribución de los recursos

La visita del equipo de la OCDE a Canarias se llevó a cabo en un tiempo de dificultades económicas, percibidas tanto por los responsables de la toma de decisiones como por la ciudadanía en general. La recesión sin precedentes que golpeó España en 2008 dio lugar a un importante aumento del paro y a la adopción de medidas drásticas para reducir el déficit presupuestario del 11.1% del PIB en 2009 al objetivo establecido del 3% del PIB en 2013. Estas medidas incluyen aumentos de los impuestos, un recorte medio del 5% en los sueldos del sector público y amplios recortes de la inversión pública. Esto se refleja también en el presupuesto del Gobierno Central para 2011, que prevé una reducción del gasto del 7.9%. El nivel de los sueldos públicos y de la mayoría de las pensiones se congeló en términos nominales en 2011, y en el sector público se eliminarán nueve de cada diez empleos que queden vacantes. También se han anunciado recortes en el gasto para 2012 y 2013.

La economía española volvió a experimentar una lenta expansión en el primer semestre de 2010, pero debido a la consolidación fiscal en curso y también en parte al elevado endeudamiento del sector privado, se espera que el crecimiento siga siendo limitado y que se mantenga un nivel de paro elevado (OCDE, 2010). Esto hará que el mercado del trabajo se vuelva aún más competitivo y, sin duda, hará que siga aumentando el valor de la buena educación y los conocimientos. Será todo un reto abordar estas mejoras en un clima de austeridad presupuestaria y de contención de la inversión pública.

Niveles de gasto en educación

Los niveles de inversión en educación son un indicador importante de la importancia relativa que conceden los gobiernos a la educación y a sus subsectores.

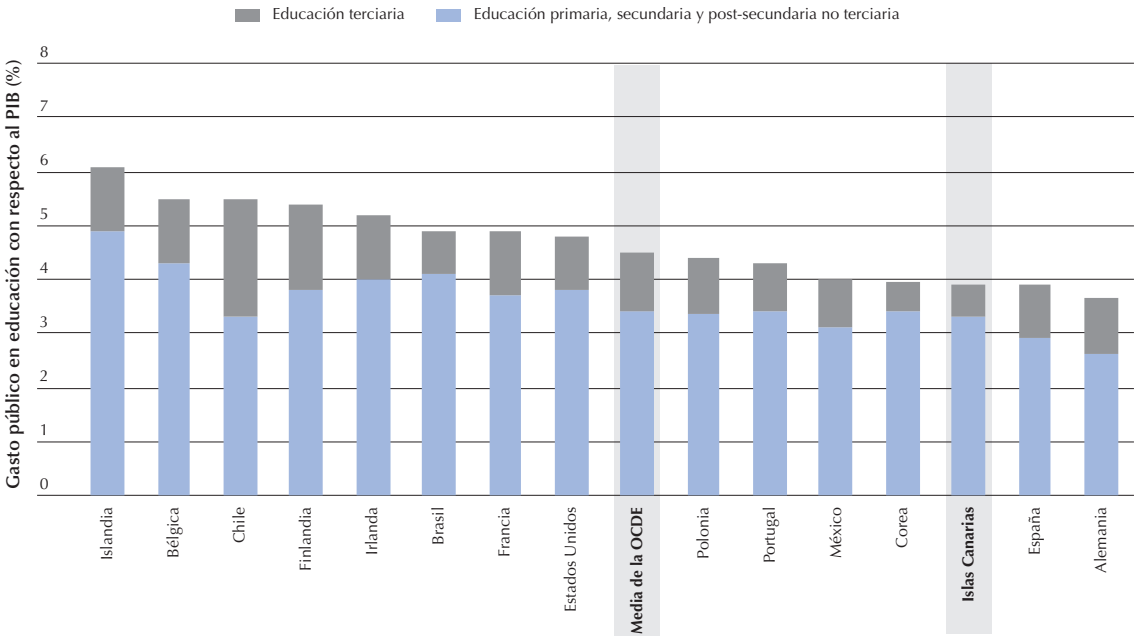
La Figura 3.1 muestra que en 2008 (el año de referencia utilizado en *Panorama de la Educación 2011, Indicadores de la OCDE*) el conjunto de España gastó menos recursos públicos en educación que la media de los países de la OCDE: un 2.9% del PIB en educación primaria y secundaria, y un 1% del PIB en educación terciaria, mientras que la media de la OCDE fue del 3.4% y el 1.1% respectivamente. Finlandia, el país europeo con mejores resultados, gastó el 3.8% y el 1.6%, respectivamente. No obstante, el total de España para todos los niveles es en realidad el 4.2%, una vez añadido el gasto en instituciones distintas de centros de enseñanza primaria y secundaria y universidades.

El gasto de Canarias con respecto al PIB está próximo a la media de la OCDE[3] en educación preuniversitaria (3.3%), pero no tanto en educación terciaria (0.6%). El país de la Figura 3.1 cuyo nivel de PIB per cápita está más próximo al de Canarias es Corea, con mejor puntuación incluso que Finlandia en el estudio PISA. Las cifras de gasto en educación en universidades y centros de enseñanza en Corea son bastante similares a las de Canarias: 0.6% del PIB en educación terciaria, 3.4% en educación primaria y secundaria.



▪ Figura 3.1 ▪

Gasto público en las instituciones educativas con respecto al PIB, por niveles: Canarias y países seleccionados



Fuente: OCDE, 2011.

Evolución del gasto

Canarias mantuvo el nivel de inversión en educación tanto en términos absolutos como relativos durante los primeros años de recesión (Figura 3.2a), a pesar de la caída del crecimiento económico entre 2008 y 2009. El gasto público no se ajustó a las realidades económicas hasta 2010, cuando el presupuesto de educación se contrajo en un 15% con respecto al año anterior debido a las medidas de austeridad aplicadas, la bajísima producción económica y el descenso de los ingresos.

La Figura 3.2b muestra la evolución del gasto público en educación entre 2005 y 2008 en Canarias, España y una selección de países de la OCDE.

Hasta fechas recientes, el término "estabilidad" es el que mejor describía las pautas del gasto en educación en Canarias. En el cuatrienio concluido en 2008 (año de referencia de la edición de 2011 de *Panorama de la Educación*), la inversión pública en las instituciones educativas de Canarias con respecto al PIB solo cayó un poco entre 2005 y 2006, subió un poco entre 2006 y 2007, y volvió a bajar entre 2007 y 2008, pero terminó el periodo en un nivel cercano al punto de partida de 2005. En contraste, el gasto en el área de la OCDE estuvo marcado por considerables fluctuaciones. Los países típicos de la OCDE y de la UE bajaron ligeramente en 2007 y experimentaron una fuerte caída en 2008, para terminar el periodo bastante por debajo de los niveles de 2005. Hubo caídas particularmente espectaculares en Corea, Estados Unidos y Chile. Solo Irlanda registró un gran aumento en el periodo, y solo España, Finlandia y Bélgica (el otro país del gráfico que aumentó el nivel de gasto en 2008) se acercaron al nivel de estabilidad de Canarias.

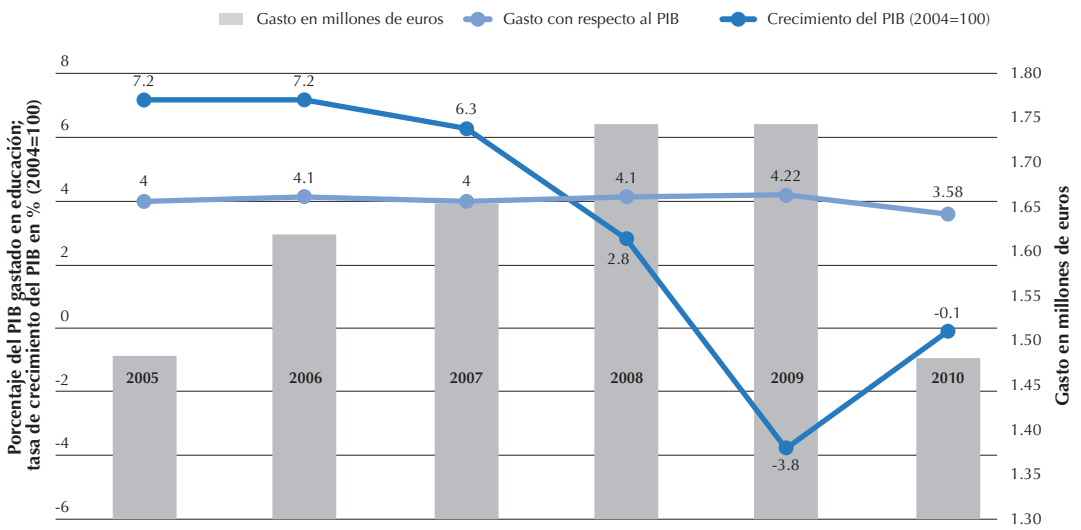
El hecho de que Canarias lograra mantener un nivel constante de gasto en educación hasta 2010 es loable, pero se trata sobre todo de un efecto colateral positivo de un retraso en el impacto de la recesión. En 2010, el porcentaje de la riqueza regional invertido en educación fue solo ligeramente inferior al de los ejercicios anteriores (3.8%), pero como se muestra claramente en la Figura 3.2a, la contracción de la economía redujo considerablemente el valor de esta participación en términos absolutos (1.48 millones EUR frente a 1.74 millones EUR en 2009).

El análisis pormenorizado del gasto en educación va más allá del alcance de este informe. Los niveles comparativamente bajos de inversión en educación,[4] las escalas salariales fijas y un reciente recorte de los niveles salariales, indican que habrá probablemente una mayor reducción o una congelación de los presupuestos de educación mediante recortes de los gastos no salariales. Por consiguiente, en la planificación de las políticas a corto y medio plazo debería prestarse gran atención a qué áreas se han visto y se verán afectadas por los ajustes presupuestarios, tendría que analizarse el posible impacto de estos ajustes sobre las reformas prioritarias, y habría que garantizar la comunicación transparente con las partes interesadas en relación con estos aspectos.



▪ Figura 3.2a ▪

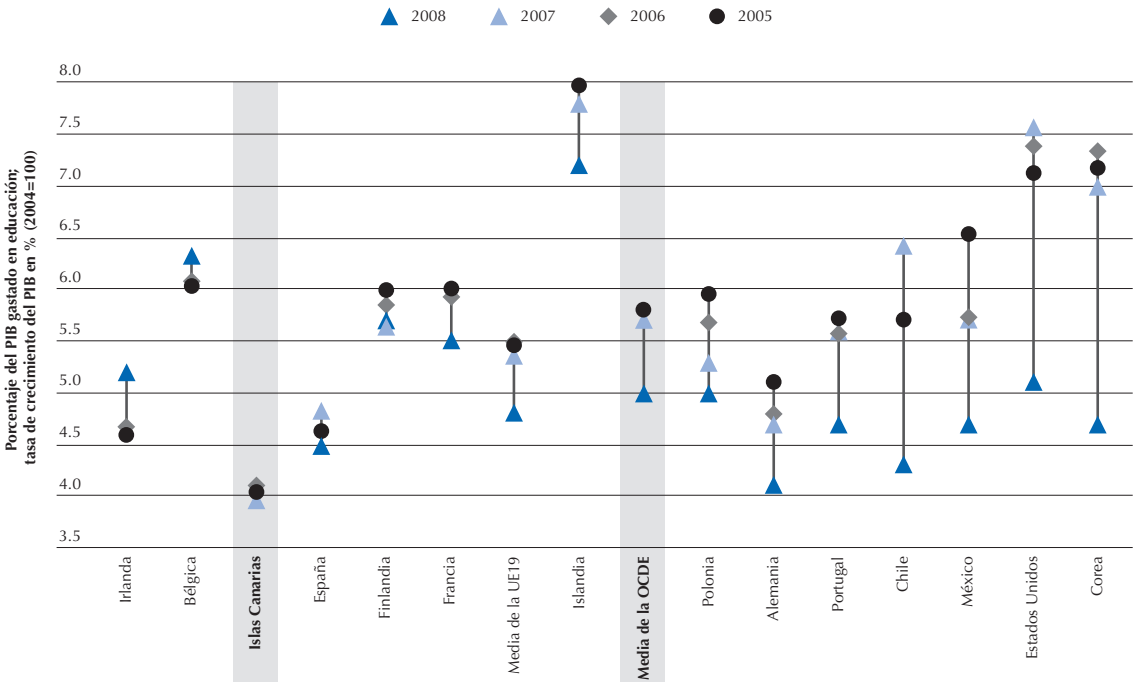
Evolución del gasto público en instituciones educativas con respecto al PIB 2005-10: Canarias



Fuente: Consejería, 2011.

▪ Figura 3.2b ▪

Evolución del gasto público en instituciones educativas con respecto al PIB 2005-08: Canarias y países seleccionados de la OCDE



Fuente: OCDE, 2011.

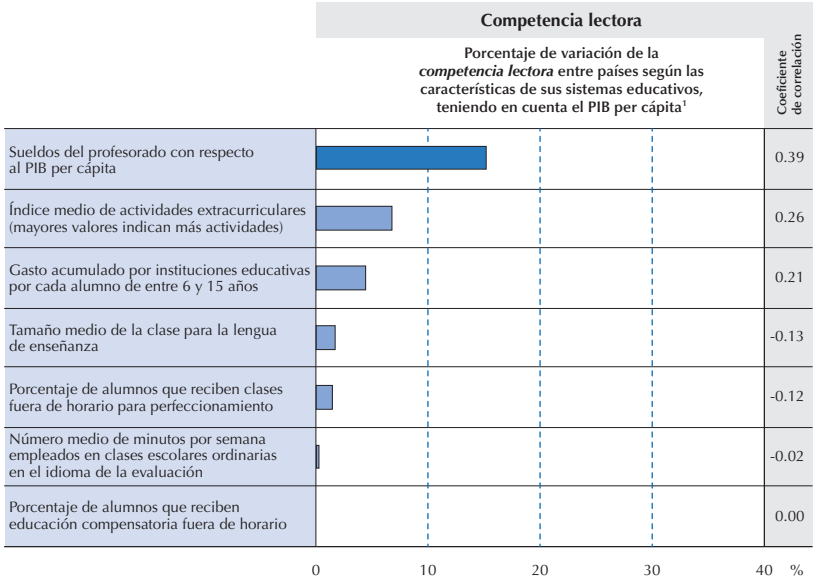
Pautas del gasto en educación

La inversión por sí sola no conduce a mejores resultados. Los niveles de gasto son menos importantes que la forma en la que se gasta el dinero. Como demuestran las investigaciones y los resultados del estudio PISA, hay solo una tenue relación entre los recursos educativos y el rendimiento de los alumnos. Las diferencias de calidad entre centros y dentro de los mismos se explican, por encima de todo, por la calidad de los recursos humanos. El estudio PISA muestra, como se ilustra en la Figura 3.3, que el único tipo de recurso (aislado) que tiene una correlación significativa con el rendimiento de los alumnos es el nivel salarial del profesorado en relación con la renta nacional.



■ Figura 3.3 ■

Relación entre los recursos del sistema educativo y los resultados educativos



Nota: Las correlaciones con significación estadística en el nivel del 5% ($p < 0.05$) se señalan en un tono más oscuro.
1. El porcentaje se obtiene elevando al cuadrado el coeficiente de correlación y multiplicándolo por 100.
Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.

En la Tabla 3.1 se indica el desglose del gasto en educación en Canarias para 2010. (Se informó al equipo de la OCDE de que el presupuesto se va a reducir en un 4.7% en 2011, pero no se indicó dónde se iban a aplicar las reducciones exactamente.) Del presupuesto total de educación de 1 622.088 millones EUR, el 81.7% se gasta en educación primaria y secundaria, el 15.3% en educación superior y el 2.7% en el funcionamiento de la Consejería de Educación. Del presupuesto de educación primaria y secundaria, el 90.5% se dedica a los gastos de la educación ordinaria en el aula, incluida la educación especializada. Las autoridades de Canarias realizan un considerable esfuerzo para proporcionar educación fuera de las clases ordinarias para atender necesidades particulares (educación compensatoria y extraescolar, educación para alumnos con necesidades especiales, educación a distancia, educación de adultos), pero estas áreas solo representan el 2.4% del gasto total en educación.

Tabla 3.1 Gasto por nivel educativo, Canarias (2010)

	Gasto anual (EUR 000)	Porcentaje del total (%)	Gasto por alumno (EUR)
ACTIVIDADES DOCENTES			
Educación infantil y primaria	571 961	36.4	3.057
Educación secundaria (obligatoria y bachillerato) y formación profesional	590 124	37.5	5 079
Educación especializada	38 200	2.4	754
Educación de alumnos con necesidades específicas	10 790	0.7	7 112
Educación a distancia	213	0	
Educación de adultos	2 856	0.2	97
Educación compensatoria	21 669	1.4	
Educación extraescolar	3 770	0.2	
Educación superior	240 494	15.3	5 533
ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS			
Costes de la Consejería de Educación	45 800	2.7	
Otros (comidas, transporte, etc.)	80 214	4.5	
Becas y ayudas económicas			
nivel preuniversitario	6 181	0.4	97
nivel universitario	9 816	0.6	3 175
Total	**1 622 088**		

Fuente: Consejería de Educación de Canarias, 2010.

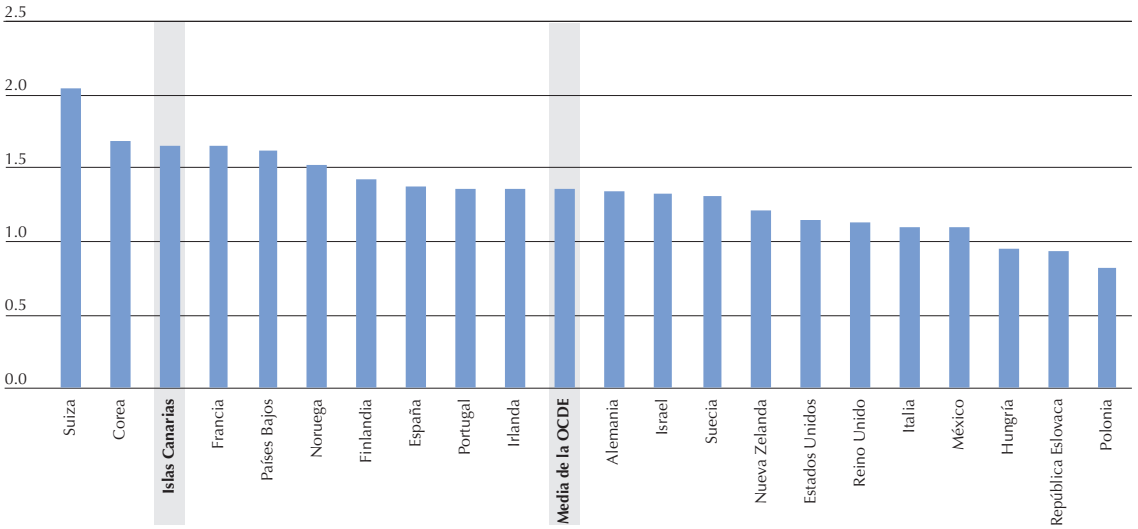


La Tabla 3.1 muestra también que, en 2010, la educación secundaria y la educación infantil y primaria obtuvieron niveles de financiación similares. No obstante, según la Consejería de Educación había menos alumnos en educación secundaria que en infantil y primaria (116 185 frente a 187 108). Traducido a gasto por alumno a efectos comparativos, el coste de la educación secundaria resulta ser 1.7 veces superior al del conjunto de la educación infantil y primaria.

La diferencia es mayor que en la mayoría de los países de la OCDE, como se indica en la Figura 3.4. En España, y en promedio en toda el área de la OCDE, el coste de la educación secundaria es 1.4 veces el de la educación primaria. En la mayoría de los países con niveles de PIB per cápita similares a Canarias, como Italia, Nueva Zelanda e Israel, la diferencia es inferior a 1.4, oscilando entre 1.1 y 1.3. Es justo mencionar que Corea y los Países Bajos, con ratios similares a los de Canarias, obtuvieron resultados particularmente buenos en el estudio PISA, pero Nueva Zelanda, con una ratio de 1.2, también obtuvo buenos resultados.

▪ Figura 3.4 ▪

Gasto por alumno en educación secundaria con respecto al gasto en infantil y primaria: Canarias, España y países de la OCDE



Fuente: OCDE y Consejería, 2011.

Otra forma de examinar el gasto relativo en educación infantil y primaria y en educación secundaria consiste en observar el porcentaje del PIB per cápita dedicado a cada una de ellas. En 2007 Canarias gastó el 15.4% del PIB per cápita en educación infantil y primaria por alumno, y el 25.7% del PIB per cápita en educación secundaria por alumno. Las cifras medias de la OCDE fueron 19% y 24%, respectivamente. Sobre esta base, Canarias invirtió menos de lo que cabría esperar en cada alumno de primaria, y un poco más de lo que cabría esperar en cada alumno de secundaria. España gastó más de lo que cabría esperar en ambos, pero en particular en los alumnos de secundaria, con cifras de 20.1% y 28%, respectivamente.

Merece la pena tratar de analizar qué es lo que hace que la educación secundaria en Canarias sea mucho más costosa que la educación primaria, especialmente si tenemos en cuenta las elevadas tasas de fracaso en la educación secundaria; aunque estas elevadas tasas de fracaso pueden por sí solas estar incrementando los costes de la educación secundaria, al mantener a los alumnos repitiendo curso en el sistema innecesariamente. La Tabla 3.3 muestra el desglose del gasto anual total atribuido a educación infantil y primaria y a educación secundaria respectivamente en el apartado "actividades docentes" de las dos primeras filas de la Tabla 3.1.

El gasto es mayor en transferencias e inversión con destino a la educación primaria que a la secundaria, como cabría esperar por razón del mayor número de alumnos. Inversamente, en la educación secundaria el gasto es considerablemente mayor en personal no docente y en mantenimiento y servicios; aunque estos epígrafes suponen una proporción relativamente pequeña del presupuesto del conjunto de las actividades docentes, representan la mayor parte de la diferencia de costes entre la educación primaria y la educación secundaria.



Gasto anual por alumno, por nivel y con respecto al PIB per cápita: Canarias, España y países seleccionados de la OCDE (2007)

Tabla 3.2 *En dólares de EE. UU. equivalentes en paridad de poder adquisitivo del PIB, por nivel educativo, basado en equivalentes a tiempo completo. Año de referencia 2007, salvo indicación en contrario.*

	PIB per cápita	Educación infantil y primaria	Con respecto al PIB per cápita		Educación secundaria	Con respecto al PIB per cápita	Ratio con respecto a la primaria
		(1)	(2)		(3)	(4)	
Polonia[2]	16 312	4 361	26.7	Suiza[2]	13 982	33.4	2.0
Hungría[2]	18 763	4 480	23.9	Corea	7 860	29.6	1.7
Italia[2]	31 016	7 287	23.5	**Islas Canarias[2,3]**	**7 353**	**25.7**	**1.7**
Reino Unido	34 957	7 910	22.6	Francia	9 532	29.3	1.6
Portugal[2]	22 638	5 008	22.1	Países Bajos	10 248	25.9	1.6
Estados Unidos	46 434	9 812	21.1	Noruega	11 997	22.4	1.5
España	**31 469**	**6 336**	**20.1**	Finlandia	7 829	22.2	1.4
Suecia	36 785	7 002	19.0	**España**	**8 730**	**28.0**	**1.4**
Media de la OCDE	**32 962**	**6 094**	**19.0**	Portugal[2]	6 833	30.2	1.4
Nueva Zelanda	27 020	4 930	18.2	Irlanda	9 375	21.1	1.4
Francia	32 495	5 786	17.8	**Media de la OCDE**	**8 267**	**24.0**	**1.4**
Corea	26 574	4 673	17.6	Alemania	7 841	22.6	1.3
República Eslovaca	20 270	3 459	17.1	Israel	5 741	21.7	1.3
Alemania	34 683	5 833	16.8	Suecia	9 143	24.9	1.3
Israel	26 444	4 346	16.4	Nueva Zelanda	5 933	22.0	1.2
Suiza[2]	41 800	6 859	16.4	Estados Unidos	11 301	24.3	1.2
Países Bajos	39 594	6 341	16.0	Reino Unido	8 892	25.4	1.1
Finlandia	35 322	5 512	15.6	Italia[2]	8 004	25.8	1.1
Irlanda	44 381	6 901	15.5	México	2 236	15.8	1.1
Islas Canarias[2,3]	**28 588**	**4 426**	**15.5**	Hungría[2]	4 225	22.5	0.9
Noruega	53 672	7 904	14.7	República Eslovaca	3 219	15.9	0.9
México	14 128	2 045	14.5	Polonia[2]	3 590	22.0	0.8

1. Año de referencia 2008.
2. Solo instituciones públicas (para Italia, excepto en educación terciaria).
3. Año de referencia 2010.
4. Datos para toda la educación terciaria.

Fuente: OCDE, 2010; Consejería, 2011.

Tabla 3.3 Desglose del gasto de Canarias en actividades docentes, por fases (EUR 000)

ACTIVIDADES DOCENTES	Gasto total en personal	*Del cual, personal docente*	*Del cual, personal no docente*	Mantenimiento y servicios	Transferencias corrientes[1]	Transferencias de capital[2]	Inversión	TOTAL
Infantil y primaria	453 210	444 976	8 234	9 595	81 106	1 453	26 598	571 961
Secundaria	480 947	445 583	35 364	34 508	57 779	647	16 243	590 124

1. Las "transferencias corrientes" son las subvenciones pagadas a los centros concertados y directamente a los alumnos.
2. Las "transferencias de capital" se destinan por lo general a las Administraciones Locales.

Fuente: Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, 2011.

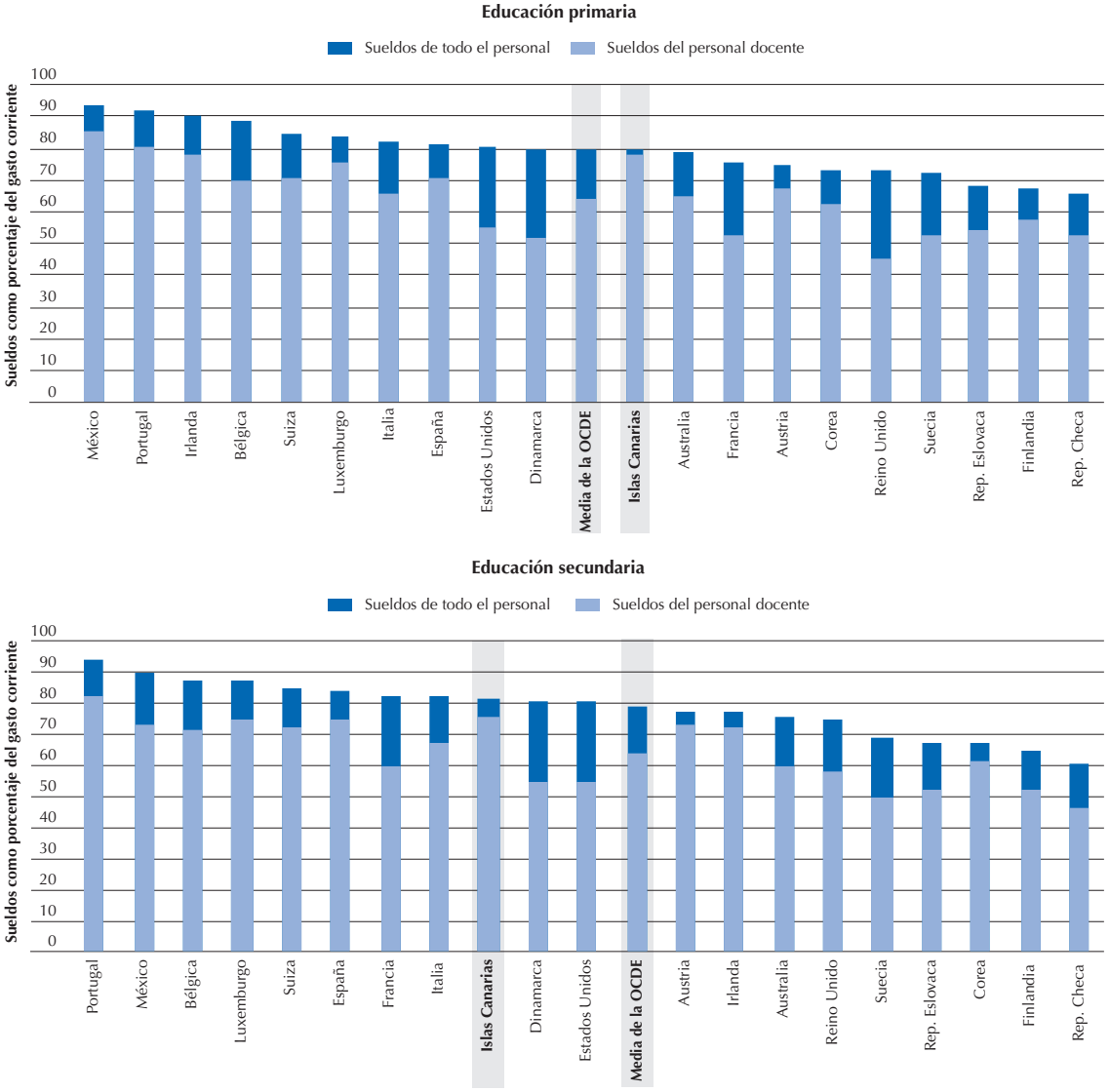
Sueldos del profesorado

En 2010, el coste de las retribuciones del conjunto del personal docente y el personal no docente, calculado como porcentaje del gasto corriente, estuvo muy en línea con la media de la OCDE (Figura 3.5). En el sistema educativo de Canarias, los sueldos y salarios representaron el 79.4% del gasto corriente en educación primaria (OCDE: 80%),[5] y el 81.6% del gasto corriente en educación secundaria (OCDE: 78.8%).[6] El cuadro cambia si consideramos solamente las retribuciones del profesorado. En porcentaje del gasto corriente, las retribuciones del profesorado estuvieron por encima de la media de la OCDE tanto en la educación primaria (78%) como en la secundaria (75.6%) (medias de la OCDE: 63.9% y 63.8%, respectivamente).[7] Canarias tiene un gasto relativamente bajo en retribuciones del personal no docente, pero su porcentaje de gasto salarial total en personal docente es el mayor de todos los países de la Figura 3.5 en educación primaria, y el cuarto, por detrás de Austria, Irlanda y Corea, en educación secundaria.



▪ Figura 3.5 ▪

Sueldos y salarios con respecto al gasto corriente en educación primaria y secundaria



Fuente: OCDE, 2010 y Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, 2011.

En la Tabla 3.4 y la Figura 3.6 se muestran las retribuciones iniciales en Canarias, otras regiones españolas, y los países de la UE y la OCDE.

La Tabla 3.4 muestra el nivel retributivo inicial y las retribuciones máximas en términos absolutos para Canarias, las Comunidades Autónomas españolas y la media de la OCDE y la UE19. En Canarias, las retribuciones iniciales son de 31 544 EUR para los profesores de primaria y de 35 519 EUR para los de secundaria. Solo en el País Vasco son superiores las retribuciones iniciales. Estas retribuciones están por encima de las retribuciones iniciales medias de la UE19 (25 750 EUR PPA y 28 240 EUR PPA) y de la OCDE (26 039 EUR PPA y 28 474 EUR PPA).

Sorprendentemente, la situación es la inversa en el caso de las retribuciones máximas: en Canarias, los profesores de secundaria tienen las retribuciones máximas más bajas de todas las CC. AA., sólo un 15.7% superiores a las del comienzo de la carrera. La progresión salarial en la educación primaria es algo más pronunciada, con un 20% de diferencia entre los niveles salariales inicial y máximo. Sin embargo, se trata de la progresión más baja de todas las regiones españolas, muy por debajo de la media de España. Es interesante observar las diferencias que se muestran en la Tabla 3.4 entre Canarias y el conjunto de España. Los profesores de primaria y de secundaria de Canarias empiezan con niveles salariales superiores a la media española y muy superiores al nivel retributivo de la UE19 y la OCDE. Sin embargo, al término de su carrera profesional ganan menos que la media de sus compañeros españoles, y menos que la media de los profesores de la OCDE y la UE19.



Tabla 3.4 Retribuciones anuales totales del profesorado al comienzo y al término de la carrera docente, incluidos todos los complementos, salvo indicación en contrario (2010)

	Educación primaria		Educación secundaria	
	Sueldo inicial	Sueldo máximo	Sueldo inicial	Sueldo máximo
	(1)	(2)	(3)	(4)
Andalucía	27 401	38 106	30 738	42 370
Aragón	24 788	36 954	29 853	41 153
Asturias	26 957	37 159	30 284	41 244
Islas Baleares[1]	29 647	41 629	32 773	44 402
Islas Canarias[1]	**31 544**	**37 868**	**35 519**	**41 097**
Cantabria	29 891	40 232	33 276	44 754
Castilla-León	27 638	37 753	30 974	41 359
Castilla La Mancha	29 496	40 053	32 800	43 628
Catalonia	27 355	40 201	30 837	44 626
Extremadura	27 920	37 979	31 225	41 970
Galicia	27 083	37 684	30 388	41 867
La Rioja	28 660	39 095	32 216	43 789
Madrid	27 358	37 294	30 662	41 515
Murcia	28 015	38 577	31 471	41 714
Navarra	29 366	37 282	33 746	42 926
País Vasco	32 182	39 982	36 997	45 888
Valencia	27 786	39 061	31 143	43 402
Media de las CC. AA. españolas	***28 417***	***38 645***	***32 053***	***42 806***
Sueldo neto, sin complementos	***11 508***	***11 508***	***13 314***	***13 314***
Media de la OCDE[2]	**26 039**	**44 219**	**28 474**	**47 388**
Media de la UE19[2]	**25 750**	**42 256**	**28 240**	**46 643**

1. Media para destinos en las islas principales y las islas distantes.
2. Datos de 2008 de *Panorama de la Educación 2010*, en euros equivalentes en paridad de poder adquisitivo.
Fuente: Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, 2011; OCDE, 2010.

La Figura 3.6 da una idea de los niveles salariales del profesorado en términos relativos, comparando los niveles retributivos de Canarias con los de una selección de países de la OCDE con respecto a sus respectivos PIB per cápita, tanto para las retribuciones iniciales como para las máximas.

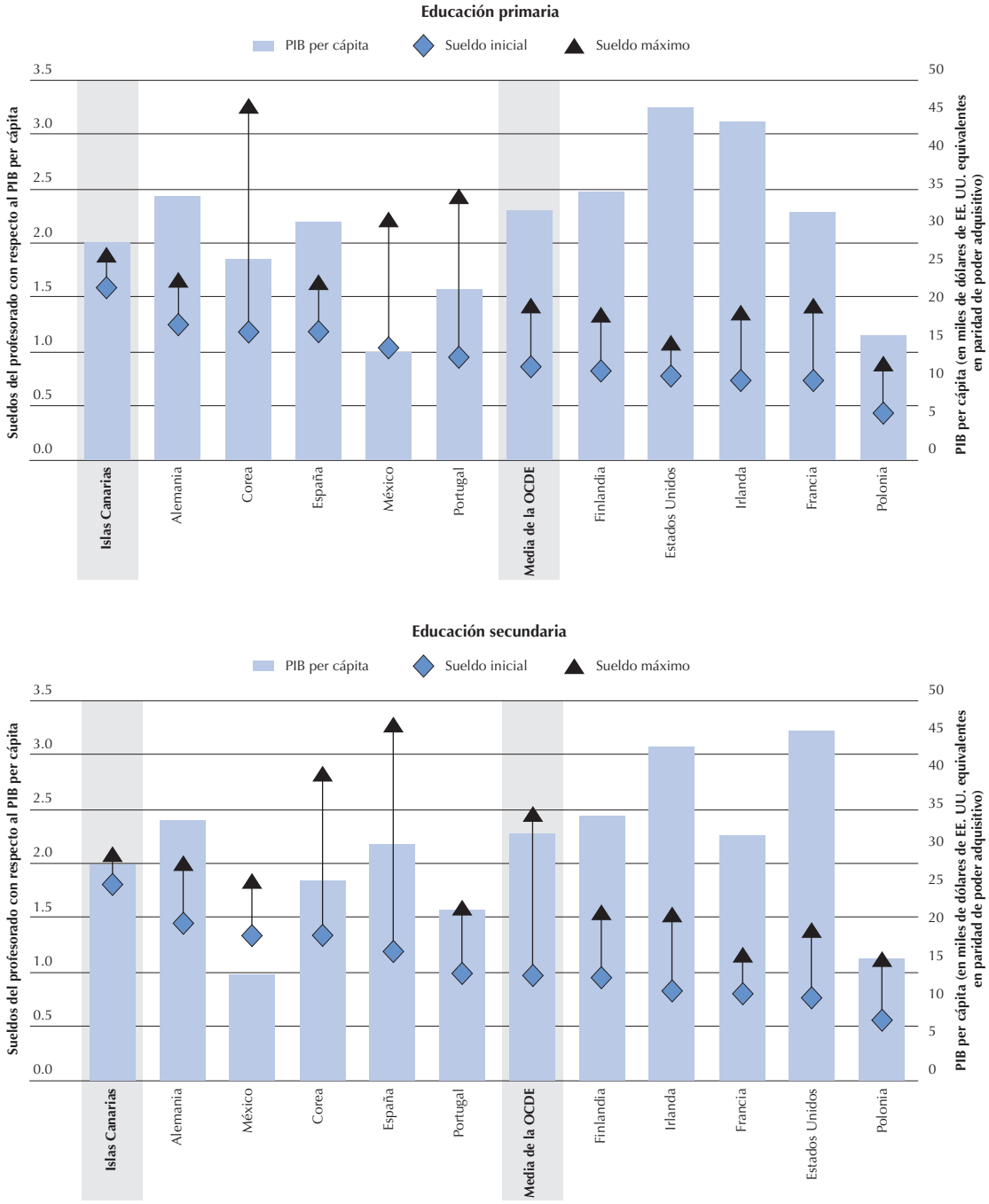
La Figura 3.6 muestra claramente que, en términos relativos, los sueldos iniciales de los profesores de Canarias son muy elevados en comparación con estándares internacionales: considerablemente mayores que a los de países con un PIB per cápita similar o inferior, como Corea, Italia, Israel y Nueva Zelanda (solo Corea aparece en esta figura). La figura confirma también que las escalas retributivas de Canarias son excepcionalmente planas. En efecto, de todos los países que se muestran, Canarias posee tanto las retribuciones salariales más elevadas como la progresión más plana a lo largo de la carrera. Las retribuciones máximas son también muy elevadas, según los baremos internacionales, con respecto al PIB per cápita. Lo mismo se puede decir cuando las regiones españolas son comparadas. En términos relativos, Canarias ocupa el tercer puesto del conjunto de las regiones por retribuciones iniciales en educación primaria y secundaria, y el quinto y sexto lugar en retribuciones máximas en educación primaria y secundaria respectivamente.

Se diría que el Gobierno de Canarias está invirtiendo mucho dinero en pagar al profesorado. Con más del 99% del gasto total, el gasto recurrente de la educación en Canarias es excepcionalmente elevado, y una gran proporción de la parte correspondiente a sueldos y salarios se dedica a retribuir al personal docente. Esto puede tener o no algo que ver con la fortaleza de los sindicatos de profesores de Canarias y con el número de profesores que trabajan en la Consejería de Educación. Mientras que el estudio PISA pone de relieve la existencia de una correlación entre los resultados de PISA y los niveles de ingreso del profesorado (véase la Figura 3.3), esa comparación no se aplica para Canarias. Como los resultados del estudio PISA son insatisfactorios, pareciera improbable que el Gobierno y las partes interesadas están obteniendo los resultados esperados de la inversión. Sin embargo, en vez de preguntar si el actual nivel de retribuciones del profesorado es adecuado, sería mejor centrarse en la cuestión de cuáles puedan ser las causas de los resultados insatisfactorios. La motivación, la estructura de la carrera profesional, la falta de sistemas eficaces de valoración, liderazgo y desarrollo profesional podrían ser algunas de las razones, que se analizan más detalladamente en el Capítulo 5.



▪ Figura 3.6 ▪

Sueldos del profesorado con respecto al PIB per cápita y progresión de la escala salarial a lo largo de la carrera: Canarias y países seleccionados de la OCDE



Fuente: OCDE, 2010 y Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, 2011.

Los datos que se presentan en este capítulo indican que, a pesar de un PIB per cápita inferior y una inversión en educación con respecto al PIB por debajo de la media de la OCDE, los sueldos del profesorado son mucho más altos que en otros países europeos y de la OCDE, tanto en términos relativos como absolutos. Enseñar en Canarias presenta la ventaja de los términos y condiciones del funcionariado, y las escalas retributivas del funcionariado determinan el sueldo base de los profesores, que en 2011[8] asciende a 13 314 EUR anuales para la educación secundaria y 11 508 EUR anuales para la educación primaria. La diferencia en los niveles salariales entre las regiones se debe a los pagos adicionales (complementos) acordados por las propias regiones y abonados como complemento del sueldo base. Esta práctica es habitual en numerosos países. En Canarias, los complementos incluyen el



"complemento de destino" (que se paga en todas las CC. AA. excepto Navarra, pero en cuantías variables), el "complemento específico docente" (que se paga en todas las CC. AA.) y "otros complementos autonómicos" (que se pagan con diversos propósitos, en ocho CC. AA. y en la Consejería de Educación). Los complementos representan el 45% del sueldo inicial en educación primaria, el 64% del sueldo inicial en educación secundaria, el 69% del sueldo máximo en educación primaria y el 67% del sueldo máximo en educación secundaria. El profesorado de Canarias percibe incrementos salariales por cada trienio y sexenio de servicio.

La enseñanza en Canarias es una carrera muy atractiva en términos retributivos, especialmente para posibles nuevos entrantes en la profesión. Según datos de la Consejería de Educación, en el curso 2010/11 había 756 titulados procedentes de los centros de formación del profesorado, mientras que el número de vacantes en los centros de enseñanza primaria y secundaria estaba en torno a sesenta. No obstante, los pagos de complementos son automáticos y no están vinculados a ningún otro requisito más que la antigüedad en la profesión. En combinación con el carácter extraordinariamente plano de las escalas salariales y otros factores examinados más adelante en este informe, el sistema actual de retribuciones y complementos desincentiva el desarrollo profesional, y no brinda posibilidad alguna de retribuir económicamente la calidad y el compromiso profesional.

En las presentes condiciones, teniendo en cuenta el nivel de desmoralización entre el profesorado y las pruebas empíricas del impacto positivo de una elevada retribución del profesorado sobre el rendimiento de los alumnos, el equipo de la OCDE no sugiere que deban reducirse los niveles salariales inicial o posteriores de los profesores ya ejercientes. En vez de ello, si las autoridades deciden centrarse en las pagas y complementos, deberían considerarse en primer lugar aspectos como el carácter extraordinariamente plano de las escalas salariales y la escasez de incentivos económicos para mejorar o avanzar en la carrera docente.

RECOMENDACIONES

- La Consejería de Educación de Canarias debería **ceder más competencias** a los centros de enseñanza. Salvo en los casos en los que la legislación estatal española exija expresamente aprobar reglamentos y decretos, estos deberían ser reemplazados por orientaciones.
- La Consejería debería impulsar un examen de **las necesidades de papeleo y presentación de informes** en el ámbito de la educación, con vistas a su reducción al mínimo; asimismo, debería examinar y simplificar todos los procesos de toma de decisiones que afecten a los centros de enseñanza. Las consultas son importantes, pero deberían diferenciarse claramente de la toma de decisiones por la persona o nivel responsable.
- Para garantizar que todos los interesados en decisiones concretas sepan que sus opiniones se han tenido en cuenta, la Consejería de Educación debería hacer un seguimiento de cada **consulta** que realice con un informe de resultados, indicando cuántas personas respondieron o participaron en los grupos de consulta, quiénes fueron, qué dijeron, qué decidió el Gobierno y por qué (incluidas las razones por las que se hubieran rechazado ideas que gozaban de amplio respaldo público).
- La Consejería de Educación ganaría si explicara públicamente y de manera más amplia sus **políticas educativas y las razones en las que se basan**. A la hora de proponer reformas, resulta útil señalar expresamente las consecuencias que tendrán para las distintas partes interesadas, y cómo se van a atenuar las posibles consecuencias adversas.
- Debería desarrollarse una cultura de **evaluación** en Canarias. Los autores de los programas deberían explicar detalladamente qué se pretende lograr con los mismos. Posteriormente, debería evaluarse rigurosamente si se ha alcanzado el objetivo. Sea cual sea el resultado de la evaluación, debería compartirse con las partes interesadas.
- La Consejería de Educación de Canarias debería tratar de determinar las causas de la diferencia relativamente elevada en la región entre **los costes por alumno** de educación secundaria y los costes por alumno de educación primaria, y asegurarse de que ambos costes guarden un correcto equilibrio. La Consejería debería considerar la posibilidad de eliminar **costes innecesarios** (como los costes de repetir curso) de los presupuestos de educación, particularmente en el nivel de secundaria, y debería también considerar si es pertinente redistribuir inversiones entre los niveles educativos.
- Como, según los baremos internacionales, Canarias dedica una parte considerable del presupuesto de educación a **retribuciones del profesorado**, y los niveles retributivos iniciales son extraordinariamente generosos, se recomienda a las autoridades que examinen la condicionalidad de la estructura retributiva del profesorado y los pagos de complementos, considerando la posibilidad de condicionar algunos de ellos al rendimiento o al desarrollo profesional y estableciendo más incentivos profesionales para todo el profesorado (véase el Capítulo 5).



Notas

1. En un informe de la OCDE del año 2007 sobre Regiones y Gobiernos Centrales se recoge el descontento de algunas CC. AA. por el hecho de que algunas de las leyes básicas aprobadas por el Gobierno Central son a veces demasiado detalladas y limitan la capacidad de las CC. AA. de desarrollar aspectos sustanciales de las políticas en las que tienen asumidas las competencias (OCDE, 2007). El equipo de la OCDE obtuvo confirmación de este hecho en varias ocasiones durante las visitas sobre el terreno.
2. Por ejemplo, la legislación española básica regula la duración máxima en el cargo de los directores de los centros de educación secundaria. La duración máxima admisible se ha modificado varias veces en los últimos años, poniéndose a cero cada vez el cómputo de años que llevaba cada director en el puesto.
3. La OCDE fue informada de que el porcentaje de inversión directa en educación en el presupuesto nacional español se encuentra por debajo del 1%. Esto permite comparar el gasto regional con el de otros países.
4. 0.3% del gasto total en educación primaria; 0.1% del gasto total en educación secundaria.
5. OCDE, 2010.
6. OCDE, 2010.
7. OCDE, 2010.
8. Según la información facilitada por la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de Canarias.

Bibliografía

OCDE (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development (Vinculando a los gobiernos regionales y centrales: Contratos para el desarrollo regional,* disponible únicamente en inglés*)*, Ediciones OCDE.

OCDE (2010), *Panorama de la Educación 2010: Indicadores de la OCDE*, Santillana, España.



4

Estudiantes y aprendizaje

Este capítulo analiza algunos de los factores que inciden en los resultados insatisfactorios de aprendizaje en las Islas Canarias. Aborda temas relativos a la motivación, el apoyo de la familia y la eficacia del aprendizaje en clases ordinarias y extraescolares, y cuestiones importantes como la repetición de cursos, el currículo, la evaluación, las diferencias del rendimiento entre géneros y la educación en la primera infancia. El capítulo concluye con las recomendaciones del equipo sobre los alumnos y el aprendizaje.



Muchas variables afectan tanto la manera en que los niños aprenden como la forma de prepararlos para la vida y el trabajo. Tanto como sus propias habilidades y capacidades, competencias y destrezas, estas variables incluyen la situación social y económica de sus países y de sus familias y la naturaleza del mercado laboral al que emergen como adultos, además de las características del sistema educativo y su capacidad para adaptarse a las demandas que surgen a escala nacional o regional.

En el caso de las Islas Canarias, los resultados educativos recogidos en el informe PISA son marcadamente peores que los resultados de España en su conjunto y del resto de la OCDE, incluso después de tener en cuenta las circunstancias socioeconómicas menos favorables de los estudiantes de las Islas. Los resultados de PISA y los niveles de desempleo locales, combinados, sugieren que los jóvenes de las Islas Canarias acaban la escolarización malamente preparados para la vida y el trabajo en una economía global en continuo cambio y en las duras condiciones económicas a las que se enfrenta España en la actualidad. El interrogante, un reto que exige respuesta antes de que puedan ofrecerse soluciones, es: "¿por qué los resultados no fueron mejores?". La respuesta es complicada tanto por la intricada malla de funciones centralizadas y descentralizadas del sistema educativo español como por las circunstancias particulares de las Islas Canarias, un grupo de islas lejos de la costa, a cierta distancia del resto del país, con menos acceso a los mercados laborales y recursos de la Europa peninsular.

OPINIÓN DE LOS INTERESADOS SOBRE LOS ESTUDIANTES Y EL APRENDIZAJE

Casi todas las partes con las que se reunió el equipo de la OCDE durante las visitas tenían una explicación que ofrecer sobre los resultados relativamente bajos de los estudiantes de las Islas Canarias que recogió PISA. Tales explicaciones sobre los estudiantes, las familias y el aprendizaje eran, entre otras:

- El escaso interés en el aprendizaje, vinculado a la limitada educación de los padres, las pocas aspiraciones, la falta de apoyo o la situación social desfavorecida.
- La baja motivación para aprender porque los jóvenes (que hasta hace poco podían encontrar fácilmente trabajos bien pagados en la construcción o el turismo, sin tomarse la molestia de adquirir cualificación alguna) no contemplaban la educación como relevante o necesaria. Entre las manifestaciones de la poca motivación se incluye el absentismo escolar.
- El plan de estudios, principalmente académico, de la educación secundaria obligatoria, que hace muy poco hincapié sobre las competencias básicas y la aplicación de conocimientos; que no da un énfasis significativo a la resolución de problemas, al pensamiento crítico y a aprender a aprender; y que ofrece pocos contenidos que atraigan a los estudiantes menos inclinados académicamente y que desean opciones más profesionales.
- Las elevadas cifras de escolares con necesidades educativas especiales o que tienen problemas para dominar el currículo.
- Los mecanismos inadecuados para la pronta identificación de los estudiantes problemáticos, que se retrasan o que no avanzan.
- La falta de un sistema efectivo para ayudar a los estudiantes que se retrasan a alcanzar el nivel exigido durante el curso académico. La respuesta habitual es hacerles repetir curso.
- La alta tasa de repetición, que provocaba que a muchos estudiantes con 15 años en PISA 2009 todavía se les estaba enseñando el programa de estudios correspondiente a los de 13 o 14 años.
- La falta de claridad con respecto al nivel que los estudiantes deberían alcanzar al final de cada curso. Estos niveles están definidos en términos generales en el currículo nacional. La consideración de si los estudiantes los han alcanzado depende de una evaluación carente de normalización o moderación que realiza el profesor. Y, así, los evaluadores generosos pueden fallar en detectar las lagunas de aprendizaje o en actuar sobre ellas; los duros pueden hacer que los estudiantes repitan curso sin necesidad.
- El horario y la configuración de la jornada escolar.

INTERÉS, MOTIVACIÓN Y CONDUCTA ESTUDIANTILES

Varios interesados comunicaron al equipo que los estudiantes carecían de **interés en la educación y de la motivación para continuar con ella** al concluir la etapa obligatoria. Sin embargo, el equipo rara vez escuchó esta afirmación en los centros escolares que visitó en boca del personal o de los estudiantes. Los estudiantes con los que se reunió el equipo no mostraron falta de motivación o ambición. Y si todavía creen que pueden conseguir un trabajo bien pagado sin adquirir cualificación es que no han mirado las recientes estadísticas de desempleo juvenil de las Islas Canarias: la tasa de desempleo entre los 16 y 24 años ha sido superior al 30% desde 2008 y alcanzó el 42% en 2010 (EUROSTAT, 2011). De hecho, el Consejo Escolar de las Islas Canarias informó al equipo de que se ha reducido el abandono escolar y de que los índices de titulación han mejorado últimamente, a medida que más jóvenes se dan cuenta de los riesgos que supone el desempleo.

Indudablemente, en Canarias hay algunos estudiantes desmotivados, con poca inclinación a aprender. Y, sin duda, algunos expresan su frustración comportándose mal en el aula, molestando a sus compañeros de clase, haciendo novillos o abandonando la educación. Ya hubo indicios de esto en 2009, cuando tuvo lugar la evaluación PISA, aunque desde entonces este aspecto también puede haber mejorado.



El informe PISA incluye un índice de factores estudiantiles que afectan al clima escolar. Éste se deriva de los informes de los directores de los centros sobre la extensión en la que la incidencia de los factores siguientes en sus centros impiden el aprendizaje de los alumnos: *i*) absentismo escolar; *ii*) interrupción de las clases por parte de los escolares; *iii*) que los estudiantes se salten clases; *iv*) estudiantes que no muestran respeto hacia los profesores; *v*) consumo de alcohol o drogas ilegales por parte de los alumnos; y *vi*) estudiantes que intimidan o acosan a otros estudiantes. Las Islas Canarias tuvieron el segundo índice más bajo de España; sólo Ceuta y Melilla puntuaron peor. PISA estimó que los factores estudiantiles que afectan al clima escolar daban cuenta del 9% de la variación del rendimiento escolar en Canarias, muy por encima de la media de la OCDE (6%) y superior a todas las demás regiones españolas (la segunda más alta, Ceuta y Melilla, estaba por debajo de la media de la OCDE).

Casi la mitad de los escolares de la muestra PISA acudían a centros en los que el director notificó la existencia de absentismo escolar al menos en cierta medida; un 17% acudía a centros en los que se decía que esto era muy frecuente. Una porción similarmente alta de estudiantes escolarizados en centros con mucho absentismo escolar fue comunicada sólo por los directores de Andalucía (14%), Murcia (18%) y Ceuta y Melilla (22%). Además, alrededor del 40% de los estudiantes asistían a centros en los que los estudiantes se saltaban las clases en al menos cierta media; casi un 10% a centros en los que esto era muy frecuente.

Se informó de que la interrupción de las clases por parte de los estudiantes es más común en los centros canarios que en los de otras regiones españolas. Aproximadamente un cuarto de los escolares asistían a centros para los que el director daba cuenta de que los estudiantes interrumpían las clases al menos en cierta medida. El que los estudiantes se salten las clases también es común en los centros educativos: alrededor de un tercio de los alumnos estaban escolarizados en centros en los que el director decía que los alumnos se saltaban las clases en cierta media y el 10% estaba en un centro donde se decía que esto era muy frecuente. Los directores de Canarias también informaron de la falta de respeto hacia los profesores por parte de los alumnos de sus centros. Alrededor del 40% de los estudiantes acudía a centros en los que se informa de que esto es cierto al menos en cierta medida. Y los directores de las Islas Canarias informaron de que el 18% de los estudiantes estaban en centros en los que la intimidación o acoso de los escolares por parte de otros escolares ocurría en cierta medida: sólo Ceuta y Melilla, con un 35%, dieron cuenta de una cifra más alta. En el lado positivo, sólo el 7% de los escolares canarios acudían a centros en los que el director informaba de que los estudiantes usaban alcohol o drogas ilegales en cierta medida.

Los resultados de PISA mencionados provienen de los informes de los directores, que dependen de sus juicios subjetivos y de sus expectativas que, a su vez, pueden variar entre países o regiones. Asimismo debe mencionarse que muchos países con puntuaciones de lectura considerablemente más altas que las de las Islas Canarias tuvieron cifras peores en el índice de factores estudiantiles que afectan al clima escolar. Entre otros, estaban Finlandia (-0.43) y Canadá (-0.41), con el segundo y tercer rendimiento más alto de la OCDE.

Incluso admitiendo que muchos estudiantes de secundaria de las Islas Canarias carecen de motivación y están poco interesados en el aprendizaje, es importante reconocer que esto puede no ser necesariamente culpa suya. La pregunta es: "¿Por qué? ¿Cuál fue la causa de que perdieran el interés y la motivación?". Las visitas de campo parecen señalar que, en el sistema escolar de las Islas Canarias, hay una serie de factores potencialmente desalentadores y que privan de motivación (lo que se discute en el resto de este capítulo y en los dos siguientes). Si estos factores de desaliento y desmotivación se eliminan del sistema, los estudiantes deberían interesarse e implicarse más en el aprendizaje y mostrar mayor respeto hacia sus profesores.

Aunque a veces el acoso se asocia con el aburrimiento de los acosadores con las clases y/o su propia conciencia de su fracaso académico, es necesario abordarlo como un problema independiente. A pesar de los resultados de PISA, los interlocutores del equipo de la OCDE no consideraron que existiera una alta tasa de acoso en los centros escolares de las Islas Canarias. Esta visión está respaldada por la información de la Consejería de Educación que señala una tasa de acoso e intimidación de aproximadamente el 3%.[1]

Recuadro 4.1 *Nurture groups*, un tipo de agrupación educativa

Se trata de pequeños grupos educativos estructurados dirigidos a los alumnos que muestran signos de dificultades conductuales, sociales o emocionales, particularmente a aquellos que experimentan problemas o angustia fuera del ámbito escolar. Se basan en la idea de que toda persona necesita sentirse segura y ser capaz de establecer relaciones en los primeros años de vida para madurar de la forma adecuada. Los grupos están formados por 8-12 escolares, un profesor y un auxiliar docente. Su finalidad es proporcionar a los alumnos las competencias y estrategias que necesitan para poder permanecer en el ámbito de la educación reglada. Los mejores grupos han tenido mucho éxito: han modificado de manera significativa el comportamiento de los estudiantes; mejorado sus competencias sociales, emocionales y conductuales; prestado apoyo práctico y aportado confianza a sus padres y cuidadores; acelerado o retomado, cuando se había estancado, el progreso académico; permitido a los alumnos reincorporarse a las clases ordinarias, y mejorado la tasa de asistencia.

Fuente: Sitio web de *The Nurture Group Network, www.nurturegroups.org/pages/what-are-nurture-groups.html.*



No está claro si el acoso se dirige hacia estudiantes de grupos minoritarios (muchos de ellos agrupados en centros concretos en los que su posición de minoría podría no ser tal problema). La experiencia de otros países de la OCDE sugiere que las políticas escolares de tolerancia cero, bien explicadas y aplicadas, para enfrentarse al acoso entre alumnos y el trabajo en equipo entre pares pueden ser de utilidad para reducir su extensión.

También puede ser preciso abordar la mala conducta persistente como un problema específico. La experiencia internacional ofrece varios modelos útiles. Por ejemplo, un informe reciente de Ofsted (inspectores escolares de Inglaterra) sugería apoyar a los menores que muestran un comportamiento problemático en los primeros años de la escolarización primaria mediante lo que se ha dado en llamar nurture groups (Ofsted, 2011) (véase el Recuadro 4.1). La escolarización infantil y su importancia se discuten más abajo, en este capítulo.

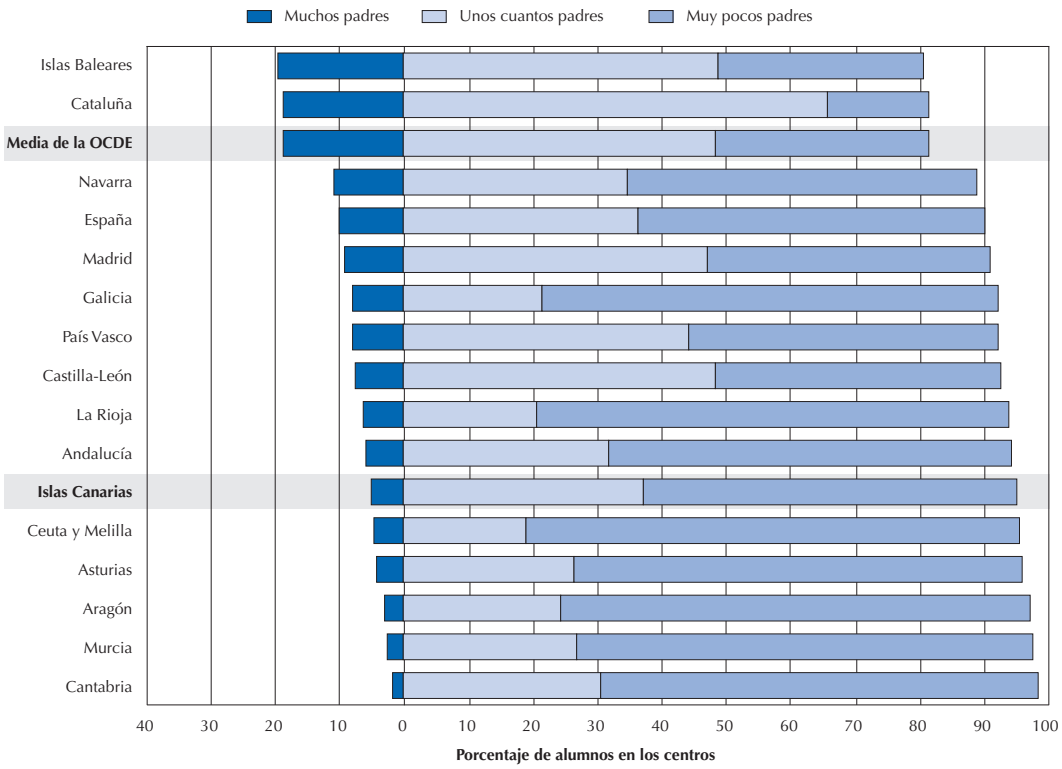
EL PAPEL DE PADRES Y FAMILIAS

Se sugirió al equipo que el escaso interés de los escolares por el aprendizaje estaba relacionado con la limitada educación de los padres, las pocas aspiraciones, la situación social desfavorecida y la falta de implicación en el centro educativo.

Como ya se ha dicho, el nivel de marginación social es relativamente alto en las Islas Canarias y el típico nivel educativo y profesional de los padres relativamente bajo. La información recopilada en PISA y otros estudios de investigación muestran una y otra vez que los padres mejor educados tienden a tener una participación mayor en la actividad escolar de sus hijos que los padres con niveles educativos más bajos. Es más, es más probable que los estudiantes con padres con estudios hayan crecido en un entorno en el que se valora la educación. Estos estudiantes habrían tenido mayores oportunidades de desarrollar motivación por el aprendizaje y de adquirir una cultura de esfuerzo personal (Kaula, 2009; Kohn, 1969; OCDE, 2010).

▪ Figura 4.1 ▪

Presión de los padres sobre los centros para que consigan niveles académicos altos



Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.

Los resultados de PISA indican que el interés y la presión de los progenitores son definitivamente beneficiosos para el rendimiento educativo. En concreto, los estudiantes rinden mejor cuando los padres, los profesores y los centros escolares tienen altas expectativas para ellos. Un indicador de la participación de los padres en la educación de su hijo es la presión que ejercen sobre



el centro del niño para que fije niveles académicos altos para sus estudiantes y logre alcanzarlos. PISA solicitó información sobre esto a los directores escolares.

En las Islas Canarias, sólo el 5% de los estudiantes asiste a centros en los que el director informó de gran cantidad de padres que presionan al centro para que consiga niveles académicos altos. El 58% de los estudiantes están en centros donde sólo unos cuantos padres lo hacen. Para el total de España las cifras son mejores: 10% y 54%. En la zona OCDE, como media, casi el 20% de los escolares están en centros en los que el director dio cuenta de presiones por parte de muchos padres; sólo un tercio de los estudiantes están en centros en los que pocos padres presionan.

El equipo OCDE identificó varias razones por las que los niveles de participación de los padres puede ser menor en las Islas Canarias que en cualquier otra parte. La primera se refiere a la actitud de los centros educativos hacia los padres. Es improbable que los centros consigan una implicación seria de los padres a menos que tengan voluntad de llegar a ellos, de acogerles de buena gana en el centro, de dar respuesta a sus preguntas e inquietudes, de compartir los resultados de los logros del estudiante de una forma que los padres puedan entender y de tratarles como iguales en la empresa conjunta de ayudar a sus hijos a aprender. El equipo de la OCDE se formó la idea de que en muchos de los centros públicos de las Islas Canarias, todavía no se contempla a los padres como iguales. A menudo, los padres y los centros escolares carecen de una base común para discutir los niveles de rendimiento estudiantiles, porque los exámenes normalizados que evalúan a los alumnos de manera que se pueda realizar una comparación con las normas nacional o regional, raramente se utilizan: según los informes recabados de los directores de los centros en PISA 2009, sólo el 27% de los estudiantes de las Islas Canarias son evaluados utilizando pruebas normalizadas, ligeramente por debajo de la media española y muy por debajo de la media de la OCDE de 76%. En asuntos cruciales, como si se hará repetir curso a su hijo, a los padres se les notifica la decisión del profesor en vez de invitarles a discutir qué podría hacerse. Tampoco tienen derecho de apelación; pueden quejarse, pero se le dijo al equipo que si lo hacen, no supone diferencia alguna. Y, en contraste con muchos países, los padres de las Islas Canarias tienen muy poco derecho a elegir el centro al que acude su hijo.

En segundo lugar, los padres pueden desanimarse a la hora de involucrarse en los centros escolares debido a que son conscientes de sus propios bajos niveles educativos y desinterés por la lectura. Las tasas de alfabetismo han mejorado durante los últimos 30 años a partir de niveles muy bajos y se informó al equipo de que la sociedad canaria carece de tradición lectora. Y esto actúa contra los buenos resultados en alfabetismo y comprensión aunque, como muestra PISA, España no es el único país en el que los niños tienden a no leer por placer. Una tercera razón (que no se ciñe exclusivamente a las Islas) por la que la participación de los padres es menor es que a menudo, en las Islas, no son los principales cuidadores; a partir de las discusiones del equipo con los centros educativos da la impresión de que este papel normalmente parece recaer en los abuelos o en otros.

Durante la visita del equipo de la OCDE, todas las partes interesadas de las Islas Canarias convinieron en la importancia de hacer más para estimular la participación de los padres en la vida académica de los centros. La necesidad de identificar mejores maneras de captar a las familias para motivar a los estudiantes para que aprendan fue subrayada por la Consejería de Educación en sus solicitudes de información al equipo de la OCDE. Todos los mecanismos habituales para la participación de los padres, desde luego al nivel de primaria, parecen estar ya en su lugar, lo que incluye asociaciones de madres y padres activas y comprometidas, horario de consulta padres-profesor y proyectos especiales que involucran a los padres. Parece, no obstante, que muchos padres no se aprovechan de esto, lo que no es muy sorprendente a nivel de secundaria o en las zonas urbanas. En todo el mundo, los centros de educación secundaria encuentran más dificultades a la hora de captar a los padres que los de primaria.

Las autoridades de las Islas Canarias tienen en marcha un programa especial, el Plan canario de formación para la familia, diseñado para fomentar la participación de la familia en la vida de los centros escolares y en la educación de sus hijos mediante actividades de formación en la escuela, seminarios y trabajo conjunto entre profesores y familias; pero, puesto que no se ha evaluado, no está claro si está funcionando o lo bien que funciona. Varios centros visitados por el equipo han realizado esfuerzos serios para atraer a los padres y han tenido una buena respuesta. Un centro, en una comunidad rural pobre, se dio cuenta de que era improbable que los padres de la comunidad tomaran la iniciativa para contactar o dejarse caer por el centro, pero se mostraron encantados de aceptar invitaciones a "veladas para padres", asistir a los actos escolares y firmar informes periódicos del progreso de su hijo enviados a casa en los cuadernos (para demostrar que los habían visto y entendido). Una escuela primaria visitada había redactado libros de cocina para los padres y proyectos especiales que captaban a las familias en los días de festividades.

Asimismo podría valer la pena que los centros escolares tuvieran relaciones con otros parientes y con los cuidadores. Se han evaluado los programas de apoyo a las madres en las Islas Canarias y han mostrado beneficios (Rodrigo *et al*., 2006). Los abuelos también podrían beneficiarse de los programas dirigidos a los padres sobre el desarrollo temprano en la infancia y la importancia de la estimulación y de la lectura a los niños pequeños. La Consejería de Educación ha implantado un nuevo proyecto, aunque no está claro cuál ha sido su efecto o si debería ampliarse. Otra línea de actuación que podría considerarse, sugerida por los docentes en varios centros visitados, es convertir los centros educativos en centros para los servicios de bienestar social que ahora se prestan a nivel de municipio. Esto permitiría que el tiempo de respuesta fuese más rápido en casos de menores en riesgo o de familias con necesidad de servicios, y ofrecería a esas familias un incentivo para acudir al centro escolar. Hay precedentes en otros países (Inglaterra, por ejemplo), en donde los centros para la infancia (Children's Centres), ubicados en el centro escolar, también ofrecen servicios de guardería durante todo el día para niños en



edad preescolar o para aquellos que no acuden todavía durante una jornada escolar completa, además de ofrecer acceso a la familia a servicios de salud o de otra índole.

Por supuesto, el diseño y la implantación de un programa para mejorar la participación de los padres en los centros educativos exigirán la más amplia consulta y discusión con las partes interesadas.

ALUMNOS CON NECESIDADES ESPECIALES O CON DIFICULTADES PARA DOMINAR EL CURRÍCULO

Las Islas Canarias cuentan con un sistema para diagnosticar a los estudiantes con necesidades educativas especiales, del que las autoridades se sienten orgullosas. Si un profesor piensa que un alumno puede tener necesidades especiales, cumplimenta un impreso en el que solicita una evaluación psicopedagógica por parte de un equipo multidisciplinar. Es un proceso diseñado para confirmar la naturaleza de la necesidad educativa especial del estudiante, sus destrezas y competencias y los recursos necesarios para ayudarlo y para ofrecerle una orientación educativa y profesional. Para los centros públicos hay 44 de estos equipos de atención, de los que ocho corresponden a situaciones específicas (dos para discapacidad motora, dos para discapacidad visual, dos para discapacidad auditiva y dos para trastornos generalizados del desarrollo). Los centros privados usan su propio personal especializado para efectuar el diagnóstico educativo. Los profesores de primaria recién formados que no pueden encontrar trabajo docente pueden realizar una formación adicional para trabajar en estos equipos que, además, son los mismos equipos que diagnostican y orientan a los alumnos con altas capacidades o a los que se incorporan tardíamente al sistema educativo. La mayoría de los diagnósticos se llevan a cabo cuando los niños tienen entre 3 y 8 años. Los informes deberían actualizarse cada dos años.

El equipo de la OCDE no tiene razones para dudar del buen trabajo de los equipos, una vez que se les hace intervenir. Sin embargo, las discusiones durante el trabajo de campo hicieron que surgieran dudas sobre si todos los docentes en el aula poseen las competencias y la formación para saber cuándo acudir a ellos. Particularmente preocupante es el nivel secundario para el que la formación inicial del profesorado no incluyó psicología o pedagogía hasta el curso 2010/11 y en el que los docentes pueden asumir perfectamente que cualquier necesidad especial se hubiera detectado en el centro de primaria. Otro tema es si los centros ordinarios de educación secundaria pueden disponer de las horas suficientes del docente como para proporcionar a los estudiantes con necesidades especiales la atención extraordinaria que precisan. Uno de los centros visitados indicó que esto constituía un problema y que no era inusual que se cancelaran las sesiones individuales profesor-alumno planificadas si había que cubrir la ausencia inesperada de profesores.

Las Islas Canarias tienen una red de centros que ofrecen distintos métodos de escolarización para las necesidades especiales, que van desde los "centros ordinarios de atención educativa preferente" para alumnos con discapacidad auditiva o motora, pasando por las "aulas enclave", unidades dedicadas a las necesidades educativas especiales ubicadas en centros escolares ordinarios, hasta los "centros de educación especial" para el alumnado cuyas necesidades requieran adaptaciones significativas del currículo. Durante una breve visita, el equipo no pudo juzgar si este sistema, junto con los programas especiales desarrollados desde 2007/08 para valorar y satisfacer las formas concretas en que se presentan las necesidades especiales, atiende de manera plena y efectiva a todos los alumnos con estas necesidades en las Islas: no se ha realizado una evaluación local.

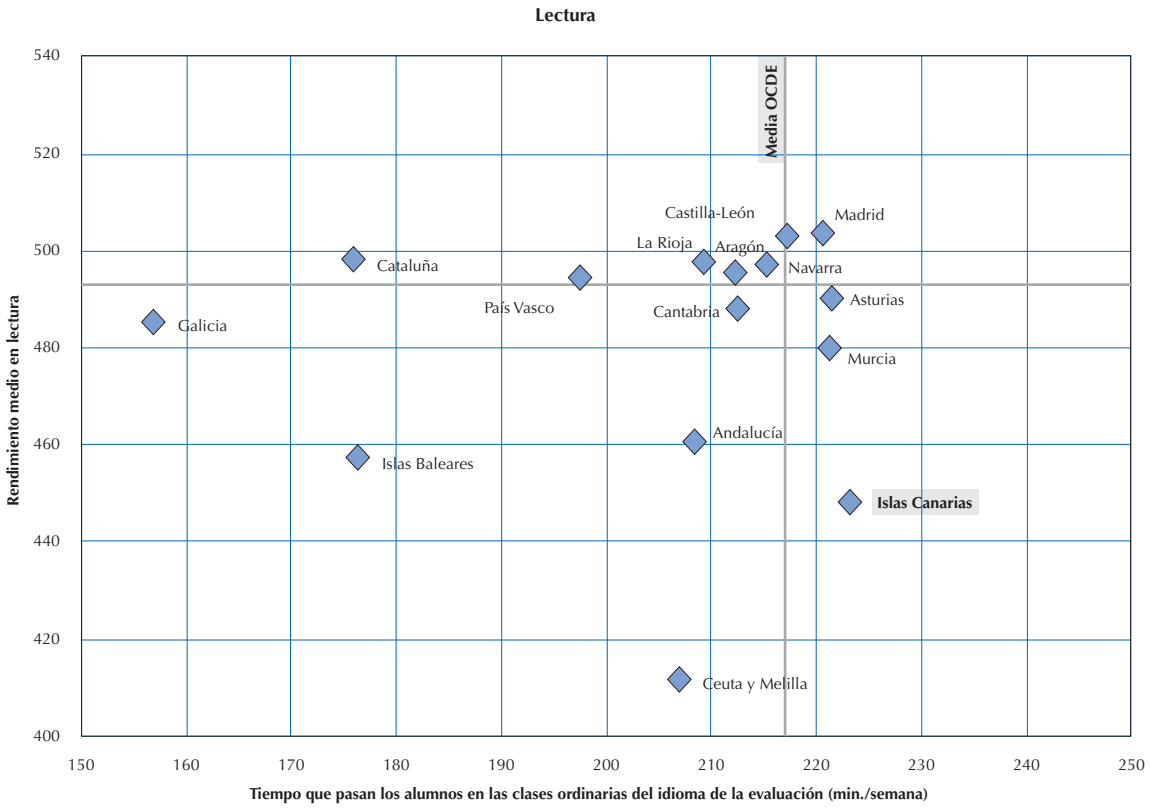
PISA no da indicaciones sobre las cifras o niveles de rendimiento de los alumnos con necesidades educativas especiales en cada país; una de las razones para ello es que el término "necesidades especiales" cubre un amplio espectro y los distintos países aplican definiciones diferentes. Parece haber cifras significativas de estudiantes con necesidades especiales en algunos de los centros públicos de las Islas Canarias. Sin embargo, el equipo percibió la existencia de algunos incentivos en el sistema para clasificar así a los estudiantes. Uno es que el centro "gana" más profesores. En uno de las centros visitados, se informó al equipo de que la asignación típica era de 1.2 profesores por clase; a un centro cercano con un número elevado de alumnos con necesidades especiales, sin embargo, se le concedió 1.7 profesores por clase. Otro centro escolar señaló que los centros con niveles altos de necesidades pueden solicitar atención acogiéndose a programas especiales. El mismo centro indicó que es práctica habitual ayudar a los alumnos más flojos a adquirir sus títulos de graduado clasificándolos como estudiantes con necesidades especiales y luego aplicándoles criterios de evaluación "adaptados" (más bajos), aunque esto no se refleja en los certificados.

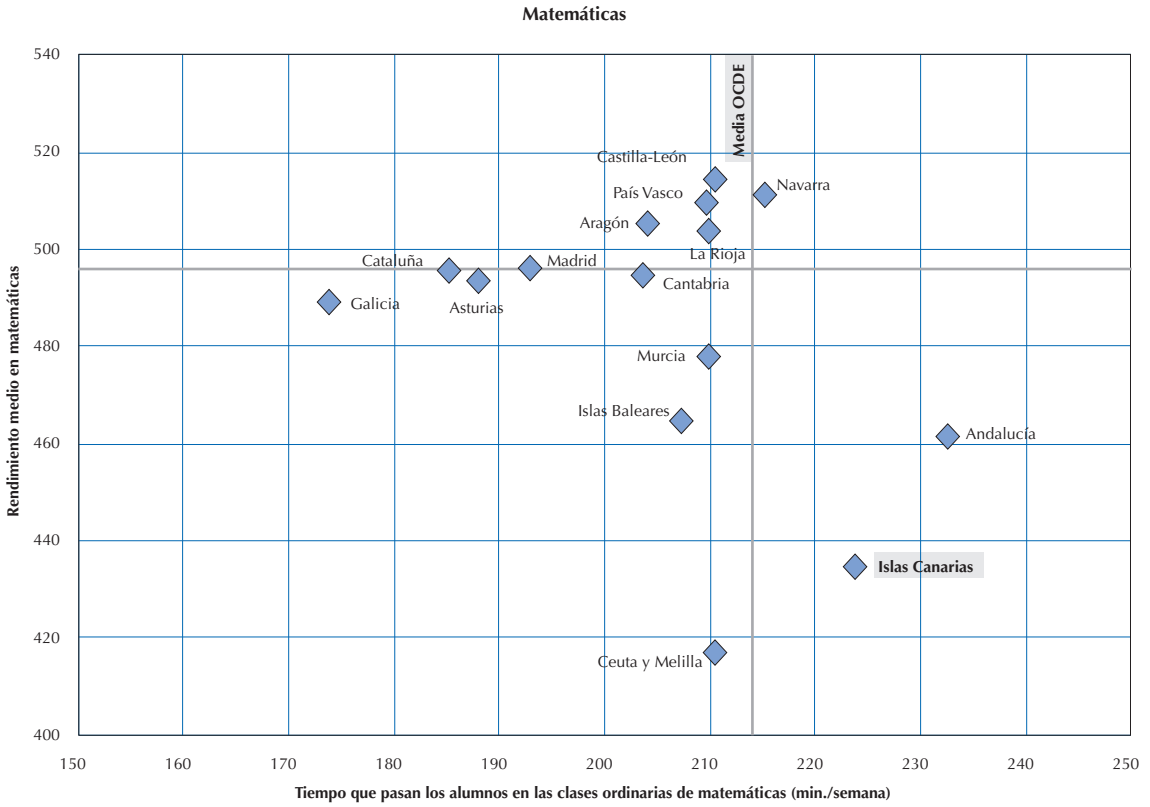
Desde 2007/08 se han introducido diversos "programas de refuerzo" especiales para ayudar a los alumnos que experimentan dificultades para dominar el currículo nacional para su grupo de edad. A nivel de educación secundaria, estos programas incluyen: el programa de refuerzo para ayudar a cualquier estudiante de primaria o secundaria que tenga dificultades en lectura, escritura o matemáticas; otros programas de refuerzo para favorecer el desarrollo y adquisición de las competencias básicas, así como permitir que los alumnos obtengan el título de graduado en educación secundaria; un programa de apoyo para alumnado no hispanohablante; y un "programa para la mejora de la convivencia" para aquellos alumnos que necesitan reincorporarse a los centros de secundaria después de un periodo de exclusión por mal comportamiento o que están en riesgo de abandono del sistema escolar. Las autoridades canarias están muy preocupadas con los estudiantes con dificultades, una categoría que podría asumirse que coincide en parte con la de quienes se enmarcarían bajo el Nivel 2 si fueran valorados a la edad de 15 años en PISA.



▪ Figura 4.2 ▪

Tiempo que se pasa en las clases ordinarias y rendimiento, por materia

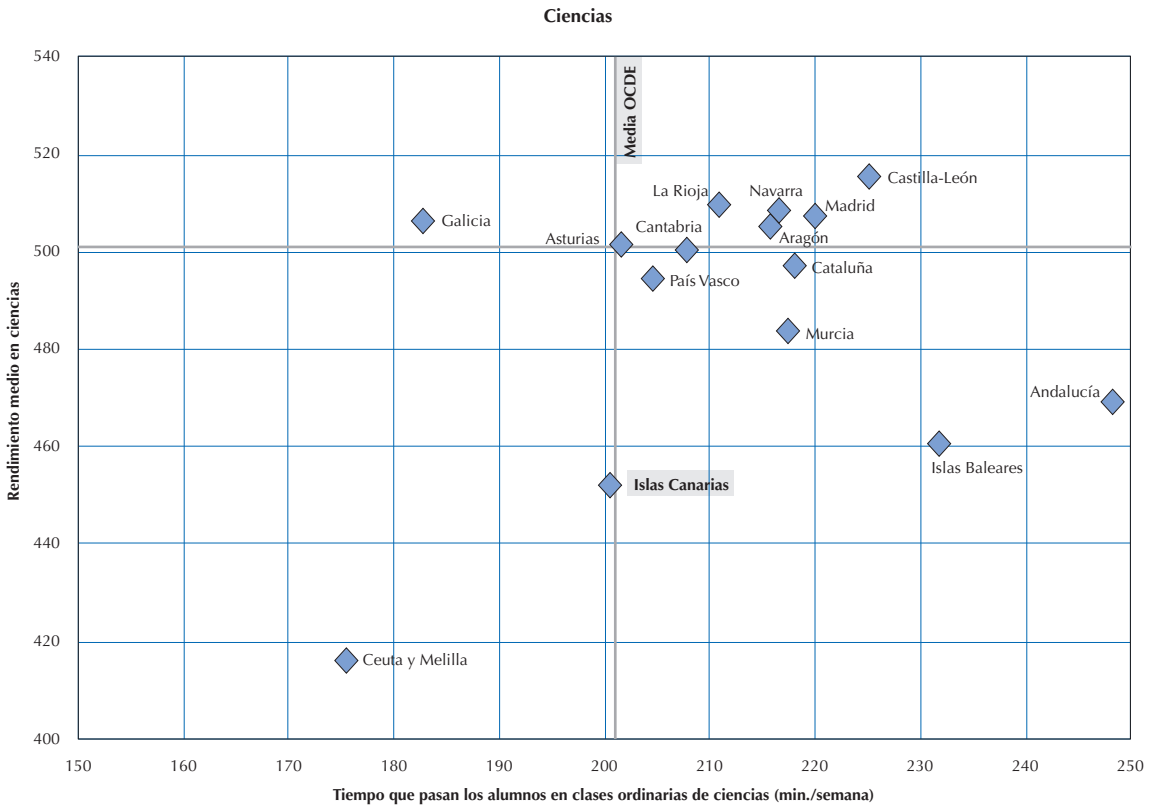






▪ Figura 4.2 *(continúa)* ▪

Tiempo que se pasa en las clases ordinarias y rendimiento, por materia



Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.

Tampoco han sido evaluados todavía los programas de refuerzo. Dada la escala e importancia de estos programas, el equipo de la OCDE sugiere que se evalúen o que se investigue sobre ellos tan pronto como sea posible para establecer si están bien dirigidos, si se identifica y atiende a todos los estudiantes con dificultades que requieren programas de refuerzo y si tales programas están mejorando los logros de los participantes de manera mensurable.

Entretanto, PISA proporciona la evidencia principal sobre la efectividad de los programas de refuerzo en general. El mensaje de esos resultados de PISA (que se presentan en la siguiente sección) es que es improbable que más programas de refuerzo externos al centro sean de utilidad. Tampoco sería útil ampliar el horario ya considerable dedicado a las lecciones ordinarias de matemáticas y lengua en las Islas Canarias. La mejor manera de mejorar los resultados, y la más efectiva, sería mejorar la calidad de las lecciones ordinarias. Aunque los hallazgos de PISA en contra de los programas de refuerzo no son específicos de las Islas Canarias, sí tienen sentido en el contexto de las Islas donde los programas de refuerzo actuales para alumnos con dificultades y en edad de asistir a la educación secundaria implican mantenerlos en el centro (mientras que sus iguales tienen las tardes libres) para recibir más de la misma enseñanza, impartida por los mismos profesores, que ya han tenido en una ocasión o, si han repetido curso, en dos. Si esa enseñanza no consiguió los resultados deseados la primera vez, ¿por qué debería tener éxito la segunda o la tercera vez?

Para tener la oportunidad de triunfar, los programas de refuerzo necesitan ofrecer algo nuevo y distinto, específicamente diseñado para ayudar a estos estudiantes a vencer sus barreras personales ante el aprendizaje. Otros países de la OCDE ofrecen ejemplos de programas personalizados de "puesta al día". No obstante, estos programas dependen de modo crucial de que el profesorado del aula sea capaz, tenga la voluntad y cuente con la formación para valorar exactamente qué aspectos de la materia ha dominado el alumno y con cuáles encuentra dificultades, de manera que las clases de refuerzo puedan concentrarse en las áreas específicas en las que necesita ayuda. En Inglaterra, a esto se le denomina "evaluación formativa" o "evaluación para el aprendizaje": todos los profesores en los centros públicos cuentan con la formación para hacerla y se espera que la hagan para todo el alumnado en el transcurso de las clases ordinarias. Esta cualificación no existe todavía para los docentes de las Islas Canarias y necesitaría desarrollarse. No es preciso decir que la evaluación para el aprendizaje es más directa y es más probable que se haga equitativamente si todos los profesores basan sus juicios en criterios homologados de evaluación y si los planes de estudios concretan estos criterios.



EFECTIVIDAD DEL APRENDIZAJE EN CLASES ORDINARIAS Y EXTRAESCOLARES

PISA estudió en primer lugar cuánto tiempo pasan los alumnos en las **clases ordinarias de lectura y matemáticas** en los centros. Los estudiantes pasan más tiempo en clases ordinarias de lengua española en las Islas Canarias (223 minutos a la semana) que en cualquier otra parte de España. También pasan más tiempo en clases ordinarias de matemáticas (224 minutos a la semana) que el que se invierte en cualquier otra parte de España exceptuando Andalucía. Estas cifras están por encima de las de la OCDE y de los promedios españoles (lo que no es sorprendente). Por el contrario, los alumnos pasan sólo 200 minutos en **ciencias**, ligeramente por debajo de la media de la OCDE (202 minutos) y bastante inferior a la media española. Sin embargo, como muestran las cifras que se exponen a continuación, más tiempo invertido en clases ordinarias no lleva necesariamente a un mejor rendimiento. Galicia, las Islas Baleares y Cataluña, todas con un número de horas lectivas menor al promedio nacional pero con mejor rendimiento que las Islas Canarias, demuestran que es la calidad de las clases, no la cantidad, lo que importa. Los resultados de las Islas Canarias expresan claramente que las clases ordinarias de lengua española y matemáticas toman más tiempo pero consiguen menos que en cualquier otra parte de España. Esto apunta a la imperiosa necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza en las clases ordinarias.

Además de pasar relativamente más tiempo en clases ordinarias, los estudiantes de las Islas Canarias tienen más probabilidad de asistir a **clases adicionales extraescolares** que en la mayoría de los países y regiones. Casi un tercio de los alumnos asisten a clases extraescolares de lengua y aproximadamente un cuarto, a clases de matemáticas. Más del 50% del alumnado asiste a clases extraordinarias de ciencias.

PISA distingue entre enseñanza compensatoria y de enriquecimiento. La primera consiste en cualquier lección adicional diseñada para el apoyo a los alumnos con dificultades de aprendizaje ("refuerzo"), mientras que la enseñanza de enriquecimiento está diseñada a ampliar las habilidades de los estudiantes más capacitados. La **enseñanza de enriquecimiento** en matemáticas, ciencias y lectura son rasgos importantes del sistema educativo español. Por término medio, aproximadamente el 15% de los alumnos de las Islas Canarias asisten a clases de enriquecimiento en lengua, alrededor de un cuarto asiste a clases de matemáticas de este tipo y un 14% asiste a clases de enriquecimiento de ciencias. En cuanto a la **enseñanza compensatoria** (una forma de enseñanza equivalente a la enseñanza de refuerzo española, pero mucho menos implantada en el resto de la zona OCDE), el 16% de los alumnos de las Islas Canarias asisten a ellas para lengua, más de un cuarto de los estudiantes para matemáticas y un 12% para ciencias. ¿Por qué es la participación en la enseñanza compensatoria tan alta? ¿Y qué dice esta alta tasa de participación acerca de la calidad de las clases ordinarias?

Un reciente informe de la OCDE (2010), *Quality Time for Students: Learning In and Out of School (Tiempo de calidad para los alumnos: El aprendizaje escolar y extraescolar*, disponible únicamente en inglés), que se basa en los resultados de PISA 2006, determina que los alumnos de 15 años de países con buena calificación en PISA pasan como media *menos* tiempo en clases extraescolares y estudiando individualmente y más tiempo en clases en el centro que los alumnos de países con peor calificación en PISA. Esto es particularmente cierto cuando el tiempo que los alumnos pasan en las clases normales se computa como una parte del tiempo total invertido en el aprendizaje. Por ejemplo, en los países de alto rendimiento académico como Australia, Finlandia, Japón y Nueva Zelanda, más del 70% del aprendizaje de ciencias se realiza durante las horas lectivas en el centro. En todos estos países, excepto en Nueva Zelanda, el número total de horas dedicadas al estudio de la asignatura de ciencias es menor que el promedio de la OCDE. Claramente, esto sugiere que es la calidad de las clases del centro escolar, y no la cantidad de horas lectivas, lo que tiene mayor influencia sobre el rendimiento académico de los alumnos.

Frente a estos resultados, parece improbable que la simple adición de horas a la jornada escolar o exhortar a los alumnos a que pasen más tiempo en clases después del horario escolar o estudiando por su cuenta ayude a mejorar el bajo rendimiento académico. En su lugar, las Islas Canarias deberían indagar sobre métodos de mejorar la calidad de las clases escolares. Las recomendaciones del equipo de la OCDE sobre esto se incluyen en el próximo capítulo, sobre docentes y enseñanza.

REPETICIÓN

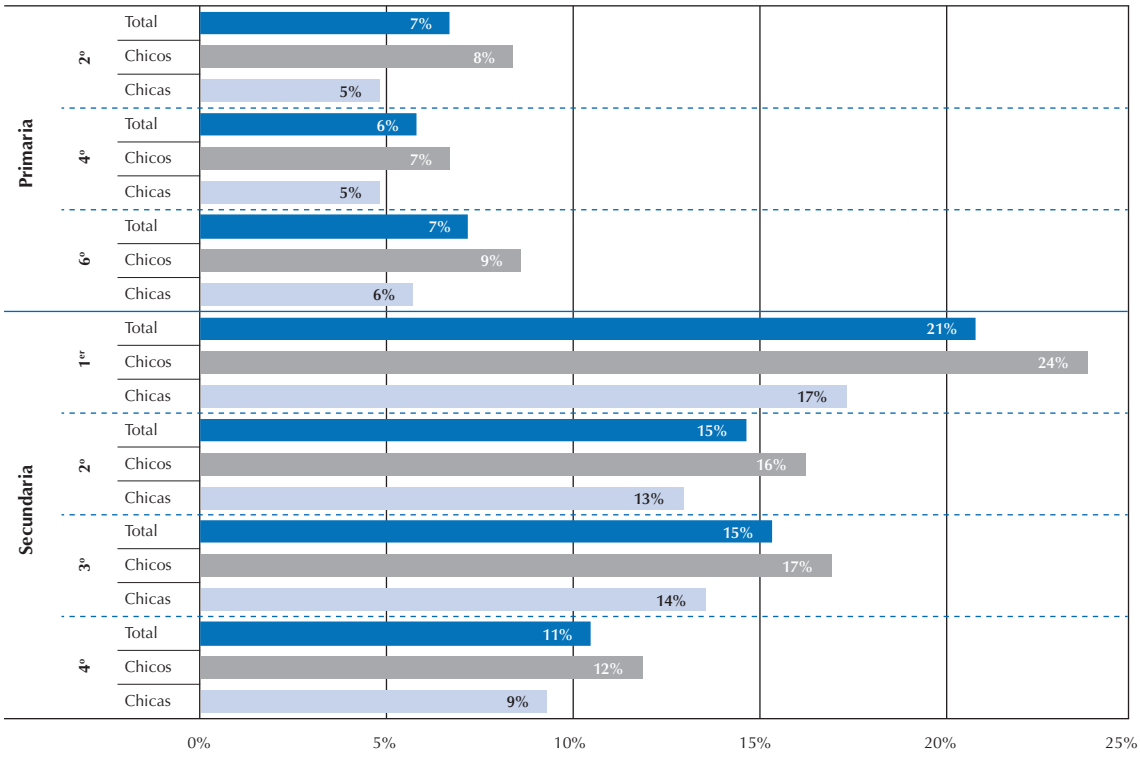
Según los resultados de PISA, la repetición de cursos abunda en las Islas Canarias. El 45% del alumnado de la muestra de PISA 2009 dijo haber repetido al menos un curso, un porcentaje mayor que la media española (36%) y entre los más altos de la OCDE. En cuanto a lectura, los estudiantes de las Islas Canarias que dijeron que habían repetido un curso obtuvieron una puntuación media de 413 puntos; los que dijeron haber repetido más de un curso consiguieron una puntuación media de 360 puntos. Ambas puntuaciones están por debajo del Nivel basal 2. Por el contrario, quienes no habían repetido, alcanzaron una puntuación media de 492, el promedio de la OCDE.

Los resultados de PISA 2009 muestran que la repetición de curso tiene un coste social y personal. En general, los alumnos que habían repetido un curso provenían de un contexto socioeconómico peor. Sin embargo, al comparar estudiantes y centros con un contexto socioeconómico similar, el rendimiento medio de los alumnos que repitieron un curso todavía muestra una desventaja de más de 80 puntos con respecto a toda España y de 79 puntos a las Islas Canarias. Es más, el bajo rendimiento académico no sólo se asocia al estudiante que repite un curso sino a todos los estudiantes de su centro escolar. En otras palabras, cuanto más alta sea



▪ Figura 4.3 ▪

Tasas de repetición en la educación obligatoria en las Islas Canarias, curso 2007/08



Fuente: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, Edición 2010, Tabla 3.R 4.2.

la proporción de alumnos que repiten un curso en un centro dado, tanto menor es el rendimiento de aquellos que no repitieron, incluso después de haber tenido en cuenta el contexto socioeconómico de los alumnos y del centro. Este impacto negativo sobre los estudiantes no repetidores es aún más marcado en las Islas Canarias que en cualquier otra región española. Mientras que las puntuaciones más bajas de los alumnos repetidores pueden explicarse en parte por el hecho de que, a los 15, se les ha enseñado una menor proporción del programa de estudios de secundaria, este mismo hecho no puede dar cuenta de la repercusión sobre los compañeros de clase que no han repetido curso. La explicación debe estar en otro factor que rebaja el rendimiento de repetidores y no repetidores de la misma forma, como la baja calidad de la docencia o el mal uso del horario en el aula.

El Gobierno de Canarias ha sugerido que la muestra de PISA exagera la tasa de repetición de la región. Sin embargo, un documento de Eurydice (Comisión Europea, 2011) confirma que "En Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal […] el número de niños que va algún curso retrasado al final de la primaria es muy alto, lo cual significa que un porcentaje considerable de alumnos repite curso al menos una vez durante esta etapa". Las propias estadísticas de las Islas, facilitadas al equipo de la OCDE, muestran que en el último curso de la educación secundaria obligatoria, en 2007/08 (el último curso académico completo antes de la evaluación PISA 2009), sólo el 50% de los estudiantes estaba en una clase adecuada a su edad. Aunque la cifra mejoró al 52% en 2008/09 y se cree que ha vuelto a mejorar hasta llegar al 53% en 2009/10. Si quedan discrepancias por explicar, el equipo de la OCDE cree que pueden deberse a que los directores de los centros educativos hayan proporcionado tasas menores de repetición de curso. El profesorado puede estar confuso en cuanto a cómo informar sobre esas tasas: en las visitas a los centros, el equipo de la OCDE a veces encontró dificultades para establecer la tasa de repetición del centro porque distintas personas ofrecían estadísticas diferentes. O quizá algunos alumnos malinterpretaron la pregunta que se les hizo en PISA y dijeron que habían repetido un curso cuando sólo habían repetido una o más asignaturas. Pero, como no hay razón por la que los estudiantes de las Islas Canarias hayan podido malinterpretar en mayor medida que otros estudiantes hispanohablantes, las comparaciones continúan siendo válidas.

Las estadísticas oficiales españolas (Instituto de Evaluación, 2010) para el curso académico 2007/08 incluidas en la Figura 4.3 muestran los porcentajes de estudiantes canarios que repiten cada curso permitido de la educación obligatoria (la legislación española prohíbe la repetición de los cursos 1º, 3º y 5º de la educación primaria, de modo que estos cursos no son pertinentes). Las tasas de repetición en la educación secundaria van del 21% en el 1er curso al 11% en el 4º curso. En cada año pertinente, se exigió repetir curso a un porcentaje mucho más alto de chicos que de chicas: casi un chico de cada cuatro tuvo que repetir el primer curso



de la educación secundaria. Aunque estas cifras no pueden compararse directamente con las cifras de PISA para el porcentaje de alumnos que repite al menos una vez durante sus 10 años de educación obligatoria, el equipo de la OCDE concluye que si PISA realmente exageró la tasa de repetición de las Islas Canarias no fue mucha la exageración.

Todos los grupos de interés entrevistados (excepto las organizaciones empresariales y sindicales, con las que no se discutió este tema) consideran la incidencia actual de la repetición de curso en las Islas Canarias demasiado alta. El equipo de revisión está de acuerdo.

La repetición de curso no es exclusiva de España. Otros dos países de la OCDE, los Países Bajos y Bélgica, alcanzaron puntuaciones en lectura significativamente más altas que la media PISA a pesar de tener tasas de repetición de más del 25%. En general, no obstante, según declara el Resumen ejecutivo del Volumen IV del informe PISA 2009, "En los países y en los centros escolares de los países en los que más estudiantes repiten curso, los resultados globales tienden a ser peores". Los cinco países de la OCDE con más alto rendimiento académico tenían tasas de repetición de curso de 0% (Corea), 3% (Finlandia), 8% (Canadá), 5% (Nueva Zelandia) y 0% (Japón).

El equipo de la OCDE es de la opinión de que en el contexto de Canarias, los efectos que causa el uso de la repetición de curso como forma habitual de educación compensatoria son casi todos negativos. En primer lugar, como saben los países con alto rendimiento en PISA y los buenos profesores en todo el mundo, los niños no aprenderán bien ni dominarán el currículo a menos que crean que pueden hacerlo. Es muy importante reforzar la imagen positiva de sí mismo del niño con respecto a sus capacidades de aprendizaje, en lugar de sancionarlo por su fracaso. El principal efecto de hacerlos repetir un curso será convencerlos de que no pueden aprender y de que no sirve de nada intentarlo. Durante las visitas a centros escolares el equipo presenció varias ceremonias de graduación. Cada clase de las Islas Canarias celebra una al final del curso para los alumnos que pasarán al curso superior. Los niños que quedan excluidos e incapaces de avanzar con sus compañeros deben quedarse sintiéndose totalmente desmoralizados y completamente fracasados.

En segundo lugar, como demuestran los resultados de PISA, la repetición de curso es raramente efectiva como medio de mejorar el trabajo del alumno. Al contrario, tiende a reducir el rendimiento. Hay circunstancias excepcionales en las que la repetición de un curso puede justificarse; por ejemplo: el caso de un alumno que perdió clases durante gran parte del curso por enfermedad, el de un estudiante tan apesadumbrado por un asunto familiar como el divorcio de los padres que no podía concentrarse en el aprendizaje, el de un inmigrante que no habla español y necesita una curso adicional para absorber la lengua española o el de un niño con dificultades de aprendizaje moderadas o graves que tarda considerablemente más tiempo en aprender. Sin embargo, la inmensa mayoría de los alumnos que no adquirió el conocimiento necesario durante su primer año en una clase no lo adquirirá si pasan un segundo curso recibiendo las mismas enseñanzas, pero ahora rodeados por niños más pequeños, con menor autoestima y mucho menos confianza en sus capacidades de aprendizaje.

En tercer lugar, los estudiantes que repiten curso tienen mayor probabilidad de abandonar completamente los estudios antes de adquirir el título de la educación obligatoria (Fernández Enguita *et al*., 2010). Aunque se dice que los índices de titulación en Canarias han mejorado desde que comenzó a aumentar el desempleo, en 2007/08, el último año para el que tenemos estadísticas, más del 30% de la cohorte abandonó la escolarización obligatoria sin un título de graduación. Las estadísticas oficiales españolas[2] muestran que de los jóvenes de entre 18 y 24 años en 2008, el 34% había abandonado la educación obligatoria prematuramente. El abandono escolar es más común para chicos que para chicas, siendo un 44% el porcentaje de chicos que abandonan los estudios antes de la titulación. Las autoridades canarias están muy preocupadas por la tasa de abandono y han solicitado de manera específica al equipo de la OCDE que haga recomendaciones que puedan contribuir a reducirla.

En cuarto lugar, una alta tasa de repetición genera un gran coste añadido al sistema escolar, consumiendo dinero del presupuesto de educación que podría alcanzar un valor mucho más alto en mejora de la calidad si se invirtiese de otra forma. El equipo de la OCDE calcula que la financiación necesaria para que una cohorte de 100 estudiantes realice los 10 años de educación obligatoria exactamente según el modelo que ilustra la Figura 3.3 queda casi un 11% por encima del coste de la educación obligatoria para aquellos 100 estudiantes que no repiten: lo suficiente para comprar un año de escolarización completo para otros 100 estudiantes. La mayoría del coste adicional surge de la repetición que tiene lugar en la educación secundaria, en la que las tasas de repetición son mayores y se puede exigir repetir cualquier curso, no sólo los cursos alternos.

En quinto lugar, la repetición de curso es la solución errónea al bajo rendimiento académico porque es reactiva, no proactiva. Se aplica cuando los objetivos de final de curso ya se han incumplido.

En países y sistemas con rendimiento más alto, los centros escolares y los docentes toman medidas proactivas para garantizar que ningún estudiante incumpla sus objetivos si puede evitarse. Los profesores controlan el avance de cada alumno de manera continua a lo largo del curso. Si el estudiante sufre dificultades de aprendizaje o se bloquea, se presta el apoyo personalizado adecuado rápidamente. Dos ejemplos de este enfoque alternativo de dos de los participantes con rendimiento académico más alto en PISA 2009 se muestran en los Recuadros 4.2 y 4.3.



El equipo de la OCDE recomienda que comience a trabajarse lo más pronto posible en el cambio del sistema de las Islas Canarias pasando de uno en el que la repetición de curso se considera tanto normal como la respuesta habitual al mal rendimiento del alumnado a un sistema en el que la repetición se vea como algo raro y como respuesta no estándar a las dificultades o circunstancias excepcionales del alumnado. Esto exigirá un importante cambio cultural para muchos docentes y centros escolares. El equipo tuvo la impresión, a partir de las discusiones con diversas partes interesadas, de que una cifra significativa de profesores de los centros públicos cree que los niveles actuales de fracaso escolar son normales e inevitables (esto es menos cierto en los centros privados en los que el personal tiene que responder ante padres que pagan las cuotas). Se dice que algunos docentes creen que suspender a un número apreciable de estudiantes es el sello de un buen profesor puesto que muestra que tiene estándares altos. Es improbable que los profesores de esta opinión mejoren los resultados. En la mayoría de los países con mejores resultados en PISA, los profesores entienden que un alumno fracasado es uno cuyos problemas aún no se han resuelto y despliegan toda su experiencia profesional para resolver los problemas y hacer que el alumno vuelva a encauzarse. Debería animarse a los profesores canarios a que asuman una responsabilidad personal similar que garantice el éxito de cada estudiante: el fracaso de un alumno es también su fracaso. Si no perciben que tienen las competencias para ayudar al alumno no es razón para dejar de intentarlo; es razón para adquirir esas competencias lo más pronto posible, mediante los colegas o la formación continua.

Diversas prácticas y procesos educativos necesitarán modificaciones para proporcionar a los docentes las herramientas y las competencias para convertirse en gestores proactivos del aprendizaje de los alumnos, tomando medidas activamente para ayudarlos a evitar el fracaso. Los docentes tendrán que hacer uso de una diversidad de métodos de evaluación y tendrá que impartírseles la formación adecuada, tanto previa como continua, en el uso e interpretación de los datos de evaluación, concretamente de las evaluaciones formativas, de modo que puedan identificarse las dificultades de aprendizaje que encuentran los alumnos y diseñar soluciones. Debería revisarse el sistema de compensaciones para identificar modos de compensar a los profesores que hacen todo esto bien y, como se discute en el próximo capítulo, debería fortalecerse la rendición de cuentas por los resultados obtenidos tanto de los centros como de los docentes. También ayudaría reunir a las partes involucradas, incluidos los padres, para convenir y definir las circunstancias, muy limitadas, en las que seguirá siendo apropiado que un centro exija a un alumno repetir curso (por ejemplo, si suspende una prueba normalizada de lengua o matemáticas por un amplio margen a fin

Recuadro 4.2 **Ontario**

Al reconocer que los alumnos con dificultades y con riesgo de abandonar los estudios o de repetir curso pueden identificarse, Ontario diseñó la Student Success Initiative (Iniciativa para el éxito académico) en los centros de secundaria. En vez de enviar a un equipo del ministerio, se concedió dinero a los distritos para contratar a un "encargado del éxito académico" que coordinara el trabajo en su distrito. El ministerio también dio dinero para que los encargados de distrito cumplieran y compartieran estrategias. A su vez se respaldó el que cada centro de secundaria contratara a un profesor para el éxito académico, financiado por la provincia, y se exigió que crearan un equipo para el éxito académico para así detectar los primeros indicios de dificultades académicas y diseñar las intervenciones adecuadas. Los resultados de este trabajo han cambiado profundamente el sistema de Ontario y en pocos años el índice de titulación en educación secundaria ha pasado del 68% al 79%.

Recuadro 4.3 **Finlandia**

Con un marco institucional diferente, los profesores especiales de Finlandia desempeñan un papel similar en cuanto al diagnóstico y el apoyo tempranos al colaborar estrechamente con los profesores de la clase para identificar a los alumnos que necesitan ayuda adicional y para trabajar individualmente o en pequeños grupos con los estudiantes con dificultades, prestando el apoyo adicional que necesitan para mantenerse al nivel de sus compañeros de clase. No queda exclusivamente a discreción del profesor ordinario la identificación de un problema y el alertar al profesor especial: cada centro de secundaria cuenta con un grupo multidisciplinar de atención al alumnado que se reúne al menos dos veces al mes durante dos horas y que está formado por el director, el profesor de educación especial, el trabajador sanitario del centro, el psicólogo escolar, un trabajador social y los profesores de los alumnos involucrados. Antes de la reunión se establece contacto con los padres de cualquier niño sobre el que vayan a versar las discusiones y, a veces, se les pide que estén presentes.

Fuente: OCDE (2011), *Strong Performers and Successful Reformers: Lessons from PISA for the United States (Estudiantes destacados y reformadores de éxito: Lecciones de PISA para los Estados Unidos*, disponible únicamente en inglés), Capítulo 5, Finlandia: "Slow and Steady Reform for Consistently High Results" ("Reforma lenta y constante para la consecución de resultados consistentemente altos", disponible únicamente en inglés).



de curso) y quién, aparte del profesor, debería participar en la decisión. El equipo de la OCDE reconoce razones para someter la repetición de curso al consentimiento de los padres o para otorgar tanto a ellos como a los estudiantes de secundaria el derecho de apelación ante una autoridad independiente.

Tabla 4.1 Currículo de la educación secundaria obligatoria (ESO) – Horario semanal

MATERIAS	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Educación Física	2	2	2	2
Geografía e Historia	3	3	3	3
Lengua Castellana y Literatura	4	4	4	4
Inglés	4	4	4	4
Matemáticas	4	4	4	4
Tutoría	1	1	1	1
Religión	1	1	2	1
Segunda Lengua Extranjera	3	2	2	3[3]
Ciencias	3	3		
Biología y Geología			2	3[3]
Física y Química			2	3[3]
Tecnología	2	2	2[1]	3[3]
Artes (Educación Plástica y Visual)	3		2[2]	3[3]
Música		3	2[1]	3[3]
Cultura Clásica			2[2]	
Latín				3[3]
Informática				3[3]
Educación Para La Ciudadanía		1		
Ética				2

Materias obligatorias

Materias optativas

3º ESO
[1] **Se elige 1 asignatura de entre estas 2**
[2] **Se elige 1 asignatura de entre estas 2**

4º ESO
[3] **Los alumnos cursarán 3 de estas materias: primero eligen una de las siguientes opciones y luego eligen una asignatura adicional entre las restantes.**
Opción A: Biología + Física & Química
Opción B: Tecnología + Física & Química
Opción C: Artes + Música
Opción D: Segunda lengua extranjera + Latín

Fuente: Consejería de Educación de las Islas Canarias, 2010.

CURRÍCULO

El plan de estudios de la primera etapa de la educación secundaria, brevemente descrito en el Capítulo 1, se define en forma de horario semanal en la Tabla 4.1. Contiene materias obligatorias y, a partir del 2º curso, cada vez más asignaturas optativas para rellenar las 30 horas semanales que se exige a los estudiantes permanecer en el centro.

Sobre la base de las discusiones con las partes interesadas y la propia experiencia internacional de los miembros del equipo, el equipo de la OCDE aprecia ciertos inconvenientes con el currículo que se imparte actualmente en las Islas. El primero es que es marcadamente académico y ofrece poco a aquellos estudiantes cuyo principal interés es el aprendizaje relacionado con profesiones u ocupaciones a las que podrían incorporarse o a aquellos otros que se retraen frente a los estudios académicos teóricos pero que se verían atraídos por estudios de carácter más práctico o profesional.

En segundo lugar, el currículo no parece diseñado para ofrecer a los alumnos vías lógicas hacia un estudio progresivamente más profundo de las materias que les interesan, excepto en las asignaturas obligatorias y en ciencias. La informática, por ejemplo, parece ser una asignatura obligatoria sin horario asignado en el 2º curso que desaparece durante 3º y vuelve como optativa en 4º. Cultura clásica es optativa sólo en 3º y, si uno quiere estudiarla, tiene que abandonar el estudio de las artes durante ese curso; aunque, como en el 2º curso las artes aparecen como asignatura optativa sin horario asignado, no está claro si uno podría haberla estudiado tampoco durante el 2º curso. De la misma forma, si uno quiere estudiar música durante el 3er curso, como le ocurre a muchos jóvenes, hay que dejar de estudiar tecnología durante ese año, lo que es desafortunado ya que la tecnología es lo más cercano a una asignatura práctica que existe en el currículo. Educación para la ciudadanía se enseña sólo durante el 2º curso, ética sólo en el 4º, sin que exista una razón obvia. Un observador escéptico podría llegar a la conclusión de que el currículo se diseñó tanto para



garantizar a los docentes de las distintas materias un flujo de trabajo constante como para satisfacer las necesidades e intereses de los estudiantes.

En tercer lugar, el currículo (apoyado, es de suponer, por la normativa regional) parece muy determinativo e inflexible, estipulando no sólo las materias que han de enseñarse (como sería de esperar en cualquier plan de estudios nacional), sino también especificando con qué otras materias se pueden combinar y durante cuántos periodos de la semana debe impartirse cada una. En otros sistemas, las decisiones sobre las posibles combinaciones de materias y el horario que ha de invertirse en cada asignatura recaen en el ámbito local, normalmente el de los propios centros educativos. Aunque para los centros puede ser inviable desde el punto de vista operativo ofrecer a todos los alumnos las combinaciones de materias que desean, al menos la normativa no les impide intentarlo.

Recuadro 4.4 **El nuevo currículo nacional en Irlanda del Norte**

Hay un nuevo currículo en Irlanda del Norte para los alumnos de entre 14 y 16 años de edad (equivalente en las Islas Canarias a 3er y 4º curso de la ESO). Para estas edades, las materias que la ley exige que se enseñen se han reducido significativamente a aprendizaje para la vida y el trabajo, educación física, educación religiosa y desarrollo de competencias y capacidades. El propósito es ofrecer una mayor elección y flexibilidad a los alumnos y permitirles acceder a una gama más amplia de cursos académicos y profesionales al amparo del *entitlement framework* (marco de derechos) del currículo revisado, que debería estar totalmente implantado en el año 2013. A partir del 2013, los centros deberán ofrecer a los estudiantes de entre 14 y 16 años acceso al menos a 24 cursos de materias diferentes. Al menos un tercio de los cursos debe ser conocimiento académico y al menos un tercio aplicación de conocimientos (profesional/técnico). El tercio restante queda a discreción de cada centro. Los alumnos decidirán individualmente el número y combinación de cursos a seguir.

Recuadro 4.5 **Diplomas de Inglaterra**

Los nuevos Diplomas de Inglaterra ofrecen un ejemplo interesante de reordenación de los estudios de secundaria para atraer a los estudiantes que corren el riesgo de abandonar los estudios si se les enseña solamente materias académicas (lo que con mayor frecuencia es cierto para los chicos, aunque también vale para algunas chicas) y para los jóvenes que quieren asegurarse de que sus estudios son pertinentes para las profesiones u ocupaciones a las que aspiran a incorporarse. El Diploma es una titulación para los estudiantes de 14 a 19 años que combina la experiencia práctica e inmediata con el aprendizaje académico. Se introdujo para incrementar la elección de cualificaciones para los jóvenes y para ayudarles a desarrollar el conocimiento y las competencias que las empresas y las universidades exigen. Todos los Diplomas se desarrollaron en asociación con empresas. Todos los cursos de Diploma incluyen experiencia laboral en una empresa y el estudio de matemáticas, lengua y TIC hasta que los alumnos hayan alcanzado niveles definidos de competencia funcional. Los jóvenes pueden continuar estudiando estos cursos y, desde luego, otras materias, a niveles superiores porque el Diploma es una titulación "paraguas" flexible que puede conseguirse acumulando otras cualificaciones como los *GCSE* (certificados académicos de cada asignatura de la educación secundaria) y *A-level* (certificados que se obtienen al examinarse de una asignatura cursada tras la educación secundaria), en el marco del programa del Diploma.

A partir de septiembre de 2009 se implantaron en centros seleccionados Diplomas en 10 materias. Las materias son: finanzas y administración empresarial; construcción y entorno de la edificación; creatividad y medios de comunicación; ingeniería; estudios medioambientales y terrestres; estudios sobre el cabello y la belleza; hospitalidad; tecnología de la información; fabricación y diseño de productos; y sociedad, salud y desarrollo. Otros cuatro Diplomas empezaron en septiembre de 2010: en viajes y turismo, servicios públicos, comercio al por menor, y deportes y ocio activo. Existen tres niveles de Diploma, cada nivel tarda dos años en terminarse: *Foundation Diploma* (básico), una titulación para los estudiantes de 16 años equivalente a cinco *GCSE* de grado inferior; *Higher Diploma* (superior), una titulación para los estudiantes de 16 años equivalente a cinco *GCSE* de grado superior; y *Advanced Diploma* (avanzado), una titulación para los estudiantes de más de 18 años equivalente a 3.5 *A-level*, que puede conducir a una carrera universitaria o a una profesional.

Nota: Este ejemplo es apropiado para las Islas Canarias por la forma en que se organizan los estudios de materias y competencias en un contexto laboral. No se sugiere que se adopten los Diplomas como titulación.



Recuadro 4.6 **Enseñanza de competencias básicas en Inglaterra**

Parte del éxito de los países anglófonos en el test PISA está indudablemente asociado a los estilos de enseñanza. Por ejemplo, en Inglaterra, el currículo se estructura de modo que cada niño pueda trabajar a su propio nivel dentro de su propio grupo de edad. Según investigaciones del Departamento de Educación inglés, los docentes en Inglaterra tenían más probabilidad que otros países en PISA de:

- pedir a los alumnos que explicaran el significado de un texto y concederles tiempo suficiente para pensar en sus respuestas;
- animar a los alumnos a que expresaran su opinión sobre un texto;
- hacer preguntar difíciles que desafiaran a los alumnos a lograr una mayor comprensión de un texto; y
- mostrar a los alumnos cómo la información de los textos se apoya sobre lo que ya saben.

Recuadro 4.7 **La separación de Hong Kong de un currículo de contenidos**

Varios países que han conseguido un cierto éxito en PISA, incluidos Escocia, Singapur, países escandinavos y Hong Kong se están apartando de un currículo de contenidos para desarrollar uno que hace hincapié en aprender a aprender. Según un informe del suplemento educativo del *Times*,* Kenneth Chen, Subsecretario de Educación de Hong Kong, dijo que gran parte del éxito se debió a un currículo introducido durante la última década que recalcaba las "competencias del siglo XXI", como aprender cómo aprender. "Obviamente, necesitas conocimiento de contenidos y materias", dijo al *Times*, "pero, más importante, creemos que los niños necesitan tener esa actitud de que necesitan aprender continuamente." El Sr. Chen resaltó los "estudios liberales" (una de las cuatro materias esenciales del currículo de la etapa superior de la secundaria en Hong Kong), diseñados para enseñar a los estudiantes cómo aprender y pensar de manera crítica y creativa. El patrón en Singapur, Escandinavia, Hong Kong, Escocia y un sinnúmero de otros países es apartarse del énfasis sobre hechos y conocimientos, y entrelazar el conocimiento, las competencias y el desarrollo de las calidades personales.

* William Short, *Times Educational Supplement (suplemento educativo del Times)*, 28 de enero de 2011.

En cuarto lugar, muchos interesados, algunos representantes del Gobierno Autónomo incluidos, manifestaron al equipo de la OCDE que el currículo tal como se imparte en los centros escolares de las Islas Canarias proporciona a los alumnos competencias básicas inadecuadas, aunque la legislación española establece que el currículo de cada región debe cubrirlas. El equipo de la OCDE no tiene completamente claro lo que querían decir con competencias básicas, pero el equipo asume que competencias básicas se refiere a las competencias que los estudiantes necesitarán para prosperar en la vida y el trabajo futuros. En opinión del equipo, los estudiantes deben ser dotados con dos tipos de competencia básica: primero, capacidad funcional en lengua, matemáticas y TIC; segundo, la habilidad de aplicar el conocimiento, resolver problemas, pensar críticamente y continuar aprendiendo durante la vida. El equipo comparte la visión de las partes interesadas de que el currículo de Canarias enseña el primer tipo de competencia básica a un número insuficiente de estudiantes y no hace un intento serio de enseñar la segunda, con los resultados que se contemplan en PISA. En parte, esto es debido a que el currículo nacional español (a diferencia de los planes nacionales de estudios en otros países) tiene pocas declaraciones concretas sobre lo que deberían aprender los alumnos y ser capaces de hacer al final de cada curso de escolarización obligatoria.

Los gobiernos de las regiones españolas tal como la de Canarias tienen el derecho legal de definir el 35% del currículo; sólo el 65% está estipulado a nivel nacional. Esto confiere a las Islas Canarias la libertad de rediseñar el currículo existente. El equipo de la OCDE recomienda que se haga, consultando con todas las partes interesadas, incluidos los estudiantes de secundaria y sus padres. Las prioridades a la hora de rediseñar el plan de estudios deberían acomodar opciones más profesionales y relacionadas con el mundo laboral, y conceder más tiempo obligatorio al desarrollo de las competencias básicas de ambos tipos. En los Recuadros 4.4 a 4.7 se presenta un amplio abanico de ejemplos internacionales que podría valer la pena investigar.



EVALUACIÓN

En PISA 2009, se pidió a los directores escolares que notificaran los tipos y la frecuencia de las evaluaciones utilizadas: pruebas normalizadas, pruebas preparadas por los profesores, valoraciones críticas de los profesores, cuadernos escolares o trabajos de los alumnos. El 76% del alumnado de los países de la OCDE están matriculados en centros cuyos directores comunicaron que utilizan **pruebas normalizadas** para los alumnos de 15 años. Estas pruebas permiten a los profesores y a los directores evaluar a sus alumnos de manera que se puedan efectuar comparaciones con la norma nacional o regional. PISA demuestra que estas pruebas, aunque no producen necesariamente un rendimiento más alto, se asocian con diferencias de rendimiento menores entre centros con estudiantes de distintos contextos sociales. No obstante, la prueba estandarizada es relativamente rara en España, en donde menos de un tercio de los estudiantes están en centros que las apliquen. En Canarias la proporción de alumnos a la que se evalúa basándose en este tipo de pruebas está ligeramente por debajo de la media española del 27%.

Según PISA, las **pruebas preparadas por el profesorado** constituyen la práctica evaluativa más común en las Islas Canarias, en donde el 92% de los estudiantes (en comparación con el 88% de España o el 62% de la OCDE) acude a centros en donde este tipo de controles se pasan al menos una vez al mes. Las **valoraciones críticas de los profesores** también son una práctica de evaluación bien establecida en España y las Islas no son una excepción. Sin embargo, el hecho de que el 8% de los alumnos (en comparación con el 3% de España y el 6% de la OCDE) asista a centros en donde no hay evaluación de este tipo sugiere que esta práctica no es de uso universal en las Islas. La evaluación del rendimiento escolar sobre la base de los **trabajos, proyectos y/o tarea del alumno** también está bien establecida en las Islas Canarias y en España en su conjunto. El 94% de los alumnos en las Islas están en centros en los que se evalúa a los escolares según sus trabajos, proyectos y tarea al menos una vez al mes. Esto está un 8% por encima de la media española y un 23% por encima de la media de la OCDE. No obstante, PISA también indica que el 2% de los estudiantes está en centros en los que esta forma de evaluación nunca se aplica.

Es muy importante para una región como las Islas Canarias, que ha obtenido resultados decepcionantes en PISA, ser capaz de tomar medidas para mejorar y asegurar que funcionan. Para esto último, el Gobierno debe ser capaz de contar con el sistema de evaluación regional para elaborar informes periódicos y fiables sobre los cambios que se produzcan con el tiempo. Las autoridades regionales, los inspectores escolares, los centros y los docentes necesitan conocer a partir del sistema de evaluación qué centros consiguen para sus alumnos resultados buenos y mejoran, y qué centros escolares todavía necesitan apoyo para llegar a ese punto. El equipo de la OCDE señala que es muy difícil lograr cualquiera de estos fines con el sistema de evaluación actual de las Islas. Para hacer un seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo y para comparar el rendimiento de distintos centros y alumnos de modo justo y equitativo, un país o región necesita bien exámenes nacionales o regionales o bien pruebas normalizadas o ambos. Muchos países europeos cuentan con exámenes nacionales al final de la educación obligatoria; España, no.

Las evaluaciones de diagnóstico de ámbito nacional y regional implantadas recientemente son regularizadas, pero sólo se someten a muestras del alumnado en cursos seleccionados. Los resultados tardan en llegar, digerirse e influir sobre la normativa. Además, como por ley estas pruebas no pueden utilizarse para comparar el rendimiento de los centros, por el momento no pueden publicarse y permitir así a los centros juzgar la buena labor que tanto ellos como sus alumnos llevan a cabo. La restricción legal es desafortunada. El equipo entiende que se impuso porque los directores y el profesorado quieren evitar el riesgo de que se publiquen las "clasificaciones de liga" que permitan a personas ajenas que no se dan cuenta de lo difícil que es su trabajo hacer comparaciones desfavorables. Pero también evita que los centros educativos y el profesorado sepan cómo se compara el rendimiento de su centro con el de otros. Todos los buenos profesionales de la educación quieren saber esto. Los directores y profesores también deben estar incómodos con que los inspectores y las autoridades regionales sepan cosas (posiblemente, cosas desfavorables) sobre su rendimiento que ellos mismos desconocen (una posibilidad sería la de idear modelos de centros con valor añadido, véase Capítulo 6).

Cuando Inglaterra implantó las pruebas nacionales del currículo para los alumnos de 11 años y remitió los resultados de cada centro a todos los profesores y las escuelas primarias, el efecto fue instructivo. Antes de eso, los centros con muchos alumnos procedentes de familias de contextos socioeconómicos desfavorecidos siempre habían creído que sus resultados eran todo lo bueno que podría esperarse de esos alumnos. Cuando vieron que otros centros cercanos con poblaciones estudiantiles muy similares conseguían mejores resultados, supieron que también ellos podrían obtener mejores resultados y así lo hicieron. En todo el país, los resultados mejoraron cada año durante varios años. El consenso entre la ideología educativa en Inglaterra es que el orgullo y la determinación profesionales impusieron una diferencia mucho mayor que cualquier forma de presión pública. Ofrecer los resultados a los centros educativos les permitiría responder mejor ante las necesidades del alumnado, incluso si no se publicaran.

Los controles evaluados por el profesor así como sus críticas tienen un papel esencial que jugar en la evaluación formativa y en el seguimiento del progreso del alumnado durante el curso académico. Sin embargo, estos métodos de evaluación realmente no son adecuados para respaldar decisiones trascendentales sobre si los niveles se han logrado alcanzar al final de cada curso de la educación obligatoria. El 4º curso de ESO es especialmente importante porque es entonces cuando se expide o no la titulación de graduado pero, mientras siga existiendo un elemento significativo de repetición en el sistema, cada fin de curso (excepto 1º, 3º y 5º



de primaria) es potencialmente trascendental para el alumnado. Los centros que visitó el equipo de la OCDE confirmaron que en el sistema actual los profesores pueden pensar que aplican las mismas normas que los demás profesores y que las están aplicando de manera justa e igualitaria a todos los estudiantes, pero no hay comprobaciones o moderación externa que lo garantice, y los criterios de evaluación que estipula el currículo nacional son demasiado amplios como para asegurar una interpretación consistente por parte de todos los profesores. Un director escolar dijo que sólo conocía la buena actuación de su centro en relación con otros comparando los resultados de bachillerato y pruebas de acceso a la universidad, para las que se publican los resultados de todos los centros. Cuando el equipo preguntó en otro centro si todos los profesores compartían una interpretación común de los niveles de calidad de la educación, no fue tranquilizador escuchar la respuesta: "Sí, la Constitución nos dice lo que debería ser y lo que debería ofrecer la educación". La ausencia de una base clara, transparente y común para los juicios sobre si los niveles de fin de curso se han satisfecho contribuye a sospechas entre los estudiantes y sus progenitores de que las decisiones de repetir curso pueden ser infundadas o injustas.

El equipo de la OCDE recomienda que las Islas adopten pruebas normalizadas en todos los centros públicos y concertados, al menos para su utilización al final del curso en materias troncales como lengua o matemáticas. Si se elabora un banco de pruebas alternativas en lugar de una única prueba nacional, y los gestores del banco de exámenes los asignan de manera aleatoria a los diversos centros escolares a medida que los solicitan, los riesgos de la "enseñanza para superar el examen" se reducen mucho. La introducción de pruebas normalizadas al final del curso pueden no llevar directamente a un aumento de los niveles de los centros: podría suceder, pero los resultados de PISA en este tema no son concluyentes. No obstante, como señala el informe PISA 2009, pueden derivarse diversos beneficios. En las Islas Canarias, los beneficios serían, entre otros: proveer de un criterio adicional, más objetivo y sostenible para juzgar la idoneidad del rendimiento escolar y si los estudiantes deben repetir curso, si los

Recuadro 4.8 **El sistema de evaluación ENLACE en México**

En 2006, el Ministerio de Educación mejicano implantó la primera ronda anual de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE. ENLACE se diseñó para actuar como referencia para dar cuenta de las mejoras en los procesos de docencia y aprendizaje a nivel de centro y de aula para alumnos de primaria y secundaria. Cada año se han hecho pruebas de matemáticas y lengua española, así como de una tercera materia que varía cada año; por ejemplo, ciencias, educación cívica y ética, historia y geografía. La prueba se ha aplicado a los escolares de primaria de tercero a sexto cursos y a los estudiantes de secundaria de primero a tercer cursos. Se evalúa a todos los alumnos del curso correspondiente (evaluación del censo).

La Dirección General de Evaluación de Políticas, DGEP, procesa los resultados de las pruebas y confecciona material para que los usuarios interpreten los resultados, que se presentan en informes escolares y en Internet (*www.dgep.sep.gob.mx*). En este sitio Web, los estudiantes, las familias y cualquier otra persona interesada pueden obtener información utilizando un número especial de identificación que se encuentra en la hoja de respuestas del alumno. Los resultados también pueden verse como resultados acumulados por centro escolar, por estado o a nivel nacional. La cobertura informativa de los resultados es amplia.

La información que se supone que los centros educativos han de recibir de las autoridades educativas estatales incluye la proporción de estudiantes a cada nivel de rendimiento por curso y asignatura, comparada con los resultados de estudiantes y centros del mismo tipo. Esto es útil para identificar posibles oportunidades de mejora de la enseñanza y para permitir que los grupos comparen sus resultados con los de otros centros con condiciones socioeconómicas e infraestructura similares. De este modo, los profesores, directores y estudiantes, así como sus familias, pueden valorar el progreso realizado y las dificultades con que se ha topado el aprendizaje, incluyendo la identificación de las partes del currículo que no se han abordado adecuadamente. Se espera que los profesores analicen los resultados de los alumnos e identifiquen fortalezas y debilidades en las asignaturas objeto de las pruebas.

Algunos estados mejicanos han elaborado sus propios materiales que se distribuyen a los supervisores y jefes de sector, y ofrecen alguna forma de apoyo y cursos de desarrollo profesional a los centros de bajo rendimiento identificados así sobre la base de las valoraciones colectivas de necesidades y resultados de ENLACE. Adicionalmente, unos informes personales unificados para estudiantes pretenden acompañar a cada alumno durante toda su vida escolar. Debe incluirse la información sobre los resultados de las evaluaciones para determinar el progreso del aprendizaje. Este informe también podría utilizarse para los estudiantes en riesgo y en los trabajos para reducir las tasas de abandono escolar.

Fuente: OCDE (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*, Ediciones OCDE.



profesores concretos consiguen buenos resultados, y si los profesores deberían recibir bonificaciones por buen rendimiento. Las pruebas normalizadas también facilitarían la rendición de cuentas ante los padres y permitirían al Gobierno Autónomo juzgar si las políticas de mejora escolar están funcionando y si está mejorando la calidad de la educación. Tales pruebas también pueden ser útiles a mitad de curso para ayudar a los docentes a valorar si los alumnos están progresando satisfactoriamente antes de que sea demasiado tarde para corregir las cosas durante el curso académico.

Se reconoce que las pruebas normalizadas no pueden ponerse al uso de inmediato, pero no hay razón por la que no se pueda comenzar a trabajar en esta dirección muy pronto, con la participación activa de los centros. Un primer paso sería evaluar las pruebas que ya se utilizan en algunos centros para ver si podrían servir para todos; si no, habría que confeccionar pruebas adecuadas para las condiciones y el plan de estudios de las Islas. Los docentes necesitarán formación sobre cómo utilizar y calificar las pruebas y sobre cómo interpretar los resultados y actuar sobre ellos. Será necesario el arbitraje externo de las calificaciones del profesorado, particularmente en los primeros días para asegurar la coherencia; los inspectores podrían ocuparse de informar y de liderar la futura mejora escolar.

El Recuadro 4.8 muestra cómo un país de la OCDE, México, ha renovado su sistema de evaluación.

El equipo también opina que las pruebas que se efectúan al terminar 4º de la ESO (sobre las que dependen decisiones en torno a la titulación, el empleo futuro de quienes dejan la educación en esa etapa y el avance hacia la educación secundaria superior) son especialmente importantes y merecen un tratamiento especial. En muchos sistemas nacionales hay exámenes externos al final de la educación obligatoria. Los resultados de PISA demuestran que los países que usan exámenes externos normalizados tienden a tener mejor rendimiento, incluso después de considerar la renta nacional: los estudiantes de estos sistemas escolares tienen un rendimiento, como media en los países de la OCDE, 16 puntos superior que los estudiantes de sistemas escolares que no aplican estos exámenes. Los aprobados en este tipo de pruebas también tienen mayor valor como cualificación para el mercado laboral que los títulos de graduación que se basan en la valoración no normalizada del profesorado.

España no posee un examen externo que se realice a los 16 años, sólo el Bachillerato a los 18. Sin embargo, si las pruebas normalizadas al final de 4º de ESO se aplicaran como exámenes "de contenido desconocido" a todos los alumnos el mismo día y fueran calificados por terceros, podrían constituir un examen de final de escolarización de las Islas Canarias y ganar peso como tal entre las empresas de las Islas Canarias y fuera de ellas. No es preciso que los exámenes califiquen simplemente con aprobado o suspenso: podrían graduarse o incluir categorías según méritos, globales o por asignatura, para distinguir entre los estudiantes que los superaron fácilmente o menos fácilmente, los que sencillamente suspendieron o lo hicieron por un cierto margen, proporcionando información adicional de utilidad a las futuras empresas o educadores.

LA JORNADA ESCOLAR

El Gobierno Autónomo solicitó la opinión del equipo de la OCDE sobre si la duración y modalidad de la jornada escolar era tan propicia al aprendizaje como podría ser. Según se mencionó en el Capítulo 1, la jornada escolar de las Islas Canarias es de las 8:00 hasta las 14:00. Después del almuerzo, el resto de la tarde se puede utilizar para actividades complementarias. El equipo no dispuso de tiempo durante su trabajo de campo para llevar a cabo un estudio completo sobre esto y no pudo hallar investigación local. Por tanto, el equipo sólo puede ofrecer comentarios derivados de las mejores prácticas y la investigación internacional.

La investigación realizada en los años 70 y desde entonces (Stallings, 1980) se concentró en aumentar la duración de la jornada escolar para maximizar el tiempo de trabajo que se contemplaba como algo crucial para los resultados del aprendizaje. Sin embargo, se hizo evidente que, aunque esto era importante en países en los que los horarios de aprendizaje eran cortos, en general, es el cómo se usa el tiempo en el aula, más que la cantidad exacta de tiempo, lo que establece la diferencia en los resultados del aprendizaje. Los resultados de PISA citados con anterioridad, sobre la relación entre el tiempo invertido en las clases y el rendimiento ordinarios, muestran que esto sigue siendo cierto.

La mayoría de los países, excepto aquellos con turnos dobles o triples por falta de espacio, tienen una jornada escolar que se extiende desde aproximadamente las 8:00 de la mañana hasta una hora temprana de la tarde; algunos tienen una hora, otros dos, de descanso para el almuerzo. No es en absoluto habitual tener una jornada escolar que dure desde las 7:30 o las 8:00 hasta las 14:00 sin descanso para el almuerzo, como se hace en las Islas Canarias; en particular, porque parece que las sesiones tempranas de la mañana no son realmente jornada escolar sino cuidado infantil prolongado. El equipo sospecha que este largo periodo sin descanso es extenuante tanto para los profesores como para los alumnos, especialmente los más jóvenes. Todos los estudiantes deben encontrar bastante difícil mantener sus niveles de concentración y energía a lo largo de todo ese tiempo. Concluir la jornada a las 14:00 debe suponer también dificultades para los padres trabajadores en cuanto a la atención de los hijos y servir de poco a los alumnos de familias desfavorecidas con menos recursos de aprendizaje en el hogar. El fundamento para elegir la jornada escolar actual no está claro para el equipo de la OCDE; diversas partes involucradas la criticaron.



El equipo de la OCDE recomienda que se encargue una investigación sobre cómo repercute el horario de la jornada escolar sobre el aprendizaje de los estudiantes en la edad de la educación primaria y de la secundaria, respectivamente. La distinción entre ellos es importante porque las pruebas científicas sugieren que el reloj del cuerpo adolescente va varias horas retrasado con respecto al de los niños más pequeños y los adultos. Diversos estudios sugieren que, mientras los niños pequeños tienden a dormir de manera natural entre las 21:00 y las 7:00, el periodo equivalente para la adolescencia está entre medianoche y las 9:00. Esto quiere decir que muchos están apenas despiertos cuando comienza normalmente el colegio (un centro de secundaria estatal en Inglaterra consiguió grandes mejoras en sus resultados en todas las materias troncales en los exámenes nacionales de los alumnos de 16 años, en sólo un año, simplemente cambiando el principio de la jornada escolar de las 9:00 a las 10:00; The Times, 2011a). Podría servir de ayuda intentar modelos alternativos a modo experimental, de manera que puedan compararse los pros y los contras (en centros privados si la experimentación en los centros públicos es inaceptable). O beneficiarse de la experiencia de otras regiones españolas que han adoptado modelos distintos. La investigación debería incluir encuestas a los estudiantes, padres y personal de los centros sobre lo que les gusta y les disgusta de la jornada escolar actual, y debería publicarse. Una investigación así permitiría decidir sobre los cambios a la jornada escolar canaria gracias a la evidencia, tanto sobre lo que funciona y como sobre la perspectiva de las partes interesadas. Cambie o no la forma y duración de la jornada, el equipo también recomienda que se estudien formas de impulsar el rendimiento escolar utilizando el tiempo que se pasa en el aula de manera más efectiva.

VACACIONES ESTIVALES Y ESCUELAS DE VERANO

También podría valer la pena estudiar el impacto sobre el aprendizaje del modelo vacacional actual, si los cambios no están totalmente excluidos por la legislación nacional española. España tiene vacaciones de verano muy largas, relacionadas sin duda con las temperaturas extremas en muchas regiones; en las Islas Canarias nunca hace demasiado calor para aprender. En Inglaterra, donde las vacaciones estivales para los centros públicos son de sólo seis semanas, la investigación ha determinado que los estudiantes olvidan gran parte de lo que han aprendido durante las vacaciones de verano (Sodha y Margo, 2008). Como lo expresaba un periódico "la investigación ha descubierto que el cerebro, como las extremidades, se vuelve gandul con la falta de ejercicio. Se culpa ahora a las largas vacaciones escolares, esenciales en su día para liberar las manos jóvenes para la cosecha, de la pérdida de aprendizaje durante el verano, de la repentina aparición del aburrimiento adolescente y de los descensos de productividad cuando millones de madres cogen tiempo libre para cuidar a sus familias" (The Times, 2011b). Algunas zonas municipales ya han pasado de cursos estructurados en tres trimestres a los que pivotan en torno a cinco o seis periodos, en los que la duración total de las vacaciones continúa igual pero se distribuye de forma distinta.

Si las vacaciones de verano en las Islas permanecen sin cambios, o mientras cambian, otra idea que vale la pena considerar es ofrecer instrucción extraordinaria en las escuelas de verano, a veces llamadas colonias de verano. Podrían sustituir a las clases de refuerzo después del horario escolar y constituir una alternativa real a la repetición de curso para los estudiantes que necesitan ganar terreno. En otros países, las escuelas de verano o colonias de verano también han funcionado bien para los estudiantes de altas capacidades. La organización para este tipo de estudiantes *International Gateway for Gifted Youth* celebra cursos para estos niños tanto en verano como en invierno, en Inglaterra y Singapur.

Las escuelas de verano para quienes necesitan ponerse al día con respecto a sus compañeros de clase no tienen por qué celebrarse en las instalaciones escolares. Dado que ofrecen la oportunidad de probar un nuevo enfoque con los niños para los que la enseñanza tradicional no ha funcionado, sería mejor que no tuvieran lugar en los centros escolares de los alumnos. Si fuera posible, habría que incluir el aprendizaje al aire libre: Canarias ofrece bases naturales maravillosas para la enseñanza de la geografía, la biología y casi cualquier otra materia. Los profesores no tienen por qué ser todos de las Islas, aunque los docentes canarios podrían presentarse como voluntarios si quisieran. Las escuelas de verano podrían ofrecer oportunidades a los profesores jóvenes, recién formados, sin plaza, para que practiquen sus destrezas y utilicen su formación. A docentes hispanohablantes de otros países o de regiones españolas más calurosas podría gustarles pasar parte de sus vacaciones de verano en las Islas Canarias y podrían traer con ellos técnicas y metodologías que han funcionado en otros sitios. El Gobierno de Canarias por supuesto tendría que financiar el funcionamiento de las escuelas de verano y de los pagos a sus profesores, lo que incluiría bonificaciones en caso de que se mejoraran los logros de los estudiantes, algo que se podría comprobar sometiéndolos a pruebas normalizadas al principio y al final. El principal incentivo de los alumnos para acudir sería la perspectiva de evitar un curso adicional o clases adicionales después del colegio si mejoraran. Ahora bien, las escuelas de verano bien organizadas, con amigos y actividades al aire libre también pueden ser muy divertidas.

DIFERENCIAS DE GÉNERO

Las autoridades regionales no solicitaron específicamente la opinión del equipo de la OCDE sobre las diferencias de género en el rendimiento, pero los resultados de PISA ya mencionados en el Capítulo 2 sugieren que hay inconvenientes en este campo. Recapitulando: en las Islas Canarias, como en muchos partes del globo, es evidente que los chicos tienen peor rendimiento escolar que las chicas, en general. El mal rendimiento en lectura en las Islas Canarias, como en la mayoría de los sistemas educativos, es más común entre los chicos que entre las chicas. El 39% de los chicos tuvo un rendimiento inferior al del Nivel basal 2 en lectura,



en comparación con un 27% de las chicas. Y, como en la mayor parte de los países, aunque los chicos tienen mejores resultados que las chicas en matemáticas, también abandonan la educación más pronto y se inscriben en la universidad en menor proporción. Aunque es cierto también que en algunos aspectos las chicas en las Islas Canarias superan a los chicos en menor medida que en cualquier otra parte. En puntuaciones globales de lectura las chicas prevalecen sobre los chicos por un margen menor que la media de la OCDE. Y en matemáticas y, concretamente, en ciencias, los chicos sobresalen ante las chicas por un margen mayor que la media de la OCDE.

Las diferencias de género son complejas y surgen tanto de factores heredados como de la sociedad. Desgraciadamente, el bajo rendimiento de los chicos en el centro escolar y a lo largo de la educación superior es hoy por hoy un fenómeno global. Es importante que la sociedad canaria sea consciente de las demandas cambiantes que se hacen ahora sobre los chicos y los hombres. Los cambios en el mundo laboral, cada vez más concentrado en el sector servicios, implican que la mano de obra masculina debe tener tanto competencias técnicas como de comunicación. Para citar a un experto: "Nos preocupamos continuamente acerca de los cursos de los chicos o sobre si pueden entrar a una buena universidad, pero lo que realmente está en juego es el desarrollo moral y social de los chicos: estamos criando y enseñando a los chicos para que vivan y trabajen en un mundo cambiado en el que ya no trabajarán la tierra, trabajarán con teléfonos".[3]

La reforma del plan de estudios que el equipo recomienda en este capítulo podría ser particularmente importante para los chicos, que buscan carreras en un mercado laboral canario en el que la crisis económica actual ha reducido la demanda de mano de obra no cualificada o relativamente poco cualificada. Podría razonarse que el Gobierno de las Islas debería responder ofreciendo más y mejores oportunidades de formación profesional para edades superiores a los 16 años. Es probable que esto sea parte de la respuesta, pero queda más allá del ámbito de la actual revisión PISA el recomendarlo. Sin embargo, el equipo de la OCDE cree que es importante dotar a los jóvenes durante la educación secundaria obligatoria con las competencias básicas (definidas holgadamente), que incluyan la competencia de aprender a aprender que necesitarán para todos los posibles futuros. Esto será de importancia especial para los jóvenes que no continúen hacia la educación superior: según las pautas actuales la mayoría de estos jóvenes serán chicos. Y para extender al máximo las oportunidades de que aprendan las competencias y materias que les ayudarán a aprovechar oportunidades de formación y encomendarse a empresas con trabajos que ofrecer, será de ayuda establecer más vínculos entre las empresas y los centros educativos, como en el ejemplo de los Diplomas de Inglaterra incluido en la sección sobre el currículo.

EDUCACIÓN PREOBLIGATORIA/INFANTIL

Este informe de una evaluación de PISA se centra naturalmente en la educación obligatoria. No obstante, el aprendizaje de un estudiante durante la educación obligatoria puede verse significativamente influido tanto por lo que la precede como por lo que se espera que la siga. El equipo de la OCDE tiene algunas observaciones sobre la educación infantil y postobligatoria que vale la pena incluir en este capítulo.

Hoy en día hay consenso internacional sobre el valor de las intervenciones sobre la primera infancia para preparar a los niños para la escolarización y la vida. Es en los primeros años durante los que la nutrición y el estímulo juegan papeles clave para edificar la base del aprendizaje. Pocos países, sin embargo, ofrecen servicios globales para la primera infancia y, con frecuencia, es un reto evitar que estos servicios degeneren en el simple cuidado infantil. En las Islas Canarias, hay una amplia oferta para la primera infancia pero la calidad de los programas y el grado de participación y compromiso de los progenitores parece variar de un sitio a otro. Se garantiza a los niños de entre 3 y 6 años una plaza escolar gratuita en escuelas infantiles públicas en toda la región. Siempre son atendidos por docentes especializados en la educación infantil y, en caso de necesidades especiales, por otros profesionales. Por otro lado, el cuidado educativo de los menores de entre 0 y 3 años se ofrece en centros infantiles que pueden ser privados o públicos, en cuyo caso dependen de los ayuntamientos o del Gobierno Autónomo. La Consejería de Educación tiene el cometido de autorizar la apertura de un centro infantil, después de comprobar que el establecimiento concreto cumple con los requisitos de edificación y personal.

El equipo de la OCDE no tuvo tiempo de investigar a fondo el sistema infantil, aunque sí observó algunas clases de infantil que parecían estar funcionando bien con profesores afectuosos. Los datos de idoneidad enviados por la Consejería de Educación sugieren que el 92% de los niños de 8 años de edad en el curso académico 2009/10 estaban bien preparados y funcionando a un alto nivel, de manera que la mayoría de los niños que empiezan el colegio están preparados adecuadamente para el aprendizaje al comienzo de su experiencia escolar. Deberían suscitarse la preocupación sobre el otro 7-8% de los menores: no está claro si éstos son los mismos niños que tienen dificultades en su vida posterior.

Es muy importante que estos programas de primera infancia se evalúen y que los recortes presupuestarios no recaigan sobre los que están funcionando satisfactoriamente, en especial, cuando ayudan a los niños que se identifican como estudiantes con riesgo de abandono. Los programas dirigidos a esta población y el seguimiento de esos menores a través de la escolarización se han mostrado efectivos para reducir el riesgo de abandono y fracaso. La cifra de menores en riesgo puede estar aumentando en estos momentos puesto que más familias entran en las categorías de alto riesgo por las circunstancias económicas adversas.



RECOMENDACIONES

- Fomentar una mayor **participación de los padres y de la familia** en la vida escolar y en la educación de los niños es muy importante. Deberían evaluarse los programas existentes para comprobar qué es lo que funciona. Los centros escolares necesitan llegar a los progenitores, acogerles, responder a sus preguntas e inquietudes, compartir las pruebas del rendimiento escolar de una forma que los padres puedan entender y tratarles como iguales en la empresa conjunta de ayudar a sus hijos a aprender. La participación de los abuelos y de otros cuidadores también debería considerarse, así como programas para ellos.
- Los equipos especializados existentes pueden ser efectivos para diagnosticar a **los alumnos con necesidades educativas especiales,** pero debe formarse a los profesores para que sepan cuándo llamarlos. El profesorado, particularmente el de secundaria, también necesita formación para identificar a **los estudiantes que tienen dificultades para dominar el currículo nacional** y ofrecerles la ayuda adecuada.
- Hay una amplia oferta de **programas de refuerzo para los estudiantes con dificultades** pero nunca han sido evaluados. Deberían serlo tan pronto como sea posible para establecer si están bien dirigidos, si se identifica y se atiende a todos los que sufren dificultades y si los programas están mejorando el rendimiento de los participantes de manera que pueda medirse. Los resultados recabados en el informe PISA sugieren que es improbable que los programas de refuerzo extraescolares del mismo estilo que las clases normales sean útiles, dado el tiempo que ya se dedica a las clases regulares de lengua y matemáticas. La mejor manera de perfeccionar los resultados de quienes se enfrentan a dificultades de aprendizaje es mejorar la calidad de las clases normales.
- **La repetición,** es decir, hacer que los alumnos repitan cursos académicos, es contraproducente. Erosiona la creencia de los alumnos en sus capacidades de aprendizaje, tiende a reducir el rendimiento tanto del estudiante en cuestión como de sus compañeros de clase, es una de las causas principales de abandono escolar, incrementa el coste y el derroche del sistema escolar y aborda el bajo rendimiento demasiado tarde como para poder hacer algo. La tasa de repetición debería reducirse para ser tan próxima a cero como sea posible. En su lugar, debería apoyarse y formar a los centros y a los profesores para controlar el progreso de los alumnos de manera continuada a lo largo del curso y para prestar ayuda adecuada personalizada en el momento oportuno a los alumnos que presentan dificultades de aprendizaje. Las partes interesadas, padres incluidos, deberían reunirse para acordar y definir las muy limitadas circunstancias en las que sería adecuado que un centro exija a un alumno repetir un curso y quién, aparte del profesor, debería participar en la decisión. El equipo de la OCDE ve razones para hacer que la repetición sea objeto de consentimiento paterno o de dar a los padres y a los alumnos de secundaria el derecho de apelar ante una autoridad independiente.
- **El currículo de secundaria** exige reformas: es demasiado académico e inflexible y no está diseñado para ofrecer a los estudiantes vías lógicas de estudio o para dotarles con las competencias básicas clave. Las prioridades para rediseñar el currículo deberían ser: acomodar más opciones de materias profesionales y relacionadas con el mundo laboral, centrarlo menos en contenidos y conceder más tiempo al desarrollo de competencias.
- Los métodos de **evaluación** necesitan una mejora considerable. En el mejor de los casos, cada profesor debería utilizar criterios de evaluación normalizados.
- Debería acometerse una investigación, que incluya encuestas a estudiantes, padres y personal escolar, sobre el modo en que la configuración y duración de **la jornada escolar** y las largas vacaciones de verano repercuten sobre el aprendizaje de los estudiantes en diversas edades. También deberían investigarse maneras de estimular el rendimiento escolar usando el horario lectivo de que se dispone de manera más efectiva.
- Deberían considerarse **las escuelas de verano** con aportación internacional para los estudiantes con dificultades, cambie o no el modelo de vacaciones.
- **Los programas de primera infancia** son importantes y deberían mantenerse, a pesar de las presiones presupuestarias, si están ayudando a menores vulnerables. Deberían evaluarse los programas actuales para determinar si están preparando bien a los niños para su escolarización.

Notas

1. Consejería de Educación, documento remitido al equipo de la OCDE por la Comisión de Convivencia.
2. "Sistema estatal de indicadores de la educación", citado en Instituto de Evaluación (2010), *Evaluación General de Diagnóstico 2009*, Gráfico 2.6b, que proporciona el desglose para los alumnos de 4º curso de educación primaria (9-10 años), que se asume que son representativos de todas las edades.
3. Dr. Adam Cox, The National Boys Education Conference (Conferencia nacional sobre la educación masculina), Australia, 2008.



Bibliografía

Comisión Europea (2011), *La repetición de curso en la educación obligatoria en Europa: Normativa y estadísticas*, enero de 2011.

Eurostat (2011), *Unemployment Rates by Sex and Age, at NUTS Levels 1, 2 and 3 (%) (Tasas de desempleo por sexo y edad, a niveles 1, 2 y 3 de NUTS), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=LFST_R_LFU3RT, según acceso el 27 de julio de 2011.*

Fernández Enguita, M., L. Mena Martínez y J. Riviere Góme (2010), *Fracaso y abandono escolar en España*, Fundación "La Caixa", disponible online en *http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/pdf/estudiossociales/vol29_en.pdf,* según acceso el 5 de septiembre de 2011.

Instituto de Evaluación (2010), *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.*

Kaula, S.L. (2009), "The Role of Parents in Adolescents' Reading Motivation and Activity" ("El papel de los padres en la motivación y actividad lectora de los adolescentes," disponible únicamente en inglés), *Educational Psychology Review*, Vol. 21, pp. 325-363.

Kohn, M. (1969), *Class and Conformity: A Study in Values (Clase y conformidad: Estudio de valores,* disponible únicamente en inglés*)*, Dorsey Press, Homewood, Illinois.

OCDE (2010), *Pathways to Success: How Knowledge and Skills at age 15 Shape Future Lives in Canada (Vías hacia el éxito: La forma en que el conocimiento y las competencias a la edad de 15 años pueden modelar las vidas futuras en Canadá,* disponible únicamente en inglés*)*, Ediciones OCDE.

Ofsted (2011), *Supporting Children with Challenging Behaviour through a Nurture Group (Apoyo a menores con conductas problemáticas mediante grupos de apoyo específicos,* disponible únicamente en inglés), Reino Unido, julio de 2011, No. 100230 7.

Rodrigo, M.J., A.D. Correa, M.L. Máiquez, J.C. Martín y G. Rodríguez (2006), "Family Preservation Services on the Canary Islands: Predictors of the Efficacy of a Parenting Program for Families at Risk of Social Exclusion" ("Servicios para la preservación familiar en las Islas Canarias: Predictores de la eficacia de un programa parental para familias en riesgo de exclusión social," disponible únicamente en inglés), *European Psychologist*, Vol. 11(1), 2006, pp. 57-70.

Sodha, S. y **J. Margo** (2008), *Thursday's Child (El niño del jueves)*, Institute of Public Policy Research, publicado el 25 de mayo de 2008.

Stallings, J. (1980), "Allocated Academic Learning Time Revisited, Or Beyond Time on Task" ("Revisión del tiempo dedicado al aprendizaje académico, o más allá del horario de trabajo," disponible únicamente en inglés), *Educational Researcher,* Vol. 9, No. 11, diciembre de 1980, pp. 11-16.

The Times (2011a), "School Finds the Secret of Exam Success: Let Teenagers Have a Lie-in" ("Los centros escolares encuentran el secreto del éxito en los exámenes: dejar que los adolescentes se queden en la cama," disponible únicamente en inglés), Londres, 27 de agosto de 2011, pp. 4-5.

The Times (2011b), Londres, 23 de julio de 2011, p. 2.



5

Profesorado y enseñanza

Este capítulo recoge los principales puntos resultantes de las discusiones del equipo con interlocutores claves del sector educativo sobre la contratación de profesores, la preparación y las condiciones laborales del profesorado. Asimismo, presenta un análisis sobre la formación y los programas de formación del profesorado, tanto iniciales como a largo de la vida laboral. También incluye las conclusiones y recomendaciones del equipo.



INTRODUCCIÓN

Numerosos estudios internacionales confirman la valiosa contribución de los profesores y de la enseñanza a la promoción de un sistema educativo de gran calidad. De hecho, se ha demostrado que, de todos los factores inherentes a la escuela que pueden potenciar los logros de los alumnos, la calidad de la enseñanza es el más relevante. Esto es algo que queda patente en el Informe PISA de la OCDE de 2009 (OCDE, 2010), donde se afirma que "la calidad de un sistema educativo no puede ser superior a la calidad de sus profesores y directores, ya que la enseñanza de los alumnos es fruto de lo que suceda en las aulas". El informe de la OCDE, *Teachers Matter* (OCDE, 2005, p. 26) también reconoce que: "de todos los factores que pueden llegar a influir en la toma de decisiones, los factores que afectan a los profesores y a la enseñanza son los que tienen un mayor impacto en el aprendizaje de los alumnos". (Rivikin *et al.*, 2005, p. 419) declara: "La educación de calidad en la enseñanza primaria puede compensar las desventajas relacionadas con entornos en los que hay pocos ingresos económicos". De todo ello se desprende que es improbable lograr mejoras en la calidad de la educación si no se cuenta con programas de formación de profesores de alta calidad y con un entorno laboral que proporcione el apoyo, los desafíos y las recompensas adecuadas a los docentes.

Aquí se destacarán temas que, al igual que muchas de nuestras conclusiones y recomendaciones, se pueden aplicar al profesorado de otras regiones de España. El reciente informe de la OCDE, *Building a High-Quality Teaching Profession – Lessons from around the World* (OCDE, 2011a), recopila datos de PISA, *Panorama de la Educación* (OCDE, 2011b) y del Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje del año 2008 (TALIS) en el que participó España (OCDE, 2009). En este estudio se identificaban las condiciones que propician la enseñanza de calidad y se enumeraban aquellos países que las cumplen. Rara vez se mencionaba a España entre ellos. A continuación se citan varios ejemplos:

- De los 23 países del estudio TALIS, España ocupaba el tercer puesto en la categoría de aquellos países con un mayor porcentaje de profesores que no recibían asesoramiento o mentorazgo inicial. El porcentaje de profesores que no contaban con esta ayuda era más del doble que la media de los países TALIS. El porcentaje de profesores que no recibían asesoramiento era de 2.5 veces más que la media de los países TALIS.
- En España, el porcentaje de profesores que recibían apoyo para realizar tareas de formación profesional (durante su vida laboral) era bastante bajo. El porcentaje de profesores a los que se les sufragaban completamente los gastos de formación era diez puntos porcentuales inferior a la media de los países TALIS. Sólo un 30% de los profesores podían acogerse a programas de formación durante las horas lectivas, en comparación con un 50% de media en los países TALIS. Sólo un 5% de los profesores percibían un complemento salarial por estar recibiendo esta formación, en comparación con un 12% de media en los países TALIS. Teniendo en cuenta esta falta de apoyo, es muy posible que en España el número de días de formación recibida por el profesorado en los que hubiesen tenido que sufragar la totalidad de los costes o una parte de los mismos fuese superior a la media de los países TALIS.
- El porcentaje de profesores que no habían sido sometidos a ningún tipo de evaluación en los últimos 18 meses era del 45%, más del triple de la media de los países TALIS, y solo superado por el porcentaje de Italia. Además, la evaluación tenía pocas probabilidades de influir en la carrera profesional del profesorado.
- En aquellos casos en los que se llevaba a cabo una evaluación de los profesores españoles, los resultados de los alumnos tenían una relevancia ligeramente superior a la media de los países TALIS, y el ayudar a alumnos con necesidades especiales tenía una relevancia considerablemente superior a dicha media. Por otro lado, la introducción de prácticas innovadoras y el realizar tareas de desarrollo profesional tenían una relevancia considerablemente menos importante.
- La probabilidad de que se despidiese o se redujese el sueldo a un profesor español por incumplir reiteradamente con sus tareas era inferior a la media de los países TALIS. La probabilidad de que los profesores españoles recibiesen recompensas financieras o de otro tipo por haber introducido innovaciones o mejoras en la calidad de su enseñanza también era inferior a la media de los países TALIS.
- En comparación con los países que obtuvieron una mejor nota en el informe PISA, los motivos por los que los profesores españoles podían percibir un complemento salarial eran relativamente pocos, y no tenían mucho que ver con su rendimiento o con el hecho de realizar tareas adicionales. En Finlandia y Países Bajos se premia el rendimiento docente excelente, realizar actividades de desarrollo profesional, impartir más clases o más horas lectivas de las requeridas por el contrato a tiempo completo, realizar tareas especiales como orientar a los alumnos en cuanto a la carrera profesional u otro tipo de asesoramiento, desarrollar actividades extra curriculares y enseñar a alumnos con necesidades educativas especiales. En España no se premia a los profesores por realizar ninguna de estas tareas. La única excepción es la de realizar actividades de desarrollo profesional que, en algunas regiones (no en las Islas Canarias), es un requisito para la obtención de sexenios.
- El único indicador en el que España obtenía una buena nota era el de lograr que la docencia fuese una profesión atractiva desde el punto de vista de la remuneración salarial. Los profesores con 15 años de experiencia ganaban un 26% más que los trabajadores a tiempo completo de entre 25 y 64 años con educación superior. Los profesores de los otros 18 países de la OCDE para los que había datos disponibles ganaban menos, desde un 3% menos en Alemania a un 50% menos en la República Checa (media de los países de la OCDE: 21% menos) (OCDE, 2011b, Cuadro D3.1).



CONDICIONES CONTRACTUALES DEL PROFESORADO

El profesorado del archipiélago canario forma parte del conjunto de funcionarios del estado español y, como tales, su contrato está sujeto a las condiciones laborales del servicio público. Como funcionarios, tienen un contrato laboral fijo de 37.5 horas semanales. No existe un sistema de jubilación anticipada para funcionarios, aunque pueden solicitarla a título individual por motivos de salud.

A continuación detallaremos la organización de la semana laboral del profesorado. Los profesores de primaria imparten 25 horas de clase a la semana y tienen que estar presentes en el colegio un total de 28 horas. El resto de la jornada laboral, en la que pueden estar fuera del colegio, se puede dedicar a realizar actividades como preparación de las clases, corrección de los deberes de los alumnos o corrección de exámenes. Los profesores de secundaria imparten 18 horas de clase a la semana y tienen que estar presentes en el colegio un total de 24 horas semanales. El resto de la jornada laboral se puede organizar igual que la de sus colegas de primaria.

Algunos profesores son también tutores. Los tutores dedican al menos una hora a la semana a cada uno de los alumnos de los que son tutores, con lo que se reduce su carga de horas lectivas. Durante las tutorías se abordan cuestiones como el progreso de los alumnos y cualquier otro tema relacionado con su escolarización. Los grupos de los tutores están formados por 25 alumnos en primaria y 30 alumnos en secundaria. El director del centro nombra a los tutores para que puedan controlar el progreso de los alumnos, actúen como asesores con otros profesores de la escuela y remitan sus comentarios al director. Los tutores también desempeñan un papel crucial en la comunicación con los padres ya que dedican dos horas a la semana a hablar con las familias de los alumnos. Hasta la fecha, los profesores de secundaria que son a su vez tutores han recibido muy poca formación pedagógica para poder realizar esta función, aunque se ha informado al equipo de la OCDE de que se está preparando un nuevo modelo de formación.

Contratación del profesorado

Los funcionarios de la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias son los que asignan los profesores a los centros de la CC. AA. Para ello tienen que elegir a los profesores de las listas de candidatos que han aprobado las oposiciones, que están abiertas a profesores de toda España. Las normas que rigen las oposiciones y la selección de profesores para cubrir determinadas plazas se establecen a nivel nacional. Todos los candidatos deben haber superado la oposición a funcionario. Las normas exigen que los candidatos opten a plazas docentes permanentes en función de un sistema de puntos, que también se establece a nivel nacional. El sistema de puntos está ponderado de tal manera que favorece enormemente a los profesores con más experiencia, lo cual aumenta la frustración de los profesores más jóvenes y que acaban de terminar la carrera ya que es muy difícil que puedan acceder a una plaza, y los directores de las escuelas públicas, ya que no pueden influir en el proceso de selección para el personal de sus centros. La contratación de profesores suplentes o interinos en las Islas Canarias se rige por un proceso similar.

En cuanto un profesor obtiene una plaza fija puede, si lo desea, solicitar un cambio de centro. En esta situación también se aplica el sistema de puntos en favor de los profesores más veteranos. En los colegios públicos un profesor con menos experiencia y que ya esté ocupando la plaza tendría que abandonarla si la ha solicitado un colega con más experiencia, al margen de las preferencias del director del centro. Así, los profesores con más antigüedad y experiencia, pero probablemente también los más desfasados con respecto a la profesión, están en los centros más solicitados y deseados, haciendo que los profesores más jóvenes y con menos experiencia acaben en las escuelas menos solicitadas y deseadas y en zonas más pequeñas, rurales y remotas. A su vez, esta situación puede desembocar en un desequilibrio del perfil de edad de los profesores en los centros públicos. Las escuelas en ubicaciones más deseables, como las grandes ciudades, suelen tener pocos profesores jóvenes (si es que tienen alguno) que aporten nuevas ideas y metodologías modernas de enseñanza para compartir con el personal más veterano, mientras que los profesores jóvenes y con menos experiencia en otras escuelas cuentan con menos colegas veteranos que les puedan ayudar a entrar en la profesión. En los centros públicos los profesores con más antigüedad también son los que tienen prioridad a la hora de elegir las clases que van a impartir.

Sin embargo, el informe de la OCDE de 2011 sobre la calidad de la enseñanza afirmaba que "las credenciales y los años de experiencia […] han demostrado ser un pobre indicador de la eficacia del profesorado" (OCDE, 2011a). El informe también apuntaba al hecho de que la remuneración y otras políticas que pretendan fomentar que las personas con más talento se dediquen a la enseñanza "no suelen dar resultado si a los mejores candidatos les resulta difícil obtener una plaza. Los mejores candidatos, es decir, aquellos que tienen buenas perspectivas de encontrar un empleo al margen de la enseñanza, puede que no estén dispuestos a esperar largas colas o a tener que soportar un largo proceso de nombramientos para ocupar plazas a corto plazo en escuelas problemáticas. Por ello, es crucial contar con procesos de selección bien estructurados y con los recursos necesarios y con programas de iniciación en la profesión que aseguren que los mejores candidatos obtienen un puesto. Una medida que puede contribuir a reducir el riesgo de que se asigne de manera desproporcionada a los profesores más jóvenes a las escuelas más difíciles es reducir el peso que se da a la experiencia a la hora de seleccionar a los candidatos."

La carrera docente

Tras haber conversado con varios grupos de administradores, sindicatos de profesores, padres, instituciones contratantes y profesores, el equipo de la OCDE llegó a la conclusión de que los profesores no cuentan con un estatus especialmente elevado en Canarias. Dichos representantes informaron al equipo de que, gracias a mejoras que se han ido realizando a lo largo de los últimos

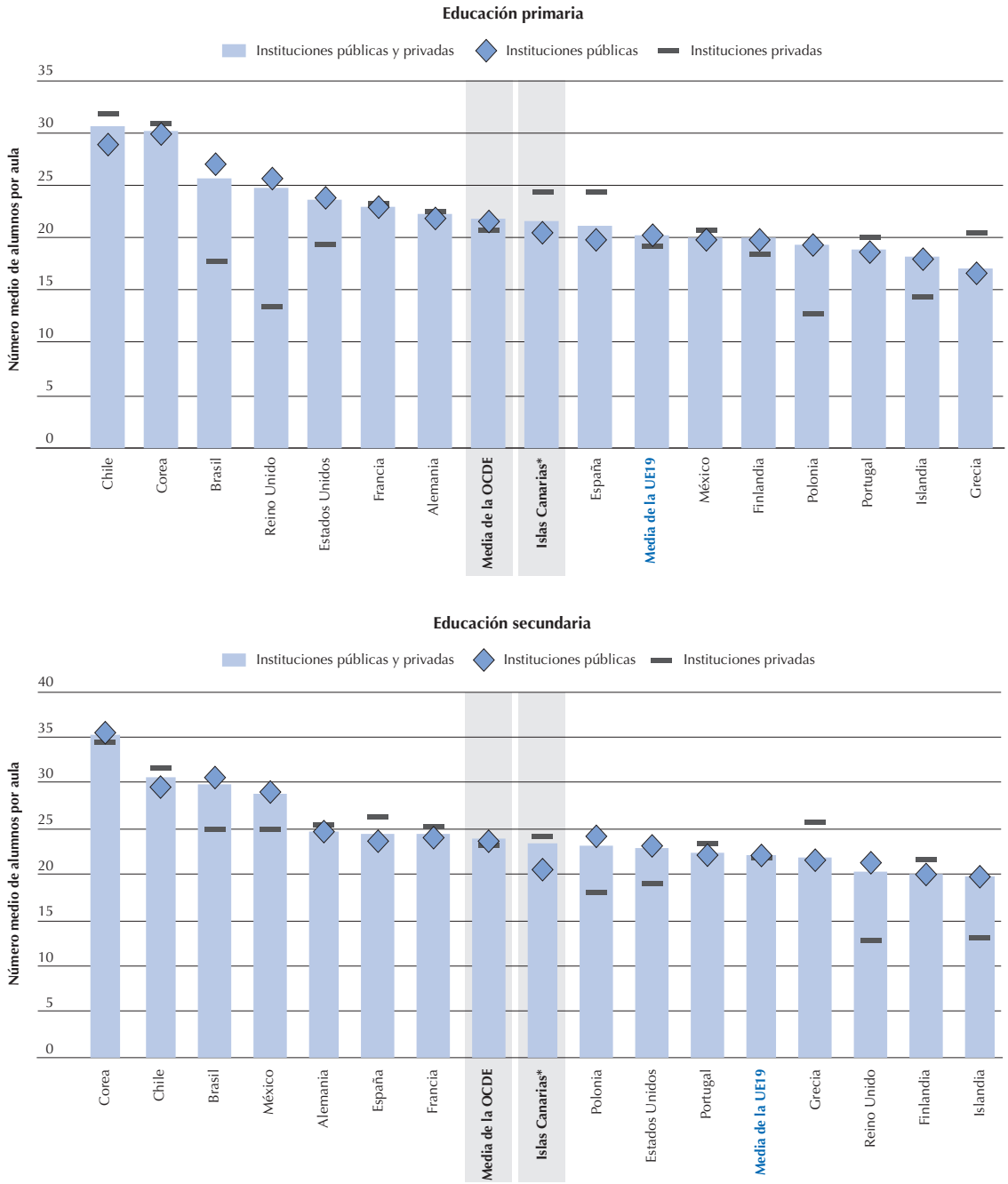


treinta años, esta situación está empezando a cambiar. Las perspectivas de cara al futuro parecen positivas siempre y cuando se aprovechen las oportunidades que se presentan en al actualidad.

Tras haber visitado varios centros y haber hablado con el personal de los mismas, el equipo obtuvo mucha información sobre las condiciones de trabajo en las escuelas de las Islas Canarias y sobre los desafíos a los que se enfrentan sus profesores en su trabajo diario. El equipo sólo pudo visitar un número limitado de centros debido al tiempo del que disponían y puede que la muestra no fuese representativa, pero lo cierto es que las escuelas visitadas parecían espaciosas, acogedoras y con unos recursos razonables. Los profesores con los que se entrevistó el equipo hablaron animada y francamente sobre su trabajo y parecían estar satisfechos y realizados con su profesión y comprometidos con el bienestar de los alumnos. El equipo pudo constatar que muchas de las condiciones que propician un entorno rico y proactivo para el aprendizaje estaban presentes en los centros visitados. En general,

▪ Figura 5.1 ▪

Número medio de alumnos por aula en función del tipo de institución y del nivel de educación (2009)



* Año de Referencia 2009/10
Fuente: OCDE, 2011 y Consejería, 2011.



la infraestructura de los centros en las Islas Canarias sale bien parada al compararla con la infraestructura de muchos países igualmente desarrollados.

Sin embargo, el profesorado del archipiélago también mencionó que se enfrenta a toda una serie de problemas. Un miembro del personal docente comentó que existe una importante falta de apoyo hacia la escuela y hacia el bienestar educativo de sus hijos por parte de un importante número de padres. Esta falta de compromiso de algunos padres sigue presente a pesar de iniciativas como la acogida temprana, el ofrecer desayuno a los alumnos más necesitados y tutorías tras las clases para los alumnos que se topan con dificultades, días de puertas abiertas, días en familia y cursos para padres. Otros problemas que se mencionaron en las entrevistas fueron el absentismo escolar, altas tasas de fracaso escolar y el número de alumnos que repetían curso. El personal docente también se quejó del absentismo del profesorado y del hecho de que se tardaba mucho tiempo en contar con un sustituto, lo cual aumentaba la carga de trabajo de los colegas que tenían que hacerse cargo de las clases del profesor ausente.

En el caso más concreto del rendimiento en el aula, los profesores se enfrentan al desafío de la diversidad en las clases. Parece que los profesores no cuentan con los recursos necesarios para abordar la variedad de habilidades y motivación de los alumnos que suelen estar presentes en las aulas de Canarias. Se quejan de que muchos alumnos no aprecian el valor de la educación como cimiento para la vida después de la escuela. Tal y como relató uno de los profesores: "los alumnos no tienen inculcada la cultura del esfuerzo personal". Los profesores suelen reaccionar haciendo que muchos alumnos repitan curso lo cual (tal y como muestra el Capítulo 4) reduce aún más la motivación de los alumnos y rara vez resuelve sus problemas de rendimiento.

Los datos del informe PISA apuntan a que, al menos en parte, el mal rendimiento de los alumnos puede estar relacionado con cuestiones relativas al profesorado. PISA elaboró un *Índice de factores relacionados con los profesores que afectan al entorno escolar* e influyen en el aprendizaje de los estudiantes basándose en informes de los directores de los centros y teniendo en cuenta hasta qué punto (en su opinión) el aprendizaje se veía obstaculizado por: *i)* las bajas expectativas del profesorado hacia los alumnos, *ii)* las malas relaciones profesor-alumno, *iii)* el absentismo entre el profesorado, *iv)* la resistencia frente a los cambios por parte del personal docente, *v)* el hecho de que los profesores no satisficiesen las necesidades individuales de los alumnos, *vi)* el hecho de que los profesores fuesen demasiado estrictos con los alumnos y *vii)* el hecho de que no se incentivase a los alumnos para que desarrollasen todo su potencial. Las notas positivas en dicho índice reflejan que los directores perciben que estos comportamientos relacionados con el profesorado dificultan el aprendizaje en menor medida que en la media de la OCDE. Las notas negativas reflejan que los directores perciben que estos comportamientos dificultan el aprendizaje en mayor medida que en la media de la OCDE. Los resultados de las distintas regiones en España son bastante interesantes. La nota general de España en este índice es 0.10, lo cual es mejor que la media de la OCDE, de -0.09. Hay algunas regiones que tienen notas positivas: Asturias es la que tiene la nota más alta, con un 0.25, Andalucía, Castilla y León y Cataluña obtienen un 0.22, el País Vasco un 0.17 y Murcia un 0.14. Hay varias regiones que están en la media de la OCDE o muy próximas a ella, incluidas Ceuta y Melilla, Galicia, Navarra y Cantabria. La nota de las Islas Canarias no sólo es negativa, sino que es la más baja de todas las regiones españolas en PISA, con un -0.31.

Tabla 5.1 Ratios alumno-profesor en las regiones españolas

	Ratio alumno-profesor	
	Ratio	**E.T.**
Galicia	10.2	(0.27)
Navarra	10.4	(0.19)
Islas Baleares	10.4	(0.62)
Asturias	10.4	(0.31)
Cantabria	10.6	(0.31)
País Vasco	10.8	(0.22)
Islas Canarias	10.9	(0.59)
Ceuta y Melilla	11.4	(0.03)
Murcia	11.4	(0.51)
Castilla y León	11.5	(0.47)
Aragón	11.9	(0.31)
Andalucía	12.2	(0.25)
La Rioja	12.7	(0.03)
Madrid	13.1	(0.43)
Cataluña	13.5	(0.95)

Fuente: Base de datos PISA 2009 de la OCDE.



PISA también cuenta con un índice de relaciones profesor-alumno basado en las respuestas de los alumnos a cinco preguntas. Una de ellas era si pensaban que era cierto que "si necesito ayuda adicional mis profesores me la prestarán". Sólo un 68% de los alumnos españoles consideraban que esto era así, en comparación con el 79% en la OCDE. En los países de la UE sólo Austria (67%) y Grecia (63%) obtuvieron porcentajes inferiores. En las Islas Canarias el porcentaje era del 73%, por encima de la media española pero aún por debajo de la media de la OCDE. De estos resultados se desprende que en Canarias en particular y en España en general no se presta suficiente atención a los alumnos que necesitan ayuda adicional, tanto en las aulas como en la formación del profesorado.

Algunos profesores comentaron al equipo de la OCDE que podrían prestar una mayor ayuda y atención individualizada a los alumnos si el número de estudiantes por aula fuese inferior y se redujesen los ratios alumno-profesor. La Figura 5.1 compara el número de alumnos por aula en las Islas Canarias en el curso 2009/10[1] con el de una selección de países de la OCDE en 2009 (cifras de *Panorama de la Educación 2011*), último año del que se tienen estos datos. Estas cifras muestran que el número medio de alumnos por aula en Canarias es superior a la media de los 19 países de la UE, pero inferior a la media de la OCDE.

La Tabla 5.1 compara los ratios alumno-profesor en educación secundaria en las regiones de España que participan en PISA. Muestra que el ratio de las Islas Canarias, 10.9, es superior que el de algunas regiones, pero inferior que el de otras. Sin embargo, las cuatro regiones con las mayores notas de lectura en PISA (Castilla y León, Madrid, La Rioja y Cataluña tal y como muestra la Tabla 2.1 en el Capítulo 2) tienen ratios alumno-profesor superiores al de las Islas Canarias.

En esta misma línea, la base de datos de 2009 de PISA muestra que ninguno de los 10 países con las mejores notas de lectura de PISA cuenta con ratios alumno-profesor inferiores al de las Islas Canarias. Finlandia, que aparece en la Tabla 5.1 y cuyo número medio de alumnos por aula es inferior al de las Islas Canarias, tenía un ratio alumno-profesor de 11.2. El resto de los 10 mejores tenían ratios que iban del 14.1 de Shangai, en China al 17.2 de Corea. El estudio de PISA sobre la relación entre los recursos del sistema y los resultados de los alumnos confirma esta observación y demuestra que la media de alumnos por aula para el idioma de enseñanza explica sólo en parte la variación del rendimiento entre los distintos países. Es más eficaz invertir en la calidad del profesorado que en la reducción del número de alumnos por aula (OCDE, 2010).

En resumen, las pruebas estadísticas apuntan a que el número de alumnos por aula no plantea un reto excepcional al profesorado de las Islas Canarias y a que no merecería la pena invertir en reducir los ratios alumno-profesor.

Remuneración y recompensas que percibe el profesorado

Los profesores de muchos sistemas educativos están recibiendo cada vez más presión y mayores cargas de trabajo y se espera que hagan más con menos recursos, debido a las difíciles circunstancias económicas y, en algunos casos, a las reducciones de sueldo. Los profesores de las Islas Canarias se encuentran en una tesitura similar. Puede que estas circunstancias sean inevitables, pero lo cierto es que pueden minar la moral del sector y el compromiso de los profesores. En las Islas (aunque esto no quedó patente en las respuestas de los profesores entrevistados) el equipo de la OCDE pudo escuchar quejas de la dirección en las que afirmaban estar desmoralizados, tanto por los desafíos que plantea la enseñanza como por la reducción del sueldo en un 5% el año pasado y la congelación salarial de este año. La reducción y la congelación salarial se han aplicado a todos los funcionarios como parte de la respuesta del Gobierno de España a la crisis económica. Se informó al equipo de la OCDE de que un 80% de los profesores estaban desmoralizados y descontentos. Los profesores se sienten infravalorados tanto por parte de las autoridades canarias como por parte de la opinión pública y los padres. Y tienen motivo para sentirse así: tal y como se informó al equipo de la OCDE, muchos padres y miembros de la opinión pública suelen pensar que los profesores del archipiélago tienen unas muy buenas condiciones laborales y salariales pero no logran buenos resultados con los alumnos y deberían estar más dispuestos a iniciar programas de formación continua.

Las opiniones en torno a los salarios de los profesores son más variadas. Hay sectores que consideran que los profesores reciben una remuneración suficiente y otros que opinan lo contrario. El Presidente del Gobierno de Canarias informó al equipo de la OCDE que los profesores de las Islas reciben un buen salario en comparación con los estándares españoles. Tal y como muestra el Capítulo 3, esto es cierto, sobre todo en el caso de los salarios iniciales. Además, los estándares españoles son bastante generosos en comparación con los estándares de la OCDE. Sin embargo, está claro que no hay una estructura a lo largo de la carrera profesional que permita a los profesores ir progresando a través de las distintas etapas de su carrera a medida que van adquiriendo nuevas competencias, ya sea en materia de enseñanza o de gestión y liderazgo. Los incrementos salariales son "automáticos" y no hay recompensas en el caso de de que se logren buenos resultados o se mejoren los anteriores. Las oportunidades de ascenso son bastante limitadas, las recompensas para aquellos que van progresando en su carrera son muy modestas y no compensan el trabajo adicional y la asunción de nuevas responsabilidades.

Este fue uno de los motivos que se mencionó para argumentar la baja participación en cursos de formación continua. En las Islas Canarias, la participación en formación continua es voluntaria. No hay ningún incentivo ni recompensa por realizar estos cursos, excepto en el caso de los profesores jóvenes que obtienen puntos extra que les pueden ayudar a optar a una plaza fija, a no ser que



compitan con un docente más veterano, ya que, en ese caso, la experiencia prima sobre la formación. En otras regiones de España el pago de sexenios sí que está sujeto a la realización de cursos de formación continua.

Conclusiones del equipo de la OCDE

Las condiciones contractuales del profesorado de las Islas Canarias plantean problemas graves que, de no ser atajados, continuarán limitando la contribución de los profesores a mejorar los bajos resultados obtenidos por esta región. Muchos de estos problemas están relacionados con las condiciones contractuales de los funcionarios, por las que se rigen los profesores. Muchas de estas cuestiones sólo se pueden abordar a nivel nacional, pero hay temas que se pueden tratar utilizando las competencias con las que cuentan las administraciones regionales. Entre los principales temas que hay que abordar se encuentran: la contratación y asignación de profesores, la falta de una estructura en la carrera profesional de los docentes, las estructuras de remuneración actuales, que ofrecen muy pocos incentivos a los profesores para que mejoren el rendimiento de sus alumnos o el suyo propio y las deficiencias en la formación del profesorado, sobre todo en lo que a formación continua se refiere.

Los profesores parecen estar satisfechos con su condición de funcionarios, pero muchas de las partes interesadas le comentaron al equipo que dicha condición conlleva una gran cantidad de problemas. Esto no se debe a que sean funcionarios en sí, sino a las condiciones concretas que tienen los funcionarios en España y que se rigen por una legislación nacional difícil de modificar. Por ejemplo, los profesores cuentan con puestos de por vida debido a su condición de funcionarios. Un inspector sugirió a los miembros del equipo de la OCDE que el informe debería hacer hincapié "hasta 14 veces" en los graves problemas que esto ocasiona y que afectan a todo el sistema. Es prácticamente imposible despedir a un profesor o anticipar su jubilación a pesar de lo que haga o de lo ineficaz que llegue a ser. Esta situación dificulta la organización o reorganización de los centros. La sugerencia de este inspector se producía al hilo de una solicitud de un centro de secundaria con un gran rendimiento y que goza de gran popularidad para añadir una clase. Esta solicitud no se podría satisfacer ya que dicho centro atraería a alumnos de otros menos populares y haría que sus profesores, que tienen un puesto de por vida, se quedasen sin plaza. Los funcionarios del Gobierno Autonómico se ven en la obligación de asignar primero a los candidatos con más experiencia, dándoles prioridad sobre aquellos profesores más jóvenes, con una mejor formación, y haciendo que estos últimos no puedan encontrar un empleo o aprovechar su formación, lo cual representa un despilfarro de dinero destinado a la formación y de talento. Este sistema permite que los profesores puedan negarse a realizar cursos de reciclaje o de formación continua. Las personas entrevistadas por el equipo afirmaron que puede que haya profesores en el sistema de educación pública que no hayan realizado ningún curso de este tipo en los 20 o 30 años transcurridos desde que concluyeron su formación inicial. Además, está prohibido que los funcionarios realicen trabajos en el sector privado, con lo que los profesores del ámbito de la formación profesional no pueden volver a ejercer su profesión, ni siquiera temporalmente, para actualizar sus competencias y su conocimiento de la materia.

A pesar de que cambiar esta situación pueda resultar difícil, el equipo de la OCDE considera crucial que el Gobierno Canario desarrolle propuestas de cambio que luego pueda debatir con el Gobierno de España. El papel y las responsabilidades de un profesor son muy diferentes del papel y las responsabilidades que debe desempeñar el funcionario gubernamental medio y, por este motivo, resulta extremadamente inapropiado insistir en que sus condiciones contractuales sean idénticas. Los profesores necesitan contar con su propio estatus especial, como funcionarios públicos, más que como funcionarios del cuerpo civil, y deben tener unas condiciones contractuales que promuevan el logro de los objetivos educacionales. Así, los profesores de las Islas Canarias tendrían la oportunidad de volver a ganarse el respeto de la opinión pública. En el caso de que no fuese posible realizar cambios en la situación de los profesores que ya están en activo, sería deseable poder aplicar dichos cambios a los que se vayan incorporando a la profesión.

El **sistema de contratación y asignación del profesorado** es un claro ejemplo de como la aplicación de las normas que rigen los contratos de los funcionarios arroja resultados que no son los deseados. En la actualidad, se juzga a los candidatos a profesores en función de si aprueban la oposición pública, pero aprobar este examen no garantiza que se tengan las competencias y el talento que necesita un buen profesor.

Entonces, ¿qué elementos garantizarían que los candidatos poseen dichas cualidades? En una encuesta realizada recientemente por el Ministerio de Educación británico se revisan las lecciones que se han ido extrayendo de la experiencia internacional, y que se citan a continuación.[2] En primer lugar, los sistemas que tienen un mejor rendimiento escogen a sus profesores de entre el 30% de los licenciados con mejores resultados. Algunos de los países que cuentan con los sistemas más exitosos, como Finlandia o Corea, los escogen de entre el 10%. El enfoque que utilizan estos países a la hora de contratar al profesorado suele ser el de establecer un estándar muy alto para poder acceder a la formación y formar únicamente a los profesores que realmente necesitan, en lugar de formar a más candidatos y otorgar a los centros una mayor capacidad de elección. En segundo lugar, aunque es cierto que no existe un único conjunto de características del profesorado que se pueda considerar eficaz en todas las circunstancias, sí que existen unos tipos de talento que se pueden utilizar para seleccionar a los docentes. Por ejemplo, se ha llegado a la conclusión de que los profesores eficaces son personas con gran capacidad intelectual y para pensar, comunicar y llevar a cabo una planificación sistemática. Hay estudios que demuestran que aquellos profesores que poseen un buen conocimiento de



la materia son más eficaces. Se ha demostrado que hay una serie de características personales que suelen poseer los profesores más eficaces: capacidad de compromiso, resistencia, perseverancia y motivación, al igual que contar con un elevado nivel de dominio del aspecto alfanumérico, grandes dotes de comunicación y relaciones interpersonales, voluntad de aprender y motivación para enseñar. En los mejores sistemas educativos se evalúan estas características y cualidades en rigurosos procesos de selección que los candidatos deben superar para poder acceder a la etapa de formación. Se descarta de antemano a aquéllos que no tienen suficiente conocimiento de la materia o que carecen de capacidad para establecer relaciones interpersonales, así como a aquéllos que tienen expectativas poco realistas o que no cuentan con el compromiso necesario. En Finlandia, por citar un ejemplo, existe un proceso de selección del profesorado que consta de varias etapas: (1) un proceso de selección nacional en el que hay una prueba de selección múltiple de 300 preguntas en la que se evalúa la capacidad lingüística, numérica y de resolución de problemas del candidato, (2) realización de test basados en directrices aportadas por las universidades para evaluar la capacidad de procesar información, pensar de manera crítica y sintetizar datos del candidato, (3) entrevistas basadas en directrices aportadas por las universidades para evaluar la motivación para enseñar y aprender y las capacidades de comunicación así como la inteligencia emocional del candidato.

El equipo de la OCDE pudo constatar en Canarias que, en el pasado, los alumnos de las facultades de magisterio no provenían de los sectores con más capacidades. La calidad ha ido aumentando, aunque aún no está claro si la profesión docente es lo suficientemente atractiva como para limitar la contratación al 30% de los licenciados con mejores expedientes. Lo deseable sería seguir las líneas de actuación del modelo finlandés y aumentar los requisititos mínimos lo antes posible y poder evaluar a los candidatos a recibir esta formación para poder tener en cuenta toda una serie de características personales que son de crucial importancia para el desempeño de su labor.

También es importante modificar los requisitos actuales para la selección y asignación de profesores a un centro en concreto. Puede que lo adecuado sea que los funcionarios de los Gobiernos Autonómicos preparen listas con los candidatos que se vayan a asignar y que realicen oficialmente los nombramientos, pero el director del centro (con la ayuda del Consejo Escolar) es el que tiene que poder decidir cuál es el mejor candidato de la lista para cubrir la plaza, porque es precisamente el director del centro quien mejor conoce las necesidades del mismo. Si esto no se pudiese lograr en un futuro inmediato, se podría tomar la medida provisional de que los directores tengan, como mínimo, el derecho de aceptar o rechazar a los candidatos propuestos por la autoridad regional y de asignar a los candidatos a clases específicas en función de las necesidades del centro. Para más información sobre esta cuestión consúltese el Capítulo 6.

El equipo de la OCDE también sugiere que se haga todo lo posible por crear una estructura de carrera profesional en el ámbito de la docencia. En el Capítulo 6 se recomienda la creación de puestos de apoyo al director para poder potenciar la gestión y el liderazgo del centro, sobre todo en los centros de enseñanza secundaria. Estos puestos permitirían que los docentes que los ocupasen ganasen una mayor experiencia y mejorasen su currículo para poder llegar a ser directores en su momento.

Otra recomendación es la de crear un sistema de jubilación anticipada que permita a los profesores dejar la profesión antes de la edad normal de jubilación en caso de que ya no puedan desempeñar plenamente su labor por razones médicas o de otro tipo. En aras del interés de los alumnos (que es lo más importante) aquéllos que no puedan realizar la contribución necesaria deberían tener la oportunidad de ceder el puesto a otros docentes que sí estén capacitados para ello. Es probable que esta reforma exija iniciar una negociación con el Gobierno de la nación.

En el Capítulo 3 se aborda la cuestión de los **sistemas de remuneración** del profesorado. Ya se ha mencionado que la retribución de los profesores en las Islas Canarias es muy superior a la de otros países europeos y de la OCDE, tanto en términos relativos como absolutos. Sin embargo, las escalas salariales son inusualmente planas, sobre todo en el caso del profesorado de enseñanza primaria, y los incentivos financieros para la mejora o el progreso en la carrera docente son escasos.

El equipo de la OCDE no sugiere que se reduzcan los niveles salariales. En el caso de la falta de mejoras e incentivos, lo que se recomienda es que las autoridades canarias proporcionen incentivos para recompensar el rendimiento excelente y el compromiso para con el desarrollo profesional. Para ello se podrían utilizar tests homologados para partir de una base que permita conceder tales recompensas.

El Gobierno Canario parece contar con la capacidad de llevar a cabo todas o la mayoría de las medidas citadas anteriormente ajustando los complementos de productividad y haciendo que estos se concedan en función de nuevos criterios. El Gobierno debería aprovechar esta capacidad de manera creativa para incentivar y recompensar a aquellos profesores que demuestren obtener resultados que beneficien a sus alumnos.

El equipo también ha constatado que en las Islas Canarias hay problemas a la hora de proporcionar profesores a los centros que se hallan en las islas más pequeñas y lejanas y fuera de las zonas urbanas, a pesar de los complementos salariales que cobran estos docentes. Australia concede paquetes de incentivos a los profesores que vayan a centros de las zonas rurales. En el Sur de Australia, por ejemplo, se conceden ayudas de 10 000 dólares australianos al año (unos 7 500 euros) durante dos años a aquellos alumnos



de las zonas rurales que obtengan empleos fijos en un centro rural. En Queensland, el sistema de incentivos para las zonas rurales ofrece ayudas que van desde dinero en metálico, prórrogas de las bajas y programas de inserción para nuevos profesores que se comprometan a ejercer en zonas rurales. En Nueva Gales del Sur se ha iniciado un proyecto para crear un programa de retención de beneficios que permita atraer y mantener a profesores a los puestos y centros más difíciles. Dicho proyecto arrancó en el año 2002 para aquellos profesores que completasen un ciclo de servicio de dos a tres cursos en una zona difícil. A dichos profesores se les paga un complemento de retención anual de 5 000 dólares australianos (unos 3 750 euros) durante un periodo de hasta cinco años. Nueva Gales del Sur también ofrece ayudas al alquiler de hasta un 90% en ciertas zonas rurales (Ladd, 2007). De este estudio se desprende que, para convencer al personal docente para que permanezca en zonas remostas o con otras desventajas, los incentivos han de ser a largo plazo y se tienen que incluir en la estructura salarial general ya que esto funciona mejor que la concesión de complementos temporales. Muchos países se topan con este problema y es difícil crear un paquete de incentivos que se ajuste a todas las necesidades. Sin embargo, estos paquetes son una muestra del valor que se otorga a la enseñanza en estas zonas y envía un claro mensaje a todos los interlocutores en el ámbito de la educación y de la opinión pública en general sobre la importancia de contar con un sistema equitativo.

El programa ProComp, en la ciudad de Denver, Colorado, ajusta la retribución del profesorado teniendo en cuenta lo que se ha mencionado arriba – ver Recuadro 5.1.

Recuadro 5.1 **El Programa ProComp en Denver, Colorado**

La ciudad de Denver, Colorado, había establecido dos objetivos para su programa ProComp:* mejorar los resultados de los alumnos y atraer y mantener a profesores de gran calidad. El programa se diseñó en colaboración con organizaciones de profesores, concretamente con la Denver Classroom Teachers Association y la Denver Public Schools. Esta iniciativa recompensa a los profesores en función de sus logros profesionales y vincula las retribuciones a los resultados de los alumnos.

El programa ProComp se articula en torno a cuatro ejes que permiten a los profesores ir aumentando su retribución en función de una lista de nueve elementos:

- ***Conocimiento y habilidades*** – Los profesores obtienen una compensación por el hecho de haber adquirido y demostrado poseer ciertos conocimientos y habilidades al haber realizado una serie de unidades de desarrollo profesional y obtenido títulos adicionales como licenciaturas o certificados nacionales. Pueden llegar a percibir hasta 1 000 dólares estadounidenses al año (unos 730 euros) y hasta 4 000 dólares estadounidenses (unos 2 920 euros) a lo largo de su carrera en concepto de bolsas de estudio y pago de créditos estudiantiles.
- ***Evaluación profesional*** – Se reconoce el trabajo de los profesores en función de las habilidades de sus alumnos. Dichas habilidades se evalúan cada tres años y, si el resultado es satisfactorio, se procede a un aumento salarial.
- ***Progreso del alumno*** – Los profesores reciben compensaciones en función del progreso académico de sus alumnos. Pueden obtener dichas compensaciones por varios motivos: por haber cumplido con los objetivos anuales, por haber superado los objetivos de progreso o por haber trabajado en un centro que haya obtenido una distinción especial debido a sus logros académicos y a otros factores.
- ***Incentivos de mercado*** – Los complementos salariales pueden contribuir a que el distrito y los centros puedan cubrir necesidades específicas. Los profesores que se encuentren en centros difíciles (que tienen problemas académicos) pueden obtener complementos salariales anuales. Además, este incentivo también estará a disposición de los profesores que ocupen plazas difíciles de cubrir (puestos para los que no se encontraban candidatos cualificados en el pasado).

* Véase el siguiente enlace *http://denverprocomp.dpsk12.org.*

Fuente: Sitio Web de la Denver Public Schools – Presentación del programa ProComp.

El equipo de la OCDE no entiende el motivo por el que se permite a los profesores estar menos horas que las que les corresponde por contrato (37.5) bien en el centro, bien de guardia por si tienen que cubrir alguna contingencia. Los altos cargos de la Consejería de Educación no fueron capaces de argumentar esta práctica, que seguramente dificulta en gran medida el trabajo de los directores y de los gestores a la hora de organizar reuniones de personal, formación continua y actividades de aprendizaje con otros centros. Se recomienda revisar dicha concesión.



Durante la visita, el equipo de la OCDE se entrevistó con funcionarios del Gobierno Autonómico, quienes le informaron de que algunas de las medidas que se proponen en este y otros capítulos podrían resultar difíciles o imposibles de llevar a cabo ya que las condiciones contractuales del profesorado en las Islas Canarias son idénticas a las de los funcionarios del estado español. Así pues, se recomienda que el Gobierno Autonómico revise las condiciones del profesorado, considere si éstas son apropiadas en función del trabajo que realizan los docentes y de los objetivos del sistema educativo y, en caso de no ser así, adopte las medidas necesarias para cambiarlas. Se constata que el ejecutivo autonómico no puede realizar estos cambios por sí solo y que el Gobierno nacional tendría que dar su visto bueno.

FORMACIÓN DEL PROFESORADO

El término 'formación continua del profesorado' engloba las actividades de desarrollo y las actividades educativas formales e informales en las que participen los profesores a lo largo de su carrera docente. Aquí se incluyen la formación inicial, la inserción laboral, el desarrollo inicial y posterior y las actividades de apoyo hacia el final de la carrera. Todas estas fases se interrelacionan y se interconectan de manera dinámica (Irlanda: *The Teaching Council*).

Formación inicial

En las Islas Canarias hay dos universidades públicas donde se imparte esta formación inicial para docentes: la Universidad de La Laguna y la Universidad de Las Palmas, en las que se puede obtener el título de educación infantil, primaria, secundaria y social. El equipo de la OCDE se reunió con los rectores, decanos, profesores y alumnos de ambas instituciones.

Los rectores y los decanos hicieron hincapié en el hecho de que la profesión docente no goza de una gran reputación entre la opinión pública. Este hecho ha influido bastante en la calidad de los candidatos que se decantaban por la enseñanza. En el pasado, los candidatos que accedían a los programas de formación inicial para docentes eran alumnos que habían obtenido resultados académicos medios o bajos, aunque recientemente la demanda de plazas se ha incrementado, lo cual ha hecho que aumente también la calidad académica de los solicitantes.

Los alumnos que van a cursar educación infantil y primaria acceden a la universidad tras haber completado el ciclo de educación secundaria y tienen que realizar un programa de licenciatura de cuatro cursos (hasta hace poco este título era una diplomatura de tres años). Los candidatos que van a cursar educación secundaria acceden a esta formación tras haber realizado una licenciatura de cinco cursos y realizan un Máster de un año de duración que los prepara para poder ejercer la docencia en este nivel. Hasta hace poco, los profesores de secundaria recibían una formación específica mínima, que solía basarse en la realización de cursos de unos dos meses de duración. El equipo de la OCDE constata que este nuevo programa de Máster se inició en el curso 2010/11 y, por lo tanto, todos los profesores de los centros de secundaria que se analizaron durante la visita habían recibido únicamente la formación específica mínima. El equipo pudo constatar que muchos profesores que ejercen la docencia en la actualidad no consideran que este nuevo programa de Máster aporte un valor añadido, ya que consideran que su papel es el de transmitir los contenidos de las asignaturas del plan de estudios. Tal vez esto explique el hecho de que sólo se hayan cubierto 140 plazas de las 160 que ofrece el Máster de la Universidad de las Palmas en el curso actual. El equipo de la OCDE también ha podido saber que el estilo de enseñanza de muchos profesores de secundaria sigue siendo el de ponerse de pie frente al resto de la clase y transmitir el contenido de la materia a los alumnos, sin pararse a comprobar si los alumnos entienden lo que se les está explicando o si saben cómo aplicarlo. De hecho, se pudo constatar que muchos profesores sólo exigen a sus alumnos que memoricen los contenidos de una asignatura para poder aprobar los exámenes. Este estilo de enseñanza no conlleva la obtención de buenos resultados en el informe PISA ni en la educación en general.

El porcentaje de abandono del programa de formación para profesores de primaria oscila en torno al 15%. Dicho porcentaje es algo inferior en el programa de educación infantil. Los principales motivos de abandono que se mencionan son problemas sociales, no poder hacer frente al pago de la matrícula y el fracaso académico. El porcentaje de abandono en el programa de Máster para educación secundaria es de un 5%, y el principal motivo que se menciona es que el alumno se da cuenta de que no tiene la vocación necesaria.

Tabla 5.2 Distribución de créditos en los programas de formación inicial para docentes

Distribución de créditos: Primaria					
Formación Básica	**Básicos**	**Optativos**	**Experiencia Profesional**	**Proyecto**	**Total**
60	100	30	44	6	240
Distribución de créditos: Secundaria					
Teoría/Bases de la educación		**Curriculares/Pedagogía**		**Práctica Docente**	
24		24		12	

Fuente: Consejería de Educación del Gobierno de Canarias, Universidad de La Laguna.



Estructura de los programas

Los programas se han adaptado para cumplir con los requisitos del sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos (ECTS). La distribución de créditos figura en la Tabla 5.2.

En primaria, los módulos de Formación Básica incluyen las bases teóricas (psicología, sociología), estudios curriculares y didáctica. Los módulos optativos incluyen enseñanza para alumnos con necesidades especiales, diseño y aplicación práctica de unidades de trabajo en idiomas (francés e inglés) y música.

El programa de educación secundaria, que cuenta con un año académico más, se distribuye en torno a cuatro ejes: teoría de la educación (24 créditos), nueve especialidades que incluyen didáctica y competencias generales en materia de enseñanza o pedagogía (24 créditos) y un programa de prácticas docentes en centros externos (12 créditos).

Prácticas docentes durante la formación inicial

Según la información remitida por las universidades, la práctica docente en centros (las prácticas) se realizan en la segunda mitad del programa de secundaria y entre el tercer y el cuarto curso del programa de primaria. Los alumnos que estaban a punto de terminar sus estudios de educación primaria en La Laguna comentaron al equipo de la OCDE que les gustaría haber podido realizar alguna práctica también durante los dos primeros cursos de la licenciatura y destacaron que no merece la pena estar de dos a tres años estudiando la teoría docente si, cuando el profesor se tiene que poner frente a los alumnos éste se da cuenta de que no tiene la vocación necesaria. Todos los alumnos entrevistados consideraban que el tiempo que se dedicaba a las prácticas docentes (18% del total de créditos en primaria y 20% en secundaria) era insuficiente.

Las entrevistas con el personal de ambas universidades revelaron algunas diferencias en la selección de centros para las prácticas docentes. La Universidad de Las Palmas confirmó que los centros solían presentarse voluntarios para acoger a alumnos en prácticas. Los tutores de los centros son los que se encargan de ayudar a los alumnos en prácticas y asignan el 60% de la nota de esta asignatura, mientras que el profesor universitario asigna el 40% restante. Los tutores colaboran en todas las etapas del proceso. También se pudo constatar que no se seleccionaba a los tutores en función de sus habilidades concretas, sino que eran ellos los que se presentaban voluntarios para realizar estas tareas y no recibían formación formal para llevarlas a cabo. Sin embargo, en la Universidad de La Laguna, el equipo comprobó que el Ministerio aprobó hace poco una resolución en la que se establecen los criterios que han de cumplir los centros para poder acoger a alumnos en prácticas. El criterio más importante es el de la innovación. Parece que el objetivo que se pretende alcanzar es que las prácticas se realicen únicamente en los centros buenos o muy buenos, aunque no sean representativos de la mayoría de centros del sistema. En la actualidad hay 80 centros que han recibido el visto bueno para participar en el programa de acogida de alumnos en prácticas.

Ambas universidades afirmaron que el tiempo que se dedica a las prácticas docentes es insuficiente, especialmente en secundaria, donde existe una cierta creencia (como ya se ha mencionado) de que las habilidades docentes son menos importantes que el transmitir el contenido de las materias. Así, se dejan de lado cuestiones como la enseñanza de las cuestiones lingüísticas y matemáticas básicas, la aplicación del conocimiento, la resolución de problemas y el análisis.

Según varios interlocutores, los profesores de primaria están más preparados en cuestiones de didáctica y de diversidad que sus colegas de secundaria. Sin embargo, también se reconoce que los desafíos que hay que abordar cuando los alumnos tienen edades más avanzadas son distintos e incluyen una formación más exigente, lo cual puede implicar una frustración gradual entre un porcentaje significativo de alumnos y cuestiones relacionadas con los problemas de comportamiento. Los profesores que se acaban de licenciar afrontan estos problemas por primera vez, mientras que muchos de sus colegas, con más experiencia, no han podido contar con una preparación suficiente para su inserción laboral o con programas de formación continua concretos que les puedan ayudar en su trabajo. Algunos alumnos que se encuentran en estos programas mostraron interés por el hecho de que sean los profesores de estos programas los que perfilen las metodologías docentes de las materias que les afectan a ellos. Los alumnos en programas de secundaria mencionaron que sus programas de estudio hacen demasiado hincapié en el conocimiento de la materia y del plan de estudios mientras que se pasan por alto cuestiones como la formación pedagógica básica necesaria.

Enseñanza y diversidad, enseñanza para todos

Uno de los temas recurrentes en las conversaciones con los administradores, los profesores, el personal docente, los padres y los sindicatos de profesores ha sido el de los desafíos a los que se enfrentan los profesores a la hora de enseñar a alumnos con distintas capacidades de aprendizaje. Según parece, a los profesores se les forma para que den clase a alumnos con unas capacidades de aprendizaje normales o superiores a la media y no para que se puedan ajustar a los distintos tipos de aprendizaje que se puedan dar en un aula. Los profesores afirman no contar con las habilidades necesarias para poder afrontar dichos retos y los docentes en prácticas se quejan de que no se hace hincapié en el aspecto práctico durante los primeros años de formación. En estas conversaciones también se destacó que tan sólo una minoría del personal que participa en los programas de formación de profesores cuenta con formación en pedagogía o experiencia previa como docentes. Además, en una visita a la Universidad de La Laguna, el equipo pudo constatar que hay



hasta 58 departamentos implicados en la elaboración del programa de formación de profesores de secundaria y, la mayoría del personal no cuenta con formación en materia de didáctica. Además, el equipo llegó a la conclusión de que la Facultad de Educación no contaba con un equipo de personal dedicado específicamente a la elaboración de programas de formación de profesores.

Otras cuestiones

Las facultades universitarias afirman tener poco contacto con los centros escolares, lo cual dificulta su capacidad para proporcionar programas de formación profesional para profesores en activo o para llevar a cabo investigaciones sobre la docencia. Según las universidades, esto se debe, básicamente, a un exceso de carga laboral. Muchos países desarrollados han reconocido las limitaciones que existen en el ámbito de los programas de formación inicial para docentes y, por esta razón, han decidido poner en marcha programas de seguimiento para los profesores recién licenciados durante su primer año de trabajo. Dichos programas tienen el objetivo de ayudar a los recién licenciados en su paso de la universidad a la docencia. En las Islas Canarias no existen iniciativas de este tipo. Al no existir este tipo de programas, es necesario contar con un sistema de evaluación muy sólido para garantizar que se pueda dar el visto bueno a los futuros docentes. El sistema en vigor en las Islas Canarias no es, ni mucho menos, sólido. El equipo pudo constatar que este periodo de pruebas se centra únicamente en la evaluación de una muestra de profesores. Probablemente esto se deba a las limitaciones temporales de los inspectores encargados de realizar esta tarea.

Opinión del equipo de la OCDE

Los programas iniciales de formación del profesorado en enseñanza infantil y primaria están bien establecidos. El programa de enseñanza secundaria ha sido establecido más recientemente. Ambos programas se han diseñado para cumplir con los requisitos del Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS). Sin embargo, el sistema ECTS se centra en el tiempo dedicado a la formación y en los créditos que se conceden, pero no garantiza que los resultados vayan a ser equivalentes. Los miembros del equipo hablaron con un grupo reducido de alumnos de magisterio que habían terminado, o casi, sus cursos de enseñanza infantil y primaria. Algunos consideraban que la formación no les había aportado las habilidades prácticas y de control en las aulas que necesitaban para poder lidiar con los desafíos que se les plantean durante sus prácticas docentes (en los cursos de primaria sí que se incluían materias como pedagogía o psicología, pero se enseñaban a un nivel teórico y no práctico). Otro tema que resaltaron los alumnos es que opinan que deberían tener más periodos de prácticas docentes durante la carrera.

El equipo de la OCDE constató que los alumnos de magisterio en los programas de educación infantil y primaria tienen, aparentemente, un horario muy cargado y, habida cuenta de la edad de la mayoría de los alumnos, es importante que se deje un cierto margen para su desarrollo personal y social.

El programa de postgrado para los profesores de secundaria arrancó en el curso 2010/11. Este programa representa una mejora sustancial con respecto al anterior, pero ofrecer un curso de gran calidad que se desarrolla a lo largo de un único año académico (de septiembre a junio) supone todo un desafío. Tampoco ayuda el hecho de que las facultades de educación no cuenten con personal dedicado exclusivamente a este tipo de programas o que el personal que participa en ellos suele estar formado por especialistas en materias concretas y no en pedagogía. Las licenciaturas deberían ofrecer a los alumnos el conocimiento necesario sobre las materias que van a enseñar para que no fuese necesario tratarlas en exceso durante el curso de postgrado. Sin embargo, el sistema español exige que los profesores de secundaria puedan impartir varias materias (por ejemplo, puede que se le pida a un biólogo que de clases de física y química) con lo que tal vez esto no sea posible. El equipo de la OCDE sugiere que las facultades contraten, como personal a tiempo parcial, a profesores en activo que hayan destacado tanto en sus materias como en el ámbito pedagógico, para poder colmar así las lagunas que puedan surgir en el programa y para contribuir a la enseñanza de metodologías específicas según la materia. Con ello se podría abordar el problema que muchos profesores destacan una y otra vez: las habilidades pedagógicas que se requieren en la vida profesional no se abordan en los programas académicos.

En secundaria, al igual que sucede en otros programas, el tiempo que se dedica a las prácticas docentes se considera insuficiente. La política de llegar a acuerdos contractuales con los centros que está llevando a cabo la Universidad de La Laguna es muy recomendable y debería ampliarse a otras facultades. Es crucial el poder elegir los centros más adecuados para que los alumnos realicen sus prácticas y que éstas se puedan realizar durante toda la carrera, no sólo en los últimos cursos.

El equipo de la OCDE también sugiere que todos los programas de formación inicial del profesorado incluyan elementos que aborden las principales preocupaciones que afectan al sistema, como, por ejemplo, la promoción del dominio alfanumérico, estrategias que aborden el fracaso y el absentismo escolar y que minimicen el porcentaje de abandono de los estudios, la inclusión de tipos de docencia en los que se combinen varias habilidades, el abordar las necesidades de los distintos grupos estudiantiles y de capacidades dentro de una misma clase y problemas de mal comportamiento. El equipo recomienda que la Consejería de Educación establezca una perspectiva revisada para la formación inicial del profesorado en la que se incorporen todos estos aspectos y que se plasme primero en un documento político y, tras la consulta pertinente, en un nuevo decreto.



El equipo reconoce que, habida cuenta de la duración del programa de formación de profesores de secundaria (un año académico, dos cuatrimestres) puede resultar difícil incorporar todos los elementos adicionales que recomienda. Se sugiere, pues, que el Gobierno Autónomo pondere, tras haber realizado una consulta con las universidades, la oportunidad de ampliar y/o intensificar dicho programa.

Los profesores recién licenciados necesitan, además, buenos programas de inserción laboral que les vayan ayudando a lo largo del primer año de docencia a tiempo completo. También es necesario introducir el concepto de periodos formales de pruebas para los nuevos profesores. Se pueden encontrar modelos ya aplicados y evaluados en muchos sistemas (véase, por citar un ejemplo, el *General Teaching Council* de Escocia). Por último, el personal de las facultades universitarias de educación debería entablar una relación más estrecha con los centros escolares para poder colaborar en la creación de programas de formación continua que cuenten con sus propios créditos y en la investigación en materia de política y práctica educativas.

DESARROLLO PROFESIONAL CONTINUO

Even the best-developed and most effective initial teacher education programmes would not claim to prepare their graduates for Ni siquiera los mejores y más eficaces programas de formación inicial de profesores bastan, por sí solos, para preparar a los licenciados para toda su carrera profesional en las aulas. Como mucho, los programas iniciales sirven de base para proporcionar a los recién licenciados el conocimiento y las habilidades que necesitarán durante los cinco primeros años de su carrera. Una vez transcurrido este tiempo, todos los profesores necesitan actualizar sus conocimientos de manera sistemática a medida que van avanzando por las distintas etapas profesionales y se van topando con nuevos desafíos para los que no les habían preparado porque ni siquiera los habían previsto las personas que diseñaron los planes de formación iniciales.

Los Centros de Formación del Profesorado son los que proporcionan la mayoría de los cursos de formación continua. Recientemente, la oferta de cursos de formación en línea ha provocado un aumento en el número de profesores que participan en este tipo de actividades. Sin embargo, la demanda de este tipo de cursos es baja, mucho más baja, por lo que ha podido constatar el equipo de la OCDE, que en otros sistemas. La formación continua no es obligatoria y no se promueve activamente, con la excepción de algunos centros (el equipo de la OCDE visitó un centro que reservaba las tardes de los lunes para reuniones del personal y cursos de formación continua). Tampoco hay incentivos reales para que los profesores participen en esta formación, excepto en el caso de los profesores más jóvenes que buscan su primer empleo, como ya se ha mencionado anteriormente, y en el de algunos proyectos promovidos por la Consejería de Educación. El proyecto de promoción del lenguaje (CLIL) es un ejemplo de ello. Los profesores que participan en este proyecto deben realizar programas de formación continua específicamente diseñados para ello. Los profesores que habían participado en estos cursos y a los que pudo entrevistar el equipo los calificaron como de muy buena calidad. Estos docentes recibieron algún tipo de ayuda financiera, pero tuvieron que sufragar una parte de los costes de formación, algo a lo que habían demostrado estar dispuestos.

La Inspección Educativa puede proporcionar apoyo y asesoría a los directores y profesores de los centros escolares y puede aconsejar que se apliquen cursos de formación continua específicos en función del proyecto educativo del centro o de las características de sus docentes. Sin embargo, lo cierto es que las facultades de educación tienen muy poca relación con los centros escolares y no participan en la prestación de formación continua.

El horario escolar semanal de los profesores incluye una serie de horas en las que no están obligados a impartir clases ni a estar en el centro escolar. En teoría, estas horas suponen una oportunidad para que el profesorado pueda realizar cursos de formación continua o iniciar una colaboración profesional dentro del propio centro. Sin embargo, parece que la mayoría de los profesores se muestra reacia a realizar cursos de formación continua durante esas horas ya que consideran que sólo se plantean realizarlos si se les libera parcialmente de sus compromisos docentes. La formación en línea tiene la ventaja de que permite a los profesores realizar estos cursos desde sus propias casas, pero plantea dos desventajas importantes: en primer lugar, las competencias prácticas en materia docente implican entablar una relación con los alumnos, lo cual es imposible con este formato y, en segundo lugar, no se cuenta con el apoyo de otros colegas ni con la oportunidad de aprender de sus experiencias.

Opinión del equipo de la OCDE

El equipo de la OCDE considera que el hecho de que no exista una formación continua obligatoria y gratuita en las Islas Canarias y la reticencia del profesorado que más la necesita a realizarla son problemas muy graves. A no ser que se solucionen, será casi imposible abordar los puntos necesarios para que el sistema consiga proporcionar una educación de calidad para todos. El Gobierno Autonómico y el profesorado tienen la responsabilidad conjunta de encontrar soluciones para estos problemas. El Gobierno ha de garantizar la disponibilidad de programas de calidad y la existencia de incentivos para que los profesores estén dispuestos a participar en ellos durante las horas de trabajo en las que no tienen que impartir clase. La formación continua debería ser el objetivo prioritario de dichas horas porque, entre otras cosas, los profesores serían mucho más eficaces a la hora de planificar las clases, corregir los deberes y realizar evaluaciones. En el caso de que se pongan en marcha políticas educativas que requieran una actualización de las habilidades del profesorado, la participación en los cursos destinados a tal efecto debería ser obligatoria.



En otras situaciones, son los propios profesores los que, como profesionales, deberían sentir el deber de participar en esta formación para perfeccionar sus propias habilidades docentes.

La participación en este tipo de actividades de formación continua no tiene por que afectar al funcionamiento normal de los centros. Se pueden introducir excelentes oportunidades de formación en el funcionamiento cotidiano de las escuelas. Las medidas innovadoras a pequeña escala que tienen como objetivo abordar problemas concretos de los centros pueden mejorar el rendimiento de éstos y el desarrollo profesional del profesorado. Hargreaves y Hopkins (1994), entre otros, nos presentan un modelo que permite aplicar estas medidas haciendo que todas las partes interesadas participen en una revisión de los temas que afectan al centro, identificando así los puntos fuertes y los puntos flacos y decidiendo cuáles son las prioridades para poder llevar a cabo una serie de proyectos de investigación a pequeña escala que permitan lograr una mejora significativa. Este modelo plantea un beneficio añadido: con él se insta a los profesores a que participen en la resolución de los problemas que afectan al centro y que van más allá de los límites de sus aulas, con lo que se facilita el establecimiento de una cultura de colaboración. Los enfoques generales, que abarquen todos los temas relativos al centro, pueden ser especialmente efectivos a la hora de abordar problemas como el absentismo, la repetición, el fracaso y el abandono escolar, ya que todo el mundo habrá participado en la elección de las mejores soluciones y se sentirá parte del proceso. Este tipo de enfoque también fomenta la aparición de una cultura de evaluación interna del centro. Los Centros de Profesores o incluso las facultades de educación universitarias podrían apoyar a aquellos centros que emprendan iniciativas de este calibre.

En todos los países resulta complicado establecer una asociación entre las instituciones que operan en los distintos niveles del sistema educativo. Tanto los mandatos como las expectativas que afectan al personal y a las instituciones son diferentes. Sin embargo, la mayoría de los países consideran que esta asociación es crucial para que la formación universitaria del profesorado sea relevante y para fomentar que el personal docente esté más comprometido con un proceso de enseñanza y aprendizaje que forme parte de su propia identidad profesional. Desde la década de los noventa, muchos países han creado "Escuelas de Desarrollo Profesional" en las que los profesores universitarios pueden enseñar o asesorar en los centros escolares.

Los modelos van variando en función de cómo se lleve a cabo la interacción entre los agentes. En alguno de ellos, los alumnos de magisterio que vayan a ocupar un puesto reciben el apoyo y asesoría tanto del centro como de la facultad universitaria. En otros, las clases universitarias se imparten en los propios centros escolares en la medida en que esto sea posible. La característica que comparten todos los modelos es que centran sus esfuerzos en relacionar mejor al personal de los centros con la investigación y la formación. Los beneficios de este enfoque están totalmente documentados. Al margen de los beneficios directos para los alumnos de magisterio y los centros, el personal universitario cuenta también con la oportunidad de interactuar más activamente con los centros escolares y el personal de los centros se beneficia de lo que ellos perciben como una mejora en su estatus (Jeffery y Polleck, 2010). Véase el ejemplo en el Recuadro 5.2.

Recuadro 5.2 **Sistema Escolar de Arlington, Virginia, Estados Unidos**

El Sistema de Centros Públicos de Enseñanza de Arlington cuenta con acuerdos de Desarrollo Profesional en las Escuelas (PDS) con las universidades de George Mason y Marymount y con varios centros de educación primaria. Los objetivos de dichos acuerdos son: (1) proporcionar a los alumnos universitarios la mejor experiencia previa a su entrada en el ámbito laboral posible para garantizar la calidad de los candidatos a profesor, (2) proporcionar a los profesores del sistema escolar de Arlington el conocimiento y apoyo necesarios para poder trabajar con alumnos universitarios en prácticas y (3) crear una asociación entre cada centro escolar y cada universidad para poder dar a los centros la oportunidad de acceder a recursos universitarios, como, por ejemplo, los proyectos de investigación educativos.

Los alumnos universitarios dedican un semestre o un curso académico completo a realizar estas actividades en los centros escolares, donde trabajan como profesores sustitutos durante unos días y perciben el salario normal de un profesor suplente en concepto de ayuda para pagar su matrícula. Cada universidad cuenta con un profesor responsable del programa PDS en cada centro para poder supervisar y evaluar a los alumnos en prácticas. Este modelo de asociación universidad-centro escolar también se da en otros países y existe un conjunto de directrices sobre cómo sacar el máximo rendimiento a este enfoque.

Fuentes: Arlington Public Schools, *www.arlington.k12.va.us/page/1259* y Teitel, Lee, *The Professional Development Schools Handbook: Starting, Sustaining, and Assessing Partnerships That Improve Student Learning*, Corwin Press, 2003.



El equipo recomienda que, en el caso de la formación continua y la formación inicial del profesorado, el proceso sea puesto en marcha por la Consejería de Educación a través de la presentación de un documento político y de la apertura de un proceso de consulta que permita que haya una mayor variedad de programas para más profesores que en la actualidad. No hay que olvidar que las habilidades prácticas son las que necesitan un mayor refuerzo, y que dichas habilidades no se pueden enseñar o evaluar fácilmente a través de programas en línea. Las propuestas tienen que ofrecer a los profesores unas directrices claras sobre la formación continua que van a adquirir con estas actividades, la cual variará en función de la formación inicial que hayan tenido, de cuando la hayan realizado y de lo que hayan aprendido desde entonces y de los grupos de edades de sus alumnos. Los profesores que hayan realizado toda la formación que figure en las directrices deberían poder optar a un puesto o estatus especial así como a una mayor retribución salarial. Tal y como sugieren las conclusiones de TALIS que se han mencionado anteriormente, los profesores en España suelen tener que sufragar una parte o la totalidad de la formación continua con lo que la Consejería de Educación del Gobierno Canario debería fomentar la participación en este tipo de formación sufragando la totalidad de los costes de la misma.

RECOMENDACIONES

- El Gobierno Autonómico debería revisar todas **las condiciones contractuales de los profesores**, considerar si éstas son apropiadas teniendo en cuenta el trabajo específico que realicen los docentes y los objetivos del sistema educativo y, en caso contrario, adoptar las medidas necesarias para cambiarlas. El Gobierno Autonómico no puede realizar dichos cambios por voluntad propia, ya que es necesario consultar al Gobierno nacional para obtener el visto bueno del mismo.
- Se debería reformar el sistema de **contratación del profesorado** para poder contratar a más estudiantes en prácticas de entre los licenciados con mejores expedientes y aplicar una serie de filtros que tengan en cuenta las características personales del candidato, tal y como se hace en Finlandia. Las condiciones para la **asignación** de profesores deberían modificarse para que los directores de los centros escolares puedan influir en este proceso.
- Es necesario mejorar la **estructura de la carrera profesional docente**, creando puestos que tengan la función de ayudar al director en la gestión y liderazgo del centro.
- Se deberían reformar las estructuras de **remuneración y compensación**. Se sugieren, entre otros, los siguientes cambios: contar con escalas salariales diferentes y más flexibles, atraer a los nuevos candidatos en función de sus cualificaciones y de los contratos que van a tener, en lugar de hacerlo con puestos de por vida, permitir que los profesores puedan obtener una mayor retribución si logran buenos resultados con sus alumnos o si llevan a cabo tareas adicionales específicas y hacer que los aumentos salariales dependan de la realización de programas de formación continua.
- Habría que poner en marcha un sistema de **jubilación anticipada** para que aquellos profesores que ya no sean completamente eficaces puedan abandonar la profesión.
- Es necesario introducir mejores **incentivos financieros** para aquellos profesores que logren mejorar el rendimiento de sus alumnos, el suyo propio o que se encuentren en plazas difíciles de cubrir.
- Los profesores deberían pasar el total de su **horario laboral semanal** (37.5 horas) en los centros escolares o de guardia para poder acudir a reuniones de personal o cursos de formación continua.
- Los programas de **formación inicial del profesorado** deberían abordar problemas cruciales, como la mejora de las capacidades alfanuméricas de los alumnos, el fracaso, absentismo y abandono escolar, la diferencia de habilidades de los alumnos, las necesidades especiales de los alumnos y el mal comportamiento. El Gobierno debería elaborar un documento en el que se incluyan las perspectivas revisadas para la formación de profesores y en el que se tengan en cuenta estos aspectos. También se debería plantear, junto con las universidades relevantes, si es necesario ampliar el programa de educación secundaria.
- Se recomienda realizar mejoras en el ámbito de la duración, calidad y planificación de las **prácticas docentes** de los programas de formación inicial de profesores.
- Durante su primer año de trabajo, los profesores recién licenciados deberían contar con la ayuda de programas de **inserción** laboral y también estar sometidos a un **periodo de prueba** correctamente supervisado.
- Todos los profesores deberían actualizar sus competencias de manera sistemática a través de programas de **formación continua**. A no ser que se aborde la actual falta de programas de este tipo y la baja participación por parte de los profesores más veteranos que más la necesitan, los estándares escolares seguirán siendo bajos. El Gobierno debería garantizar que existen programas de calidad y que los profesores participan en ellos durante sus horas laborales en las que no imparten clase. El Gobierno debería sufragar completamente los costes de dicha formación.
- Habría que entablar unas relaciones laborales más estrechas entre las **facultades de educación de las universidades y el sistema educativo**, incluyendo, en estos casos, la formación continua y la investigación en materia de educación. La formación del profesorado debería ser impartida por personal especializado en pedagogía y con dedicación plena.



Notas

1. Cifras de la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias.
2. Ministerio de Educación, *Training our Next Generation of Outstanding Teachers – An Improvement Strategy for Discussion,* Londres, junio de 2011.

Bibliografía

Jeffery, J.V. y **J.N. Polleck** (2010), "Reciprocity through Co-Instructed Site Based Courses: Perceived Benefit and Challenge Overlap in an Urban School-University Partnership" ("Reciprocidad a través de cursos in situ en co-formación: beneficio percibido y retos solapados en el partenariado escuela urbana-universidad," disponible únicamente en inglés), *Teacher Education Quarterly*, verano de 2010.

Ladd, H. (2007), "Teacher Labour Markets in Developed Countries, The Future of Children: Excellence in the Classroom" ("El mercado laboral para docentes en países desarrollados, el futuro de los niños: Excelencia en el aula," disponible únicamente en inglés), Vol. 7, No. 1, primavera de 2007, A Collaboration of The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs at Princeton University and The Brookings Institution.

OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (Los profesores importan: Atraer, desarrollar y retener a profesores efectivos*, disponible únicamente en inglés*)*, Ediciones OCDE.

OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS (Crear entornos efectivos para la enseñanza y el aprendizaje: Primeros resultados de TALIS*, disponible únicamente en inglés*)*, Ediciones OCDE.

OCDE (2010), *Informe PISA 2009: ¿Qué hace que un centro escolar tenga éxito? Recursos, politícas y prácticas* (Volumen IV), Santillana, España.

OCDE (2011a), *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from Around the World (Construyendo una profesión docente de alta calidad: Lecciones del mundo*, disponible únicamente en inglés), Ediciones OCDE**.**

OCDE (2011b), *Panorama de la Educación: Los indicadores de la OCDE*, Ediciones OCDE.

Rivikin, S.K., E.A. Hanusek y J.F. Kain (2005), "Teachers, Schools and Academic Freedom" ("Profesores, escuelas y libertad académica," disponible únicamente en inglés), *Econometrica*, Vol. 73, No. 2, pp. 417-458.



6

Centros, directores e inspección educativa

En este capítulo se analizan los centros educativos de las Islas Canarias desde tres perspectivas en las que las conclusiones de PISA son relevantes: los centros y sus comunidades, la rendición de cuentas por parte de los centros y su autonomía. Se consideran también la estructura de gobierno, el rol, responsabilidades, competencias, formación, contratación, redición de cuentas y la autonomía de los directores de los centros educativos y de los Consejos Escolares. También se analizan las similitudes y diferencias entre centros públicos y privados.



LOS CENTROS Y SUS COMUNIDADES O ENTORNOS

Los centros concertados, públicos y privados del archipiélago están fuertemente arraigados en sus localidades. Un 80% del alumnado de la muestra de PISA 2009 se encontraba en centros donde, según la dirección, la admisión al centro se basaba siempre en la zona de residencia (más que en cualquier otra región de España, salvo Cataluña y Ceuta y Melilla, y muy por encima de la media del 66% de España y el 43% de la OCDE). Además, un 43% del alumnado cursaba estudios en centros donde la dirección dijo dar siempre preferencia a familiares de sus alumnos, actuales o egresados (España 32%, OCDE 16%).

Que la admisión se base principalmente en el criterio de la proximidad puede tener efectos positivos, ya que puede ayudar a los centros a establecer buenas relaciones con la comunidad y con los progenitores, los docentes pueden familiarizarse mejor con el alumnado y sus familias, y este criterio de admisión puede garantizar igualdad de oportunidades y una buena mezcla social y de destrezas siempre y cuando exista ese equilibrio, o esa mezcla, en la localidad de que se trate. Por otra parte, si todas o la mayoría de las familias de una zona pertenecen al mismo extremo del espectro socioeconómico, las diferencias sociales se pueden ver reforzadas. Tanto el informe PISA como otros estudios científicos han puesto de manifiesto que los alumnos de entornos desfavorables a menudo obtienen mejores resultados académicos si acuden a la escuela con estudiantes de familias más aventajadas; si todo el alumnado de un centro proviene de familias con pocos recursos (porque sea así la localidad o municipio, lo que pudimos constatar en al menos uno de los centros visitados), el rendimiento escolar medio será probablemente más bajo, siendo iguales el resto de condiciones o parámetros. Esto podría deberse a que, en tales municipios o comunidades, tanto los progenitores como los docentes tienden a albergar menores expectativas sobre los logros académicos del alumnado.

Otro efecto negativo de basar la admisión principalmente en el criterio de área de influencia, es que los padres tienen poco o nada que decir a la hora de elegir el centro escolar y, por tanto, podrían tener una actitud menos positiva hacia el centro al que acuden sus hijos. Antes de visitar el archipiélago, el equipo de la OCDE preguntó a las autoridades regionales lo siguiente: "Si los padres no quieren que sus hijos asistan a un centro cercano, o quieren llevárselo/a otro centro ¿qué pueden hacer?". En respuesta a esta pregunta el equipo recibió las estadísticas de solicitudes de ingreso escolar para el curso 2011/12 que muestran que tan solo un 4% de padres solicita plaza fuera de su área; otro 12% lo hace desde zonas limítrofes; un 72% lo hacen dentro de la zona; y el 12% restante es desconocido. La información proporcionada no respondía del todo a la pregunta inicial y suscitó nuevos interrogantes, como por ejemplo: "El porcentaje de padres que solicita plaza desde fuera del municipio es muy bajo (4%), ¿será porque los padres en realidad no quieren enviar a sus hijos a ningún otro centro o porque saben que una solicitud "fuera de zona" tiene pocas posibilidades de prosperar?". "Ese 4% que presentaba solicitud desde otro municipio, ¿lo hacía porque se trasladaba a vivir a ese otro municipio, o por que no estaban satisfechos con los centros designados en su área?". "El 12% de padres que solicitaba plaza desde zonas limítrofes, ¿lo hacía por ejercer su derecho a la libertad de elección o porque el centro elegido era el más próximo?". En cualquier caso, el informe PISA indica que el 61% del alumnado canario en la muestra de 2009 se encontraba en centros donde, con cierta o gran probabilidad, se concedería a los padres la solicitud de traslado a otro centro (España 59%, OCDE 69%).

PISA también analizaba el nivel de competencia entre escuelas y centros de un mismo municipio. Las Islas Canarias presentó el porcentaje más bajo en España de escolares en centros que compiten con dos o más centros de la misma zona y el tercer porcentaje más alto en España de centros que no compiten con ningún otro. Es de suponer que esta falta de competencia tiene que ver, sobre todo, con el criterio de admisiones basadas en la proximidad al lugar de residencia de los centros; en segundo lugar con la geografía de las islas y en tercer lugar, con el bajo número de centros privados, concentrados en las áreas urbanas de mayor tamaño.

PISA muestra que una mayor competencia a nivel local, por si sola, no produce necesariamente un mejor rendimiento. Esta tampoco se consigue dando a los padres mayores opciones en cuanto al centro de su elección. Sin embargo, todos y cada uno de estos elementos ejerce una mayor presión sobre los centros para lograr mejores resultados (si quieren que las cifras se mantengan), una presión que, con frecuencia, se compensa con un nivel más elevado de logros académicos. En las Islas Canarias, estas presiones externas o bien no existen o son relativamente bajas. Los centros que no tienen que enfrentarse a grandes presiones para mejorar su rendimiento, pueden sentirse obligados, en cualquier caso, a mejorar por la presión que ejercen los padres a fin de que sus hijos alcancen un mejor desempeño, pero tal como comentamos en el capítulo anterior, los centros del archipiélago tampoco sienten apenas esa presión, comparados con los colegios de otras regiones. Cuando no existe presión competitiva o parental, la experiencia internacional nos indica que el único modo en que se pueden lograr y mantener niveles altos de rendimiento es si los centros tienen, no sólo un profesorado bien capacitado, en el que cada uno de los docentes esta firmemente comprometido con una mejora y formación continuas, sino que también existan sistemas sólidos de rendición de cuentas y una dirección escolar efectiva con la autonomía necesaria para tomar decisiones y poner en marcha las acciones necesarias.



RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

En los últimos años, los sistemas educativos de alto rendimiento se han centrado cada vez menos en controlar los "inputs" o aportes y mucho más en lograr resultados. El centrarse en resultados requiere el establecimiento de criterios claros de calidad y rendimiento académico para las instituciones educativas, y que éstas rindan cuentas acerca de la consecución de sus logros. Durante la última década, cada vez son más frecuentes en los países de la OCDE los sistemas de rendición de cuentas basados en el desempeño del alumnado. A los resultados se les suele dar una gran publicidad y se utilizan en el debate público para informar a los padres sobre la elección de centro escolar, así como para impulsar la mejora en los centros. Existe un debate internacional acerca de los efectos de los exámenes y controles del proceso educativo, la necesidad de evitar que la educación sólo este impulsada por los resultados de esos exámenes y sus efectos tanto sobre los centros como sobre el alumnado.

Sin embargo, el sistema de las Islas Canarias no parece maximizar el uso de los datos actuales ni para mejorar la docencia y el aprendizaje ni para establecer evaluaciones básicas que podrían conducir a cumplir esos objetivos.

PISA analizó la rendición de cuentas de los centros a los padres del alumnado existente, siendo la prueba de la misma el modo en que los padres son informados acerca de los resultados conseguidos por sus hijos. Según PISA, el 51% del alumnado canario incluido en la muestra de 2009 cursaba sus estudios en centros que brindaban información a los padres sobre el desempeño de sus hijos en relación al rendimiento del resto del alumnado del centro, que es superior al promedio de España (38%) y a algo superior a la media de la OCDE (47%). Sin embargo, resulta mucho más útil informar a los padres sobre el rendimiento de sus hijos en relación a baremos nacionales y regionales, ya que la baremación regional y nacional permite realizar comparaciones de rendimiento independientes del desempeño medio del centro escolar. Sólo el 17% del alumnado canario se encontraba en centros que lo hacían así, justo por debajo del 19% de promedio español y muy por debajo de la media del 47% de la OCDE. Más útil que la información relativa al resto de los alumnos del centro, pero menos útil que los datos relativos a niveles nacionales o regionales, es la información sobre alumnos que cursan estudios en otros centros. Sólo el 12% del alumnado canario se encontraba en centros que lo hacían, justo por encima del promedio nacional del 11% pero sólo la mitad del promedio del 24% de la OCDE. Por tanto, la rendición de cuentas a los padres canarios parece ser deficiente, conforme a estándares internacionales. Los bajos niveles de desempeño desvelados por PISA hacen que sea especialmente importante informar detalladamente a los padres, en relación a estándares regionales o nacionales, sobre el desempeño de sus hijos en relación a esos baremos nacionales y regionales. Los padres a los que se les informa del rendimiento de sus hijos sólo en comparación con sus compañeros de clase podrían sentirse preocupados, innecesariamente, si el escolar esta en un centro de alto rendimiento, o experimentar un falso sentimiento de seguridad si el alumno esta en un centro de bajo desempeño. Desde luego, para establecer estándares regionales y por supuesto para que las comparaciones entre los resultados de los distintos centros sea fiable, es necesario primero establecer exámenes y controles estandarizados o normalizados que midan el logro académico en relación a criterios claros y consensuados sobre el plan de estudios, tal como se recomienda en el Capítulo 4.

PISA también preguntó a la dirección de los centros si se hacían públicos los datos sobre el logro académico del alumnado para informar a las partes implicadas sobre el rendimiento comparativo de los centros. En las Islas Canarias, el 16% del alumnado se encuentra en centros donde esos datos se hacen públicos y, naturalmente, esos centros tienden a ser, con frecuencia, de carácter privado y de mayor rendimiento. Esta cifra es la segunda más alta de España (promedio 8%), después de Navarra, pero se sitúa muy por debajo del promedio de países de la OCDE (38%). Y si bien tales datos serían de interés para todas las partes interesadas en el sistema educativo canario, en los casos en los que se proporcionan, la falta de un sistema de evaluación estandarizado tiene que llevarnos a cuestionar la fiabilidad de tales comparaciones entre centros.

PISA también desveló que en torno al 20% del alumnado canario se encuentra en centros donde los datos sobre logro académico se utilizan para evaluar el desempeño del director del centro. Una vez más, esta cifra es alta para España (promedio 17%), aunque las Islas Baleares, Cataluña, Ceuta y Melilla y Galicia arrojan cifras superiores en todos los casos, aunque muy por debajo de la media para países de la OCDE (38%). El 40% del alumnado está inscrito en centros donde los datos sobre rendimiento se utilizan para evaluar el desempeño del profesorado, en comparación con el 45% de promedio para la zona OCDE y, aunque la cifra de Canarias es superior al promedio de España, se sitúa por debajo de las cifras de Baleares, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Murcia. El equipo de la OCDE sostiene que el grado de rendición de cuentas en estos ámbitos según las cifras de Canarias, si bien es bastante bueno dentro de España, no llega al listón de los estándares de la OCDE y no puede compensar la falta de rendición de cuentas en otros ámbitos. Analizando los resultados de centros privados y públicos por separado, el equipo de la OCDE constata que los procedimientos de rendición de cuentas son más frecuentes en centros privados.

Resulta sorprendente que el 93% del alumnado canario esté en centros cuyos datos sobre rendimiento se someten a seguimiento, a lo largo del tiempo, por parte de una autoridad administrativa. El promedio para países de la OCDE es del 66% y para España del 65%. Ninguna otra región de España arroja una cifra tan elevada y, en Galicia, tan solo el 35% del alumnado se encuentra en centros de este tipo. El equipo de la OCDE no ha sabido precisar con exactitud qué uso se le da a estos datos a nivel regional. El equipo entiende que los datos se comparten con los inspectores, que los utilizan para evaluar el rendimiento relativo de los



centros, pero a éstos no se les suele mostrar cómo sus datos se comparan con los de otros centros. Al equipo le preocupa que los que usan estos datos para juzgar el rendimiento relativo de un centro y/o si los centros están mejorando, pudieran estar extrayendo conclusiones poco fiables, dado que las pruebas o exámenes de las que se extrae la información sobre desempeño no están estandarizadas para todos los centros o a lo largo del tiempo. Los directores con los que se reunió el equipo estaban de acuerdo en que no podía garantizarse que los docentes de distintos centros, diseñando cada uno sus propios exámenes para su alumnado, sin información externa, establecieran todos los mismos criterios y niveles de exigencia. El director de un centro de enseñanza secundaria informó al equipo que el único modo fiable de orientarse acerca del desempeño de su centro con respecto a otros, son los resultados de los exámenes que se realizan a nivel nacional a los 18 años de edad (Bachillerato y Selectividad).

Los datos sobre desempeño del alumnado también se pueden aplicar para hacer un seguimiento al profesorado y casi dos tercios del alumnado en los países de la OCDE acuden a centros donde, según la dirección, esto se hace. En España, casi la mitad del alumnado se encuentra en centros donde a los docentes se les evalúa, por medio de exámenes o evaluaciones, para medir el logro de sus alumnos. En Canarias, esta cifra es de solo un tercio, muy por debajo de los promedios de la OCDE y de España: 54% en centros privados y un 24% en los públicos. Muchos de los centros educativos de los países de la OCDE también utilizan evaluaciones cualitativas, tales como evaluaciones realizadas por los docentes sobre sus propios compañeros y sobre el director o la dirección, o teniendo en cuenta las observaciones realizadas por inspectores y otras personas ajenas al centro. Todos estos métodos de evaluación de las prácticas docentes no tienen tanto arraigo en Canarias y prácticamente no se da que el director, o miembros de la dirección, asistan al aula para observar una clase (tan solo un 2% del alumnado acude a centros donde esto se hace, en comparación con el 13% en España y el 69% en la zona OCDE). Por consiguiente, parece que si comparamos esta situación con lo que sucede a nivel internacional, existe un bajísimo nivel de seguimiento de las prácticas docentes en Canarias. Este aspecto es sumamente preocupante, a la luz de los resultados de PISA en esta región. Está claro que el profesorado necesita ayuda para mejorar su forma de enseñar, sin embargo parece que tienen muy poco acceso regular a colegas expertos que les hayan visto impartir clases y que por tanto pudieran asesorarles.

AUTONOMÍA DEL CENTRO

Existe un estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y la autonomía, ya que no resulta útil ni justo pedir cuentas a los individuos sobre resultados que no pueden influenciar. Desde principios de la década de los ochenta, numerosos países han buscado la manera de mejorar el desempeño de sus centros educativos con la introducción de reformas que brindan mayor autonomía a los centros a la hora de tomar decisiones sobre su funcionamiento y la enseñanza que proporcionan. PISA mide la autonomía de los centros por medio de dos índices diseñados al efecto, a saber el *Índice de responsabilidad del centro en la asignación de recursos* y el *Índice de responsabilidad del centro para el plan de estudios y la evaluación*. Este último es especialmente importante, pues la evidencia de PISA indica claramente que en aquellos países en los que los centros gozan de una mayor autonomía sobre lo que se enseña y cómo se evalúa al alumnado, los estudiantes tienden a obtener mejores resultados.

Como demuestran los resultados del informe PISA 2009, el sistema educativo español se caracteriza por la escasa autonomía de los centros en ámbitos como la retribución, el cese y la promoción del profesorado. Un 95% del alumnado español se encuentra en centros donde estas decisiones las toman la administración regional o nacional. En Canarias, tres cuartas partes o más de los estudiantes están en centros donde la administración regional decide cómo ha de ser la retribución, cese y promoción de docentes. En general, España presenta una media de -0.47 en el *Índice de responsabilidad del centro en la asignación de recursos* en comparación con el -0.06 de la OCDE. Con un -0.57, la autonomía de los centros educativos canarios es baja, incluso en relación a la de otras regiones de España; sólo los directores de Ceuta y Melilla informaron de un grado menor de autonomía del centro.

El *Índice de responsabilidad del centro para el plan de estudios y la evaluación* abarca el establecimiento de políticas de evaluación del alumnado, la elección de los libros de texto, diseño de los contenidos del curso y la decisión sobre qué cursos ofertar. La cifra que arroja España en este índice (-0.48) se sitúa muy por debajo del promedio de la OCDE (-0.03) y, nuevamente, la cifra de Canarias (-0.55) es inferior a la nacional. Aquí resulta instructivo observar las cifras de otras regiones españolas. Dada la rigidez con la que la administración nacional española establece la proporción exacta del plan de estudios nacional que pueden modificar las administraciones regionales (35% en todas las comunidades autónomas salvo País Vasco y Cataluña, que tienen sus propias lenguas y se les permite variar un 45% de los contenidos), cabria esperar que las cifras fueran bastante similares para toda España en cuanto al grado de autonomía curricular que delegan las autoridades regionales a los centros. De hecho, las cifras regionales oscilan entre un -0.76 en Murcia al -0.05 del País Vasco. La siguiente cifra más alta es la de las Islas Baleares (-0.10). Si jurídicamente es posible conferir este nivel de autonomía curricular a los centros de Baleares, el equipo de la OCDE entiende que también debería serlo en Canarias, si bien los directores y docentes del archipiélago quizás no dispongan aún de la preparación y la formación necesarias para sacar el máximo provecho a tal autonomía.

Durante el transcurso de su visita, el equipo se reunió con la Junta de Directores de Centros y con varios directores a título individual. La falta de autonomía fue la queja más frecuente. Como ejemplos de falta de autonomía sobre la asignación de recursos, éstos indicaron que pagan por los servicios pero no pueden quejarse cuando éstos son deficientes; no están autorizados a firmar en procedimientos de licitación o compras; y todas las decisiones de los centros han de ser aprobadas a nivel regional. Los directores



también desearían gozar de un mayor grado de autonomía a la hora de realizar pequeñas obras de mantenimiento, decoración y reparación de los edificios, arguyendo que tales obras se acometerían de forma más rápida y eficaz si fueran gestionadas a nivel local. Y pese a que la dirección es responsable de la calidad de la enseñanza que se ofrece en sus centros, no juegan ningún papel en la contratación de profesorado o la asignación de sus tareas. Esto significa que no pueden tomar decisiones sobre cómo organizar mejor al profesorado y la enseñanza para cumplir con los objetivos educativos, un papel clave de los directores en la mayoría de países de la OCDE.

No sólo los directores sino también otros interlocutores sacaron a relucir el problema de la escasa autonomía de los centros. El sistema educativo canario parece estar regulado por las administraciones central y regional a un nivel bastante inusual. Esto limita el compromiso y la iniciativa de aquellos que trabajan en los centros y los logros que pueden conseguir. Una excesiva regulación puede dar lugar a una cultura de dependencia en el centro, y esgrimirse como excusa para no abordar problemas, incluso cuando éstos se podrían resolver mejor en el centro, por su propia gente. También puede producir la impresión, voluntaria o no, de que se deposita escasa confianza en la dirección.

El caso más claro de exceso de regulación parece ser el actual proceso de contratación de docentes para ocupar puestos en cada uno de los centros. Los directores no juegan ningún rol en el proceso de selección, lo que puede acarrear consecuencias profundas a la hora de ejercer un liderazgo efectivo y en la planificación de iniciativas de desarrollo escolar en cada centro. Si los centros educativos gozaran de libertad para seleccionar y contratar a sus docentes, conforme a unas directrices generales establecidas por el Gobierno Autonómico, sin duda se lograría un mejor maridaje entre docentes contratados y necesidades del centro.

Otro proceso que gestiona el nivel superior al nivel que esta en mejor disposición de gestionarlo, es el control del absentismo escolar. Esta responsabilidad recae sobre los ayuntamientos, siendo la intervención directa en cada centro la que arrojaría resultados más positivos. El equipo constató la existencia de ejemplos, alentadores, de la mejora que pueden lograr los centros cuando se les confiere esta responsabilidad, siempre dentro del cumplimiento de la normativa existente. Por ejemplo, un centro escolar utiliza sistemas de mensajería electrónica para informar a los padres de la ausencia de sus hijos, inmediatamente después de finalizar la primera clase, y envía informes mensuales a las autoridades municipales.

LIDERAZGO EN EL CENTRO: EL PAPEL DEL DIRECTOR

La calidad del liderazgo que proporcionan los directores de centros educativos puede tener una honda repercusión en el desempeño de centro (Leithwood *et al.*, 2004; Fullan, 1991 y 2009; Shelton, 2011). Shelton afirma que en un clima en el que se exige mayor grado de rendición de cuentas y se dispone de recursos limitados, un liderazgo efectivo es clave para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. La autora añade: "Los estudios científicos confirman que entre las distintas influencias que ejerce el centro sobre el aprendizaje del alumnado, el liderazgo del director es la segunda en importancia, tras la enseñanza en el aula, que es el primer factor. Casi el 60% de la influencia que ejerce un centro sobre el desempeño de los estudiantes se atribuye a la efectividad del director y la del profesorado; los directores dan cuenta de un cuarto del impacto total del centro sobre logro académico y el profesorado de más de un tercio".

Contratar, formar y brindar apoyo a directores efectivos es uno de los modos más eficaces de garantizar que los centros proporcionen una educación de alta calidad. Los directores efectivos son los guardianes de la visión del centro y los arquitectos y custodios de la cultura escolar. Atraen, desarrollan y retienen a docentes con talento y les motivan para que den lo mejor de si mismos. Tienen gran habilidad para procesar los datos del alumnado para mejorar el logro académico, además de movilizar a los progenitores y a toda la comunidad para que apoyen al centro.

Los retos a los que se enfrentan los directores canarios son imponentes, entre ellos liderar a un cuerpo docente que, por múltiples razones, puede encontrarse desmotivado y desmoralizado; movilizar a todo el entorno del centro para que siga una visión común; estirar los escasos recursos disponibles para propiciar el cambio; resolver los problemas clave del absentismo, la repetición de curso, el fracaso y abandono escolar; mejorar el rendimiento académico y animar al profesorado para que siga formándose profesionalmente para que puedan apoyar las iniciativas de mejora del centro.

A los solicitantes de plaza de director se les exige un mínimo de dos años de experiencia docente, han de superar una oposición y confeccionar y defender un "proyecto escolar" que ilustre lo que pretender lograr en el centro y cómo hacerlo. Los criterios del proceso de selección y contratación los establece una Orden Ministerial de diciembre de 2009 que también recoge los requisitos de formación que han de cumplir los que desean cubrir una vacante de director. Han de realizar un programa de formación inicial que abarca todos los aspectos que conlleva la gestión de un centro. La formación es virtual, salvo dos sesiones presenciales, una al principio y otra al final del curso. Tras acceder al puesto, se les proporciona una formación práctica adicional.

El nombramiento del director es por un periodo inicial de cuatro años, prorrogables a un segundo periodo de la misma duración, tras recibir informe favorable de la Inspección Educativa. El periodo máximo de ejercicio del cargo es de 12 años, aunque como en España se han aprobado una serie de leyes educativas, cada una de las cuales ha modificado el límite establecido en la ley anterior, empezándose con cada reforma a contar otra vez de cero, el equipo entiende que son relativamente pocos los directores que quieran



quedarse en el puesto y que hayan llegado a ese límite (uno de los directores con los que se entrevistó el equipo llevaba en el puesto más de cuarenta años). Los directores recién nombrados han de superar un periodo de prueba de un año.

Los directores que dejan su cargo, tras concluir su mandato, regresan al aula y el equipo entiende que muchos están contentos de hacerlo. Las cargas que ha de soportar un director son pesadas y el complemento específico que reciben, muy modesto, lo que no motiva a ocupar el puesto. Los inspectores confirmaron que los centros con frecuencia tienen dificultades para cubrir las vacantes. El papel que ha de cumplir un director es enormemente exigente y requiere de mucho tiempo. Supone una carga administrativa ingente, dejándoles poco o ningún tiempo para la enseñanza o el liderazgo académico, lo que podría ser una de las razonas por las que apenas frecuenten las aulas para observar a los profesores.

La Junta de Directores y los directores con los que se entrevistó el equipo durante la visita, en general se mostraron satisfechos con su formación y con el apoyo mutuo que reciben de sus colegas. Subrayaron, sin embargo, los numerosos motivos que hace que su trabajo sea tan difícil e ingrato y como se encuentra limitada su efectividad e influencia. Entre las quejas más frecuentes, la más significativa es la falta de autonomía de los centros (véanse los ejemplos citados anteriormente). Todas las decisiones que se toman en los centros han de ser aprobadas a nivel regional.

La queja más contundente de este colectivo es que no tienen "ni voz ni voto" en la asignación de docentes a sus centros, o a en la asignación de tareas a su cuerpo docente. Esto significa que ni el claustro ni la dirección van a estar comprometidos, necesariamente, con el trabajo de equipo y que habrá un desajuste entre las competencias del profesorado y las necesidades de las asignaturas o clases que imparten, lo que a su vez acarrea consecuencias de calado en los centros. Esta situación surge del hecho de que los funcionarios de carrera disfrutan de ciertos derechos (quizás interpretados generosamente en los convenios negociados a nivel regional), que permiten al profesorado con mayor antigüedad elegir sus puestos. Al equipo de la OCDE se le dijo que, con frecuencia, el director no sabía quienes integrarían el cuerpo docente hasta justo antes del comienzo de curso.

Sólo hay un modo en el que el director de un centro público pueda seleccionar a sus profesores y es a través de las comisiones de servicio que permiten acoger a un docente, con plaza permanente en otro centro, por un periodo limitado de tiempo. Uno de las escuelas primarias que visitó el equipo tenía a dos docentes en comisión de servicio, para cubrir unas necesidades específicas. El director comentó al equipo de la OCDE que los sindicatos atacan constantemente este tipo de arreglos, pues entienden que es una forma de saltarse los procedimientos habituales de asignación de plaza a través del concurso de oposición, y que sólo pueden usarse las comisiones de servicio si el director tiene la aprobación del inspector, que tiene que estar de acuerdo en que ese personal concreto es necesario para llevar a cabo el proyecto escolar. Ese director le dijo al equipo de la OCDE que lo mejor que podía hacer nuestro informe para su labor era propiciar el cambio en las actuales normas de contratación de personal, a fin de que los directores puedan elegir a su profesorado.

Los directores también verían con muy buenos ojos una mayor autonomía de la que han disfrutado hasta ahora en la asignación y redistribución de recursos en sus presupuestos escolares (actualmente están limitados por una serie de reglamentos regionales muy minuciosos y un sin fin de requisitos), en la administración de los servicios del centro, la realización de pequeñas reparaciones y decoración de edificios y la gestión del absentismo. Arguyen, con cierta razón, que todo ello podría acometerse de forma más rápida y eficaz desde el propio centro.

CONSEJOS ESCOLARES

Tal como requiere la legislación española, cada centro educativo en Canarias cuenta con un Consejo Escolar; también existen a nivel municipal y regional. En los centros, el Consejo Escolar esta compuesto por el director y los representantes de los principales grupos de interés: personal docente y P.A.S.; padres y madres; alumnado y la comunidad local donde se encuentra ubicado el centro. El Consejo Escolar cumple un papel importante, ya que garantiza que el centro responda a las necesidades de sus "clientes" proporcionando una enseñanza de la mayor calidad posible, asegurando también el cumplimiento de las normativas y reglamentos establecidos por el Gobierno. Los Consejos aprueban los planes de estudio y los presupuestos, revisan el logro académico y las actividades extracurriculares y participan en el proceso de selección de los directores.

Sin embargo, se informó al equipo de la OCDE de que los Consejos Escolares de Canarias cuentan con una autoridad limitada y pueden hacer sugerencias pero no tomar decisiones. Por tanto, aunque son similares en su composición a los órganos de gobierno escolar (*School Governing Bodies*) de Inglaterra y Gales o Sudáfrica, y las juntas de gestión escolar (*School Boards of Management*) en la República de Irlanda, las juntas escolares (*School Boards*) en Dinamarca o los consejos de gobierno escolar (*School Governing Councils*) en el Sur de Australia, los Consejos Escolares de Canarias carecen de las competencias ejecutivas y el poder de decisión que si tienen estos órganos en cuestiones tan cruciales como el presupuesto y las políticas del centro, el currículo y las normas y criterios del centro. Existen órganos llamados Consejos Escolares en otros países europeos – Inglaterra y Gales, Suecia, Alemania y los Conseils de la Vie Lycéenne en Francia – pero cuya misión, fundamentalmente, es otorgar al alumnado cierta influencia y participación en la administración del centro. Los comités escolares (*School Committees*) de Austria, los consejos para asuntos



escolares (*Councils for Schools Affairs*) y los foros escolares (*School Forums*) se sitúan a medio camino, es decir tienen poder de decisión pero en un abanico limitado de cuestiones.

CENTROS PRIVADOS

El Gobierno Autónomo solicitó al equipo de la OCDE que incluyera en su informe una evaluación comparativa de la calidad de la enseñanza que se imparte en centros privados y públicos. A continuación se agrupan todos los comentarios relevantes sobre las escuelas privadas (ya se ha facilitado alguna información en capítulos precedentes).

Existen dos categorías de centros privados en las Islas Canarias: 100 centros concertados que agrupan a un 20% del alumnado y 96 centros enteramente privados, con el 5% del alumnado (evidentemente, los centros exclusivamente privados son en general mucho más pequeños que los centros privados concertados). En Canarias, los centros privados son menos numerosos y acogen a un porcentaje menor de estudiantes que en España en su conjunto; un tercio del alumnado cursa sus estudios en centros privados de toda España y algunas regiones dan cuenta del 50%. En el archipiélago canario, la proporción de centros privados en cada isla oscila de cero, en las dos islas más pequeñas, a un 20% en Tenerife. La muestra del informe PISA recoge tanto centros públicos como privados. El equipo de la OCDE visitó algunos centros privados concertados pero ninguno exclusivamente privado.

Como ya se ha comentado en el Capítulo 2, los centros privados (de ambos tipos) superaron en rendimiento y logro académico a los centros públicos, por 59 puntos en lectura, 44 puntos en matemáticas y 57 puntos en ciencias. Aunque los centros privados canarios se sitúan por debajo de la media de sus homólogos en el resto de España en todas las asignaturas, se acercan más a la cifra promedio de España que los centros públicos en todas las materias, y en capacidad lectora y ciencias las diferencias entre los centros privados de las islas y los centros privados del resto del territorio español son relativamente pequeñas.

Sin duda alguna, parte de la ventaja en rendimiento y logro académico de los centros privados sobre los públicos reside en que su alumnado procede, en general, de entornos más aventajados desde el punto de vista socioeconómico. Si las puntuaciones se ajustan para tener en cuenta las diferencias socioeconómicas, desaparece esa ventaja en rendimiento de los centros privados sobre los públicos. Sin embargo, en un sistema educativo como el español, con tres categorías distintas de centros, que sólo se distinguen entre sí sobre la base de si los padres no pueden permitirse pagar nada, o una cuantía modesta o una elevada para enviar a sus hijos a esos colegios, los estudiantes de cada tipo de centro ya están preclasificados en grupos socioeconómicos. Por ejemplo, la evidencia de PISA no permite concluir que los centros privados concertados y los públicos lograrían resultados idénticos si su alumnado fuera idéntico desde el punto de vista socioeconómico. Esta teoría nunca podrá demostrarse porque es imposible que los centros de pago y los gratuitos tengan un alumnado socioeconómicamente idéntico, a no ser que otro ente pague las matrículas y cuotas que habrían de abonar las familias más pobres. Debe recordarse que, pese a la existencia de un cierto número de centros privados en Canarias, los datos de PISA para el archipiélago demuestran que existe un mayor diferencial dentro de cada centro que entre centros, lo que indica que el aprendizaje se ve menos afectado por el propio estatus social del centro que en muchos otros países de la OCDE.

Los centros públicos y los privados concertados muestran numerosas similitudes. En ambos casos, el profesorado tiene las mismas cualificaciones y formación inicial. Tienen el mismo sistema de normas de admisión, que da prioridad a los alumnos de la zona de influencia y prioridad especial a familias de bajas rentas (aunque no queda claro cómo estas familias lograrían pagar las matrículas y cuotas de un centro privado a no ser que el centro otorgue ayudas; el equipo de la OCDE entiende que esto ocurre en ocasiones, pero es más frecuente en la enseñanza no obligatoria, cuyos costes son superiores). El plan de estudios regional es el mismo en ambos tipos de centro. Las autoridades regionales asignan partidas presupuestarias para cubrir los costes de la enseñanza y plan de estudios del mismo modo a los centros públicos que a los privados concertados. Y ambos tipos de centro han de cumplir las mismas normas económicas y financieras, muy detalladas y restrictivas, de las que se quejó la dirección de los centros privados con tanta vehemencia como sus homólogos en centros públicos.

Se han constatado algunas divergencias – no relacionadas con el estatus socioeconómico – entre los centros privados y públicos de las Islas Canarias. Las siguientes diferencias seguramente contribuyen a que los centros privados tengan mejores resultados y rendimiento académico que los públicos.

- En los centros privados, los directores pueden seleccionar a su profesorado y asignarles las materias a impartir y las tareas que mejor se adaptan a su perfil. El profesorado no es asignado por las autoridades regionales, ni se le permite escoger sus clases según normas de antigüedad en el funcionariado público. Los directores de los centros privados también pueden contratar a personal más especializado para trabajar con alumnos con dificultades de aprendizaje o necesidades especiales, en lugar de tener que recurrir a equipos de área.
- Debido a que los centros privados contratan a su personal docente, pueden insistir en que sus realicen cursos de reciclaje y de formación continua. De hecho, el profesorado con el que se entrevistó el equipo en centros privados parecía haber realizado más formación continua, y más reciente, que sus homólogos de centros públicos.



- En general, el ambiente escolar parece ser más propicio para el aprendizaje en los centros privados que en los públicos. En PISA, sólo existía la mitad de probabilidades de que los directores de los centros privados informaran de las bajas expectativas del profesorado con respecto a los alumnos, del absentismo escolar, de que los alumnos se saltaran clases o de personal que se resistiese al cambio, de que lo hicieran sus homólogos de los centros públicos. La falta de respeto hacia los profesores, al menos hasta cierto grado, fue sacado a relucir en los centros a los que asistían en torno a la mitad del alumnado de los centros públicos, pero sólo por un 9% de estudiantes en los centros privados. PISA recoge que a los estudiantes no se les animaba a lograr su máximo potencial, al menos hasta cierto punto, en los centros donde acuden un 45% del alumnado de centros públicos y sin alumnos de centros privados; se informó de que ésta era la tendencia habitual en centros con un 8% de alumnado de centros públicos pero no así en los privados. Y los directores de centros privados no informaron de absentismo por parte del profesorado; este absentismo si se manifiesta en centros con aproximadamente un 16% de estudiantes de centros públicos.
- Los centros privados tienden a presentar tasas de repetición muy inferiores. En PISA, un 17% de estudiantes de centros privados tuvieron que repetir un año durante la enseñanza secundaria, en comparación con el 47% de alumnos de la pública. Un director explicó al equipo de la OCDE que los padres de centros de pago no aceptarían que sus hijos tuvieran que repetir con tanta frecuencia como ocurre en los centros públicos.
- El compromiso y trabajo conjunto con los progenitores parece prosperar mejor en centros privados. Sin duda se debe en parte a que los centros privados entienden cuan importante es que los "clientes" de pago estén satisfechos.
- La rendición de cuentas a padres y alumnos parece haberse desarrollado mejor en los centros privados que son más proclives que los públicos a desvelar datos sobre rendimiento del alumnado (24% vs. 13%) y utilizarla para evaluar el desempeño del profesorado (52% vs. 36%) así como para hacer un seguimiento a la forma de enseñar en el aula (56% vs. 24%).

Sin embargo, las siguientes diferencias podrían darle una ventaja a los centros públicos sobre los privados, y ayudar a los primeros a conseguir mejores resultados, especialmente para alumnos menos aventajados.

- Los centros privados concertados en realidad sólo lo son parcialmente. Reciben financiación para cubrir los costes de la enseñanza y el plan de estudios, pero no para cubrir los gastos relacionados con la infraestructura, instalaciones y del centro, ni para inscribir a su alumnado en pruebas diagnosticas regionales y nacionales y exámenes externos. Uno de los centros privados visitado por el equipo indicó que sólo el 49% de los gastos de gestión del centro se financiaba con ayuda publica; el resto se financia con las matrículas y cuotas o recaudando fondos externos. (El equipo de la OCDE no puede deducir si este porcentaje es típico o no).
- Cabe reseñar que los centros privados en general no son elegibles para programas especiales tales como los que financian clases de refuerzo por las tardes para estudiantes con dificultades y apoyo para distintos tipos de necesidades especiales.
- El informe de PISA recoge que la incidencia de la intimidación y el acoso escolar es ligeramente superior en centros privados que en los públicos (22% a 16%), al igual que el consumo de drogas por el alumnado (9% a 6%).
- Los centros públicos también informaron de que se realizaba un seguimiento de datos sobre rendimiento en el transcurso del tiempo (en centros donde acudía el 95% de alumnos, en comparación con el 83%, aunque, tal como se ha comentado anteriormente, el equipo duda de que el uso de datos no estandarizados sea oportuno para este fin) y se usaban esos datos para tomar decisiones acerca de asignación de recursos de enseñanza en el centro (49% al 40%, aunque cuando los centros públicos dicen hacerlo, quizás se refieran a que los datos sobre logro académico se utilizan para decidir qué estudiantes deben seguir programas especiales, no disponibles para los centros privados).

EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

En las Islas Canarias, los inspectores educativos constituyen un puente importante entre la Consejería de Educación, que les contrata, y el sistema educativo y los centros. Son la única fuente real de asesoramiento experto en materia educativa y de apoyo a la dirección de los centros. El equipo de la OCDE no pudo estudiar en profundidad el rol de los Inspectores, pero se ha llevado la impresión de que la mayoría trabaja bien con los directores de los centros y que son valorados por éstos últimos, sobre todo cuando es una relación de apoyo y la Inspección en general aprueba las peticiones de la dirección en materia de personal u otros cambios. Existe margen para que los Inspectores jueguen un papel aún más significativo en la mejoría de los centros y la rendición de cuentas externa.

OPINIONES DEL EQUIPO DE LA OCDE

Muchas de las condiciones que se necesitan para proporcionar una enseñanza de alta calidad ya existen en las Islas Canarias. En general los edificios escolares son tan buenos o mejores que los de muchos países de la OCDE. Las clases son de un tamaño manejable y la ratio alumno-profesor no es elevada en comparación con cifras internacionales. No existe escasez seria de profesorado; de hecho cada vez hay más profesores recién licenciados que vacantes disponibles. El Gobierno Autónomo cuenta con la autonomía para modificar una parte significativa (35%) del plan de estudios nacional a fin de ajustarlo a las necesidades regionales y podría, en el sentido de que no existe impedimento legal, dar a los centros la autonomía curricular de la que



disfrutan muchos centros y profesores en los países PISA con mejor rendimiento y logro académico. Además, los estudiantes de grupos minoritarios y alumnos de familias con menores rentas sufren menores desventajas académicas relativas que en muchos otros países.

Por tanto, ¿qué falta? ¿Qué más hay que hacer? Es claro que se requiere cambios y reformas si se pretende mejorar la calidad de la enseñanza desvelada por el informe PISA. En capítulos anteriores hemos analizado qué hay que cambiar en relación al alumnado y al aprendizaje, al profesorado y a la enseñanza. A continuación se detallan los cambios que el equipo de la OCDE cree que se necesita poner en marcha en relación a los centros y a la dirección.

Rendición de cuentas por parte de los centros

Las políticas de la Comunidad Autónoma en materia de ubicación de centros y admisión a los mismos parecen oportunas dadas las condiciones y la geografía del archipiélago y parecen lograr un nivel razonable de equidad entre grupos socioeconómicos. Sin embargo, al generar tan poca competencia para estimular niveles superiores de logro académico, este déficit ha de compensarse intensificando otras medidas de mejora y logro.

Tal como explica el informe PISA 2009, el rendimiento de los centros se ve influenciado en gran medida por el modo en el que los centros han de rendir cuentas sobre sus resultados, así como por los distintos grados de autonomía que se les otorga. La rendición de cuentas depende de la información disponible sobre desempeño y el uso que se le da a esa información, ya sea por parte de las autoridades administrativas, los centros o los padres. Por tanto, las cuestiones relativas a autonomía, evaluación, gobernanza (administración y gestión) y elección, interactúan entre sí, describiendo un marco en el que los centros reciben, o no, los incentivos y la capacidad para mejorar.

Como ya se reseñó anteriormente en este capítulo, la rendición de cuentas a los padres por parte de los centros educativos canarios es deficiente, conforme a estándares internacionales. Aunque el equipo es consciente de que más de la mitad de los centros proporciona a los padres información sobre resultados, la evidencia de PISA deja abierta la posibilidad de que una gran minoría de centros no brinde información alguna. Solo una pequeña minoría da la información que, según PISA, es la mejor, pues muestra cómo se compara el desempeño de cada alumno con respecto a baremos nacionales o regionales; pero incluso esta información es dudosa si no se basa en exámenes estandarizados a nivel regional, lo que no suele suceder.

El capítulo anterior recomendaba que la Consejería de Educación establezca un banco de pruebas o exámenes estandarizados que puedan aplicarse al final de cada año de enseñanza obligatoria en las áreas temáticas principales. Cada centro tendría que garantizar que todos los alumnos hagan los exámenes y devolver los resultados o las pruebas corregidas a la Consejería. Ésta a su vez podría utilizar su impresionante capacidad de procesamiento de datos para publicar informes que muestren los resultados de cada centro, una comparativa entre centros de la misma isla y otra con los centros de todo el archipiélago; los datos deberían desglosarse por curso académico y tipo de centro. Los centros tendrían que compartir los informes, en su totalidad, con los padres.

Mientras se pone en marcha este sistema, en tanto no estén disponibles los exámenes normalizados a nivel regional, para cada grupo de edad y materia clave, seria útil poner a disposición de los padres cualquier información o dato del que dispongan los centros sobre rendimiento y logro académico, por ejemplo los datos que arrojen los resultados de las pruebas realizadas por los profesores, precisando que se trata de resultados de pruebas no estandarizadas. A largo plazo, podría ser útil seguir ofreciendo a los padres los resultados de las evaluaciones de los profesores junto con los resultados de las pruebas normalizadas para que los profesores puedan indicar si el rendimiento escolar de un alumno se sitúa por encima o por debajo del trabajo general realizado en el aula.

Además de estos informes sobre logro académico, el equipo recomienda que los padres reciban información, justo después del final de cada curso escolar, sobre el número y la proporción de alumnos del centro, desglosado por cursos y por cada aula, que han tenido que repetir curso ese año. Tal como se haría con los datos sobre logro académico, el equipo sugiere que sea la Consejería quien recabe los datos de los centros y se los devuelva en un formato estándar para que puedan recibirlos los padres.

Ambos informes contribuirán al trabajo de los inspectores con la ventaja añadida de garantizar que centros e inspectores trabajan con los mismos datos, lo que no sucede en la actualidad. Resulta incómodo para los centros – dirección y profesorado – que los inspectores y las autoridades regionales sean los únicos con acceso a información y datos y que los utilicen para juzgar su tarea.

Estos dos tipos de informe, sobre rendimiento y repetición, que recomienda el equipo pueden generar cierta alteración entre los padres, especialmente entre aquellos que no están habituados a recibir información alguna o entre los que, por vez primera, constatan que el centro al que acude su hijo no rinde demasiado bien en comparación con datos regionales o de la isla. Sin embargo, todo ello es para mejor. Como ha demostrado PISA, la presión que ejercen los progenitores sobre los centros para que logren mejores resultados académicos puede ser un potente motor para lograr la mejora.

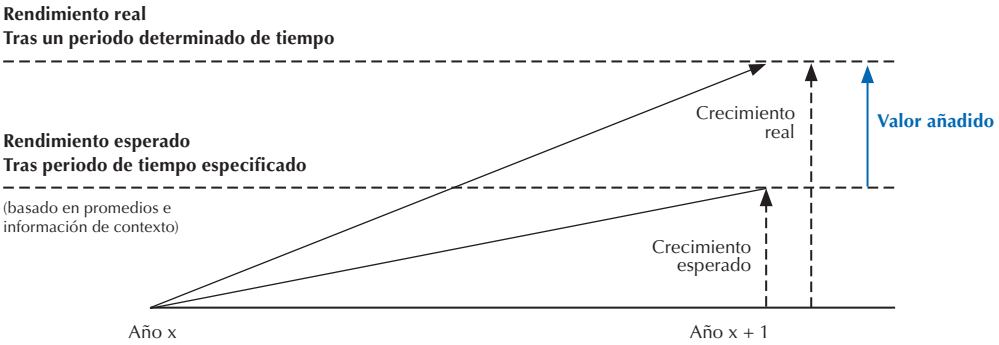


Otra alternativa, si a los centros les preocupa que estos informes se puedan utilizar para establecer "listas de centros de 1ª o 2ª división", es que la Consejería de Educación ponga los datos a disposición del director, docentes y miembros del Consejo Escolar, en formato electrónico a través de un sistema protegido con contraseña.[1]

Recuadro 6.1 Evaluar el valor añadido de los centros: Reforzar la imparcialidad y la equidad

El modelo de valor añadido (MVA) es un método que permite una evaluación más precisa y equitativa de la contribución de los centros educativos a los logros académicos y al crecimiento de los alumnos, ya que pueden incorporarse baremos para tener en cuenta las características individuales de los centros. Lo utilizan las autoridades educativas de varios países de la OCDE (Noruega, Polonia, Eslovenia, Reino Unido y Estados Unidos) para fortalecer la rendición de cuentas de los centros y los esfuerzos que realizan a fin de lograr mejoras.

La unidad básica de rendición de cuentas utilizada en el MVA es el propio centro. Las puntuaciones de valor añadido se pueden calcular para alumnos por separado, materias, áreas, niveles de grado o cursos, centros y otras entidades jurisdiccionales, como por ejemplo los municipios. Las puntuaciones MVA se relacionan, de forma inherente, al rendimiento de otros centros. De forma más especifica, la puntuación de un centro individual es el resultado de estimar la diferencia entre la contribución de ese centro al aprendizaje de su alumnado, y el promedio de las contribuciones (a la capacidad de aprendizaje de sus respectivos alumnos) de una categoría o grupo de otros centros que participan en el MVA. La utilización de datos de otra categoría o "familia" de escuelas, por ejemplo, nos daría puntuaciones de valor agregado diferentes.



Fuente: OCDE, 2011.

En un marco de rendición de cuentas, la evaluación del rendimiento de un centro en general da lugar a acciones y consecuencias para el profesorado. De forma similar, las evaluaciones deberán de brindar información al profesorado sobre lo que funciona y como mejorar, así como las oportunidades que se presentan para lograr esa mejora.

Durante las etapas iniciales para el establecimiento de un marco de rendición de cuentas que incorpore el método MVA, se deben identificar las prioridades y oportunidades para contribuir a la mejora en los centros. Se pueden combinar los incentivos positivos, que refuerzan y mejoran el rendimiento de centros, dirección y profesorado, con evaluaciones posteriores, asistencia y recursos para escuelas que no rinden adecuadamente.

La puesta en marcha de métodos de valor añadido requiere de un cuidadoso diseño y una buena planificación, a fin de tener en cuenta de forma efectiva los retos que se plantean, ya que todos los indicadores empíricos de rendimiento escolar están sujetos a variabilidad y sesgo. El diseño de métodos robustos de valor añadido necesita por tanto resolver una serie de cuestiones estadísticas, metodológicas y de implementación.

Fuentes:

OCDE (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México*, Ediciones OCDE;

Goldschmidt, P., P. Roschewski, K. Choi, W. Auty, S. Hebbler, R. Blank y A. Williams (2005), "Policymakers' Guide to Growth Models for School Accountability: How do Accountability Models Differ?" ("Guía para legisladores sobre modelos de crecimiento para la rendición de cuentas de los centros educativos," disponible únicamente en inglés), artículo por encargo de *Councils of Chief State School Officers*, Washington DC;

Martínez-Arias, R., J.L. Gaviria y M. Castro (2009), *"Concepto y evolución de los modelos de valor añadido en educación", en Revista de Educación, Vol. 348, pp. 15-34.*



Una razón por la que profesorado y la dirección pueden sentirse algo preocupados con la comparación entre centros, es que piensan que los que lean esos informes comparativos no vayan a tomar en cuenta suficientemente las divergencias entre poblaciones de estudiantes. Algunos centros tienen un mayor número de alumnos con necesidades especiales, o más estudiantes de familias con pocos recursos, que otros centros. Esta preocupación se puede resolver proporcionando detalles sobre las características del alumnado de cada centro, o agrupando los centros en "familias" de colegios similares a fin de realizar la comparación, o también – y quizás este sea el enfoque mejor y más justo – ajustando los resultados para tener en cuenta las diferencias que se observan en las características del alumnado que generalmente se asocian a divergencias en progreso o logro de esos alumnos. Este enfoque se llama modelo de valor añadido y el Recuadro 6.1 explica cómo funciona.

El equipo de la OCDE recomienda que la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias ensaye estas propuestas y opte por la más apropiada. Todas requieren información sobre características del alumnado, datos a recabar por la entidad que produzca los datos de rendimiento escolar. El equipo no sabe a ciencia cierta si la Consejería de educación ya recopila datos sobre las características de cada alumno. Si no fuera así, podrían empezar a hacerlo, por ejemplo a través de un "censo escolar" de carácter anual, tal como el que existe en Inglaterra.[2] A los centros les llevará tiempo rellenar un censo una vez al año, pero se ahorrará tiempo más adelante pues se reducirá la necesidad de realizar peticiones de información ad hoc.

El equipo también recomienda que, en cuanto haya datos fiables sobre exámenes o pruebas estandarizadas, los usen los Consejos Escolares junto con los datos sobre repetición, para evaluar y hacer seguimiento al rendimiento de los centros, como práctica universal. Como último comentario acerca de la rendición de cuentas, el equipo de la OCDE constató que se da muy baja prioridad en Canarias a la evaluación de lo que sí ha funcionado y de lo que no, y que no se traslada esa información a las partes implicadas en el proceso educativo. Esto ocurre tanto en los programas del Gobierno (ninguno de los programas especiales introducidos en el archipiélago desde 2007/08 parece haber sido sometido a evaluación) y en los propios centros. El equipo recomienda que cada centro lleve a cabo un análisis del centro en su conjunto y una evaluación a intervalos regulares, tal como se ha sugerido en el capítulo precedente; además es un modo eficaz de realizar formación continua o cursos de reciclaje sin interferir en la labor diaria del profesorado en el centro. Con esta medida se propiciaría una cultura de investigación y reflexión sobre el rendimiento del centro entre el personal docente y el entorno ampliado de la escuela, estableciendo las bases para creación de proyectos de desarrollo dirigidos a identificar las debilidades e introducir mejoras.

Autonomía de los centros

El equipo de la OCDE cree que en las Islas Canarias existe muy escasa autonomía en los centros y que esta falta de autonomía es lo que limita el rendimiento. Los estudios científicos sobre mejora de centros educativos claramente indican que se logran mejores resultados cuando todos los niveles del sistema educativo acuerdan una estrategia educativa, pero son los profesionales de la enseñanza (dirección y profesorado) los que asumen la responsabilidad sobre la calidad de la enseñanza que se imparte en sus centros. El papel de la autoridad nacional – o en el caso de Canarias, el Gobierno Autónomo – es el de establecer la agenda y las condiciones que lleven a la mejora y al cambio; el papel de los centros es el de planificar y poner en marcha la mejora y el cambio, incorporando métodos apropiados de evaluación y rendición de cuentas. Una de las debilidades específicas del sistema es que las oportunidades de lograr un cambio significativo en los centros se ven restringidas por la falta de delegación de autoridad, limitaciones en materia de personal, restricciones económicas, o por el hecho de que el cambio no se había previsto en el proyecto escolar. Tal como se ha comentado claramente en este capítulo, los grandes ámbitos donde se requiere una mayor autonomía, en opinión de este equipo, son: incentivos al profesorado, asignación de recursos y establecimiento del plan de estudios.

El equipo recomienda que las autoridades regionales otorguen competencias más amplias a los directores y mayor responsabilidad a la hora de seleccionar al profesorado para su centro. Se habría de requerir a la dirección que realice la selección y contratación en colaboración con el Consejo Escolar, de entre aquellos candidatos considerados cualificados para el puesto por la autoridad regional. Si fuera necesario por razones de índole jurídica, las contrataciones las podría realizar o ratificar formalmente la autoridad regional. A los directores se les debería de otorgar la autoridad para asignar al profesorado a determinadas asignaturas/clases y tareas, según les parezca conveniente. También debería estar facultado para solicitar a la Consejería de educación el traslado de profesorado que no rinda bien y se niegue a realizar formación continua o cursos de reciclaje. Los directores deberían tener el derecho de proponer al profesorado que habría que ascender a los nuevos puestos de gestión intermedia que el equipo recomienda introducir (véase la siguiente sección).

El equipo recomienda asimismo que se otorgue mayor autonomía al colectivo de directores en la asignación de recursos, en los ámbitos que ellos mismos indicaron al equipo de la OCDE, es decir, asignación y re-asignación de recursos dentro de las partidas presupuestarias del centro, siempre y cuando no sobrepasen sus presupuestos totales o desvíen dinero para programas o proyectos especiales a otros fines; gestión de los servicios del centro; realización de pequeñas obras de reparación y mantenimiento y decoración de edificios; y gestión del absentismo escolar.

El equipo recomienda además que los directores, en colaboración con su Consejo Escolar, tengan autonomía para tomar decisiones en materia de currículo, tales como decisiones sobre qué libros de texto y material de enseñanza utilizar en el aula (en la práctica,



los Consejos Escolares y el director establecerían directrices generales que regirían la selección de libros de texto y materiales de enseñanza para su implementación por parte del profesorado); decisiones sobre ajustes al plan de estudios semanal estándar para dar respuesta a las necesidades del alumnado o para permitirles estudiar las asignaturas que elijan; y decisiones sobre qué programas especiales han de ofrecerse a alumnos con dificultades. Se deberían desarrollar nuevos tipos de formación para el colectivo de directores (cursos a realizar en el momento de ocupar el puesto y también de formación continua) para ayudarles a hacer un uso más efectivo de esta autonomía y mejorar los resultados, tal como se recomienda más adelante.

El papel del director del centro

En las Islas Canarias, muchas de las decisiones clave que se toman en relación a la gestión del centro no las toma el director, sino otros. El equipo de la OCDE opina que esta es una de las principales causas del bajo rendimiento. Por ejemplo, ni la dirección ni el Consejo Escolar pueden decidir a qué profesores contratar y qué asignaturas o materias asignarles. En este escenario, especialmente cuando existe una enorme movilidad del profesorado (el equipo visitó un centro donde la mitad de los profesores cambiarían en el próximo curso académico), resulta muy difícil hacer planes realistas. Los directores también se quejan de que soportan una ingente carga burocrática que frustra cualquier intento de proporcionar un liderazgo educativo efectivo, y también de su falta de autonomía a la hora de tomar decisiones económicas y en materia de recursos. Las exigencias y las presiones que conlleva el puesto, junto con la falta de incentivos retributivos, desmotiva a muchos profesores cuando consideran la posibilidad de presentarse al cargo.

Un problema añadido es el límite temporal que se establece para ejercer el cargo de director, sobre todo el periodo inicial de cuatro años que, en opinión del equipo de la OCDE, es demasiado corto. Un nuevo director necesita al menos siete años para perfilar el centro y ponerlo en el buen camino para lograr un desarrollo sostenible y mejoras: un año para conocer bien el centro, el personal y el entorno, así como para familiarizarse con la cultura de la escuela; dos años para planificar, negociar e introducir iniciativas de mejora; otros tres años para consolidar esas iniciativas; y un año para evaluar lo que se ha hecho y decidir si es necesario hacer cambios. El equipo entiende que los candidatos al puesto han de redactar un proyecto escolar, que pondrán en marcha de ser seleccionados para el puesto y que los seleccionados pueden optar por una prorroga de cuatro años. Sin embargo el equipo duda de la sabiduría de cualquier director que se comprometa a realizar un proyecto sin antes familiarizarse con el centro y consultar a quienes han de jugar un papel crucial en la puesta en marcha de su proyecto.

Se recomienda realizar una serie de cambios al rol de director. Habría que revisar el actual límite de cuatro años, prorrogables por otros cuatro, a fin de extender el contrato inicial por uno de mayor duración. En segundo lugar, los directores han de recibir mayor autonomía para toma de decisiones en materia de personal, recursos económicos y cuestiones educativas, tal como se recomienda en la sección precedente. Y tercero, debe haber un mayor diferencial retributivo entre el profesorado de mayor antigüedad y el director, de tal manera que el puesto resulte atractivo a buenos candidatos.

En cuarto lugar, han de tomarse medidas para garantizar que todos los directores reciban apoyo por medio de estructuras de gestión intermedia que sean efectivas en el centro. Para lograr este objetivo el equipo sugiere que las funciones de jefes de departamento en secundaria se amplíen para incluir la gestión del profesorado de su departamento, organización del plan de estudios, seguimiento del progreso académico y orientación del alumnado, así como redacción de informes de progreso. En las escuelas primarias también habría que introducir estructuras similares. El equipo cree que un sistema de gestión de mandos intermedios contribuiría a distribuir la carga administrativa y el liderazgo educativo en el centro, liberando al director para que dedique más tiempo a observar clases en el aula, para que pueda ejercer un liderazgo educativo más efectivo, lo que permitirá a los aspirantes al puesto obtener experiencia relevante, estableciéndose también una vía profesional para el profesorado.

En quinto lugar, es encomiable que Gobierno Autónomo de Canarias haya establecido detallados programas de formación para los recién llegados al puesto de director (lo que también refleja que se entiende la carga que supone su labor). El equipo recomienda que se complemente el actual programa de formación con módulos adicionales que se centren en cómo mejorar la calidad de la enseñanza, seguimiento y desarrollo de la labor del profesorado en el aula, y asignación de recursos para garantizar que todos los alumnos que se encuentran en riesgo de fracaso escolar reciban la ayuda que necesitan.

El papel del Consejo Escolar

El equipo sugiere que los Consejos Escolares de Canarias podrían contribuir más al desarrollo y mejora de los centros, brindando un apoyo más útil a la dirección de los centros, siempre que se les pudiesen otorgar competencias ejecutivas, siguiendo el ejemplo de los órganos de gobierno escolar de Reino Unido, las juntas de gestión escolar de Irlanda o las juntas escolares de Dinamarca. En estos sistemas, la dirección es responsable de implementar los objetivos y programas del centro en el día a día, pero son las juntas de gestión y órganos de gobierno los que deciden sobre las estructuras generales de gestión y rendición de cuentas así como las políticas que sigue el centro en su funcionamiento. En PISA estos tres países quedaron muy por encima de España en rendimiento. A modo de ejemplo, en el Recuadro 6.2 se describe el funcionamiento de las Juntas Escolares de Dinamarca.



Recuadro 6.2 **Juntas Escolares de Dinamarca**

La legislación danesa establece el requisito de que exista una Junta Escolar en cada centro. En general, los miembros con derecho a voto son: 5 o 7 representantes electos de los padres, uno de los cuales ejerce de presidente de la Junta; 2 representantes del profesorado y otro personal elegidos por y entre el personal del centro; y 2 representantes electos del alumnado. Los miembros sin derecho a voto son el director y subdirector, uno de los cuales actúa como secretario de la Junta; y un miembro del consejo municipal o ayuntamiento, si desea estar representado. Los representantes de los padres se eligen por un periodo de 4 años, los otros miembros por periodos de 1 año. El personal del centro no puede actuar como representantes de los padres. Los representantes de padres y alumnos pueden solicitar el reembolso de gastos, pero no reciben ninguna otra compensación.

La Junta Escolar es responsable de supervisar las actividades del centro y de establecer las políticas para esas actividades, incluyendo la organización de la enseñanza, numero de clases a impartir a cada curso, duración de la jornada escolar, materias opcionales que ofrecer, educación especial, distribución de alumnado en cada aula, programas para la colaboración entre hogares y centro, información que deben recibir los padres sobre los resultados de sus hijos, distribución de la carga de trabajo entre los profesores, cuidado de los estudiantes durante el horario escolar, campamentos escolares y experiencias profesionales, así como actividades extracurriculares. La Junta también es responsable de aprobar el presupuesto del centro dentro del marco financiero establecido para el mismo, aprobar materiales de enseñanza y establecimiento de normas escolares. También son los que toman la decisión de facto sobre el plan de estudios, trabajo de desarrollo que no este contemplado en planes existentes y asignación de director y profesorado (aunque formalmente la decisión la toma el consejo municipal o ayuntamiento a propuesta de la Junta).

Cada Junta esta obligada a redactar un informe anual y de convocar una reunión conjunta con todos los padres, al menos una vez al año, para comentar el informe.

Fuente: Ministerio de Educación de Dinamarca.

El equipo de la OCDE opina que los centros y alumnos de las Islas Canarias se beneficiarían si a los Consejos Escolares se les pudiera otorgar una mayor autonomía y competencias y que sean designados como el principal órgano de toma de decisiones en materia de gestión de los centros y calidad de la enseñanza que se ofrece en ellos. Supondría una ampliación considerable del papel actual de los Consejos Escolares y se les haría responsables de la revisión y aprobación de los planes de estudio y proyectos, supervisión de la selección de profesorado (de entre los candidatos que las autoridades regionales entiendan que reúnen los requisitos), evaluación de rendimiento, puesta en marcha de protocolos de evaluación interna de los centros y, en general, asumirían la responsabilidad sobre la calidad de la educación del centro. Estas tareas requieren de un profundo conocimiento del sistema educativo y de las normas y reglamentos que rigen su funcionamiento, así como estar familiarizados con los requisitos de la gobernanza corporativa, de modo que los miembros de los Consejos tendrían que formarse adecuadamente.

El equipo entiende, sin embargo, que el rol y la autoridad de los Consejos Escolares esta establecido por ley en la legislación nacional y como siempre ocurre en estos casos, su modificación podría resultar muy compleja. Por tanto, el equipo recomienda que el Gobierno Autónomo de Canarias revise el papel de los Consejos y que busque maneras de otorgarles mayores responsabilidades jurídicas en los ámbitos de actuación mencionados. Y mientras tanto, podría tomar medidas para garantizar que los Consejos sean consultados de forma rutinaria sobre los problemas y progresos que se producen en estos ámbitos, y que sus opiniones sean consideradas muy seriamente por los que toman las decisiones. El equipo recomienda, entre otras cuestiones a revisar, que se considere si los directores deberían seguir presidiendo los Consejos Escolares, y si no seria mejor que lo hiciera un padre o madre u otro representante del entorno del centro, tal como sugiere la buena práctica internacional.

Centros privados

Está plenamente justificado que el Gobierno Autónomo de Canarias quiera mantener algunos centros privados en el sistema educativo. Los centros privados concertados parece que tienen un buen rendimiento comparados con los públicos y, teniendo en cuenta que es sólo una concertación (subsidio) parcial, proporcionan educación a un menor coste por unidad. Algunos interlocutores sugieren que su ventaja competitiva en rendimiento la obtienen con artimañas, como manipular las inscripciones para lograr que entren más alumnos aventajados. Sin embargo, el requisito de pago de matrículas y cuotas (incluso si son relativamente bajas) inevitablemente actúa de filtro y evita el acceso a familias con escasos recursos.



En opinión del equipo de la OCDE, el que dispongan de grupos de alumnos más aventajados es sólo una de las razones que explica el éxito relativo de los centros privados concertados en PISA. Otras razones, tal como ha demostrado PISA, es que tienden a hacer una serie de cosas mejor que los centros públicos, como comprometer más a los padres y albergar mayores expectativas sobre el alumnado; o que los directores tengan libertad para seleccionar a su personal docente, asignarles a las clases/asignaturas e instarles a que sigan formándose. El equipo recomienda que a los centros públicos se les otorgue las mismas libertades, a fin de lograr un buen nivel de educación y enseñanza para todos los alumnos.

El papel de la Inspección Educativa

El equipo sugiere que, en el futuro, la Inspección juegue un papel más destacado a la hora de ofrecer apoyo práctico a los centros y también en materia de rendición de cuentas externo, a la vez que se dé menos prioridad a informar a la Consejería de Educación sobre la labor de los centros. En particular, se sugiere que los inspectores compartan con los directores la tarea de supervisión del profesorado recién incorporado a la profesión durante sus periodos de prueba y que confirme la decisión final acerca de si lo ha superado. También deberían compartir con los directores y formarles en la evaluación del rendimiento en el aula de los profesores. Cada profesor debe ser sometido a evaluación a intervalos regulares y se le deben comunicar los resultados de la evaluación. Cualquier profesor que sea motivo de preocupación debería ser evaluado a intervalos más cortos por los inspectores, a petición del director. De este modo, los inspectores podrán dar una segunda opinión acerca de las propuestas del director sobre incentivos a los profesores sobresalientes (si, tal como se recomienda en el Capítulo 5, se introducen esos incentivos) y podrán solicitar al profesorado que actualice sus conocimientos. Los inspectores también deberían tener un rol explicito en la revisión de los resultados del centro cada año, junto con el director, y comentar las posibles medidas a poner en marcha para mejorarlos de cara al siguiente curso académico. La mejora continua ha de ser una aspiración para todos los centros, independientemente de sus resultados. También se recomienda que los Inspectores ejerzan un rol más explicito como evaluadores externos de los centros en su conjunto, lo que incluye evaluar la efectividad en la gestión, liderazgo y relaciones con los padres, así como la calidad de edificios y recursos.

RECOMENDACIONES DE ESTE CAPÍTULO

- Promover **la rendición de cuentas a los padres**. La Consejería de Educación debería diseñar un banco de exámenes o pruebas estandarizadas en las principales áreas temáticas para que los centros los utilicen al finalizar cada curso de enseñanza obligatoria. Los resultados han de enviarse a la Consejería, que redactará informes para mostrar los resultados de cada centro y cómo se compara con otros, tanto en la misma isla como en todo el archipiélago. Los centros habrán de compartir esos informes, en su totalidad, con los padres.
- Los padres deberían recibir informes similares sobre tasas de repetición de curso, en comparación con otros centros.
- La Consejería de Educación debería ensayar métodos para conseguir un buen maridaje entre datos de rendimiento y datos sobre características del alumnado, para que los informes sobre rendimiento y repetición puedan analizarse con conocimiento del contexto de cada centro.
- Cada centro debería llevar a cado **una revisión y evaluación total del centro** a intervalos regulares.
- Los directores de centro, en colaboración con su Consejo Escolar, deberían tener **la autonomía** necesaria para seleccionar al profesorado de sus centros, asignarles a clases especificas y encargarles tareas y responsabilidades, para solicitar el traslado de profesores que no rinden bien y se niegan a hacer cursos de actualización de sus conocimientos, y para seleccionar al profesorado que ha de ascender a puestos de gestión intermedia.
- A **los directores** también se les debería otorgar mayor autonomía para re-asignar recursos dentro de las partidas presupuestarias del centro, gestionar servicios escolares, realizar pequeñas obras de reparación y decoración de los edificios y gestionar el absentismo escolar.
- Los directores, en colaboración con el Consejo Escolar y el claustro de profesores, deberían poder decidir sobre libros de texto y material educativo, ajustes al currículo y programas especiales para estudiantes con dificultades.
- Habría que reconsiderarse **el límite establecido por la actual normativa que fija el periodo** en el que puede ocupar su puesto el director.
- Se tendría que aumentar **el diferencial retributivo existente entre profesorado de mayor antigüedad y directores**, de manera tal que el puesto de director resulte atractivo a buenos candidatos.
- Los directores deberían poder crear y maximizar el uso de estructuras de **gestión intermedia** que les apoyen, permitiéndoles más tiempo para ejercer un liderazgo educativo.
- El actual programa de **formación para directores** debería suplementarse con módulos adicionales sobre mejora de la calidad de la enseñanza, seguimiento y mejora de prácticas de enseñanza en el aula y asignación de recursos a fin de reducir el riesgo de fracaso escolar.



- El Gobierno Autónomo de Canarias debería revisar el rol y el funcionamiento de los **Consejos Escolares**, buscando formas de darles más competencias ejecutivas y, en tanto eso no sea posible, garantizar que los Consejos sean consultados periódicamente sobre gestión de centros y calidad.
- **La Inspección Educativa** debería tener un papel más destacado, brindando mayor apoyo práctico a los centros, en rendición de cuentas externa, y dar menos prioridad a la labor de informar a la Consejería de Educación. En especial, los inspectores deberían compartir con los directores la labor de supervisión del profesorado en periodo de prueba; confirmar la decisión de si la han superado o no; formar y ayudar a los directores en la evaluación del rendimiento de cada profesor en el aula; y dar una segunda opinión sobre las propuestas del director acerca de incentivar a profesores sobresalientes y requerir que el profesorado siga formándose. Los inspectores deberían revisar los resultados del centro cada año, junto con el director, y asesorarle sobre cómo pueden mejorarse. También deberían actuar como evaluadores externos del centro en su conjunto, abarcando cuestiones como efectividad de la gestión, liderazgo, relaciones con los padres y calidad de edificios y recursos.

Notas

1. Tal como el sistema en línea RAISE en Inglaterra.
2. Su nombre oficial es PLASC, y comienza en enero de cada año.

Bibliografía

Fullan, Michael (1991), *The New Meaning of Educational Change (El nuevo significado del cambio educativo*, disponible únicamente en inglés*)*, Cassell, Londres.

Fullan, Michael (2009), *The Challenge of Change: Start School Improvement Now (El reto del cambio: Comenzar la mejora educativa ahora*, disponible únicamente en inglés*)*, Corwin, Thousand Oaks, California.

Hargreaves, D. y **D. Hopkins** (1994), *Development Planning for School Improvement (Planificación y desarrollo para la mejora de centros educativos*, disponible únicamente en inglés*)*, Cassell, Londres.

Ireland, The Teaching Council (2011), *Policy on the Continuum of Teacher Education (Políticas sobre el espectro de formación de profesorado*, disponible únicamente en inglés*)*, The Teaching Council, Maynooth Business Park.

Leithwood, K., K. Seashore Louis, S. Anderson y **K. Wahlstrom** (2004), *How Leadership Influences Student Learning (Cómo el liderazgo ejerce una influencia sobre el aprendizaje de los alumnos*, disponible únicamente en inglés*)*, The Wallace Foundation, New York.

OCDE (2005), *Equity in Education: Thematic Review: Finland Country Note*, disponible en línea, *http://www.oecd.org/dataoecd/49/40/36376641.pdf*.

Shelton, S. (2011), *Strong Leaders Strong Schools: 2010 Leadership Laws (Lideres Fuertes, Centros Fuertes: Leyes de Liderazgo 2010*, disponible únicamente en inglés*)*, National Conference on State Legislators, Washington DC.



7

Hallazgos, recomendaciones y medidas de cara al futuro

Este capítulo contiene una síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones hechas en cada capítulo del presente informe y sugiere los próximos pasos. Al final se incluye una tabla con la síntesis de las recomendaciones del equipo y para cada una de ellas se detalla la importancia, los plazos de implementación, si la dicha responsabilidad es del ámbito regional o nacional, y cúal es su relación con otras recomendaciones.



HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

El **Capítulo 1** establece el telón de fondo para el estudio, describiendo las Islas Canarias y su sistema educativo. Entre los puntos clave mencionados se encuentran los siguientes:

- Las islas disfrutan de un clima excepcionalmente favorable y moderado pero se encuentran algo aisladas del resto de España y otros países.
- La tasa de desempleo entre adultos es alta y la juvenil incluso mayor: un 52% de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y 24 estaba en situación de desempleo en 2010.
- El alumnado del archipiélago es menos aventajado socioeconómicamente y sus padres tienen menores niveles de educación superior, en comparación con lo que se observa típicamente en el resto de España.
- El sistema educativo de las islas se encuentra fuertemente regulado por la legislación nacional, aunque el Gobierno Autónomo de Canarias tiene algunas competencias en ciertos ámbitos de la educación.
- Hay tres tipos de centros en Canarias: públicos o mantenidos enteramente por el estado, con cerca de 75% de alumnos; centros privados concertados, con algo menos del 20% de alumnos; y centros privados no concertados, con cerca del 5% de estudiantes.
- El profesorado esta compuesto por funcionarios de carrera que han de aprobar una oposición antes de ser seleccionados y destinados a sus puestos, a través de un proceso regido por una minuciosa normativa nacional.
- Las autoridades educativas de Canarias albergan ciertas preocupaciones sobre un serie de aspectos del sistema educativo y solicita al equipo de la OCDE que les preste particular atención en su estudio.

El **Capítulo 2** presenta los hallazgos clave de PISA sobre la calidad y equidad de la educación en el archipiélago. Conforme a estándares internacionales y, con frecuencia, también los nacionales se subraya que:

- El rendimiento medio en PISA del alumnado canario de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias es bajo, el segundo más bajo de todas las CC. AA. españolas.
- Los resultados en matemáticas son particularmente bajos.
- Las cifras de alumnos que ni siquiera alcanzan el Nivel basal 2 son muy elevadas, especialmente en matemáticas y, para los chicos, en capacidad de lectura, y pocos alcanzan los más altos niveles de rendimiento.
- El sistema educativo canario parece menos efectivo para las alumnas que para los alumnos en matemáticas y ciencias.
- Incluso cuando los resultados de PISA se ajustan estadísticamente para tener en cuenta el estatus socioeconómico medio, relativamente bajo, del alumnado canario, el desempeño en lectura sigue estando bastante por debajo de los promedios para España y la OCDE.
- Las diferencias socioeconómicas del alumnado provocan menos diferencias sobre los resultados en Canarias que en la zona OCDE y hay mucha menos variación del rendimiento entre los centros de enseñanza que dentro de los propios centros, lo que indica que el sistema educativo canario es más equitativo que muchos otros.
- Los centros privados obtienen mejor rendimiento que los públicos y se acercan a los niveles de rendimiento de sus homólogos en España en su conjunto, aunque los resultados en matemáticas son problemáticos en ambos tipos de centro. Sin embargo, los centros privados cuentan con poblaciones de estudiantes más aventajados.
- Es encomiable que los estudiantes inmigrantes tienen el mismo rendimiento que el alumnado canario.

El **Capítulo 3** aborda el funcionamiento y gestión del sistema y analiza el gasto en educación. El capítulo concluye que:

- La gestión del sistema educativo canario está fuertemente centralizada.
- Si bien se otorga cierta responsabilidad a los centros y a otros, con frecuencia se ve estrictamente limitada por minuciosos reglamentos y decretos nacionales.
- Los directores soportan una fuerte carga administrativa y burocrática, que les deja poco tiempo para ejercer el liderazgo y para la gestión educativa en los centros.
- Las propuestas de cambio con frecuencia han de pasar por múltiples niveles de comités antes de ser aprobadas. Esto significa que la reforma es costosa, lleva mucho tiempo y se puede bloquear fácilmente.
- Algunos interlocutores sienten que sus opiniones no están siendo escuchadas, y/o dudan de la coherencia de la política educativa del Gobierno Autónomo.
- Los programas y desarrollos educativos rara vez se evalúan, para verificar si están funcionando y cumpliendo con los objetivos. Una evaluación exhaustiva es esencial si el Gobierno Autónomo de Canarias quiere basar sus decisiones en evidencia y evitar así el malgastar recursos económicos en programas que no son efectivos.



- El gasto en educación en el archipiélago canario en relación al PIB es más bajo que las medias internacionales. Sin embargo, hasta hace poco se ha mantenido bastante estable, algo elogiable en un periodo en el que muchos países han recortado el gasto.
- Según criterios internacionales, existe una gran diferencia en gasto educativo por alumno entre educación secundaria y primaria; y la fracción del gasto dedicado a la educación primaria es relativamente baja.
- Un muy alto porcentaje de gasto educativo se dedica a retribuciones del profesorado. Los sueldos de los profesores canarios (especialmente los de los que empiezan su profesión) son muy altos en las islas, ya se comparen con los de otras regiones españolas, otros países o PIB per cápita. Sin embargo, las escalas retributivas son sorprendentemente planas, y son pocas las oportunidades de obtener subidas salariales o realizar una carrera profesional.

Recomendaciones del Capítulo 3

- La Consejería de Educación del Gobierno de Canarias debería ceder más competencias a los centros. Salvo en los casos en los que la legislación estatal española exija expresamente reglamentos y decretos, estos se sustituirán por orientaciones.
- La Consejería de Educación debería impulsar un estudio para revisar las necesidades de papeleo y presentación de informes, con vistas a su reducción al mínimo; asimismo, debería revisar y simplificar todos los procesos de toma de decisiones que afecten a los centros de enseñanza. El proceso de consulta es importante, pero deberían diferenciarse claramente de la toma de decisión por la persona o nivel responsable.
- Para garantizar que todos los interesados en decisiones concretas sepan que sus opiniones se han tenido en cuenta, la Consejería de Educación debería hacer un seguimiento de cada consulta que realiza con un informe de resultados, indicando cuantas personas respondieron o participaron en los grupos de consulta, quienes fueron, qué dijeron, qué decidió el Gobierno y por qué (incluidas las razones por las que se hubieran rechazado ideas que gozaban de amplio respaldo público).
- La Consejería de Educación ganaría si explicara públicamente las políticas educativas y su justificación de forma más exhaustiva. A la hora de proponer reformas, resulta útil señalar expresamente las consecuencias que tendrán para las distintas partes interesadas y como se van a atenuar las posibles consecuencias.
- Debería desarrollarse una cultura de evaluación en Canarias. Los autores de los programas deberían de explicar detalladamente de antemano qué se pretende alcanzar con los mismos. Posteriormente, debería evaluarse rigurosamente si se ha alcanzado el objetivo. Sea cual sea el resultado de la evaluación, debería compartirse con las partes interesadas.
- La Consejería de Educación de Canarias debería tratar de determinar las causas de la diferencia relativamente elevada en la región entre los costes por alumno de educación secundaria y los costes por alumno de educación primaria, y asegurarse de que ambos costes guarden un correcto equilibrio. La Consejería debería considerar la posibilidad de eliminar costes innecesarios (como los costes de repetir curso) de los presupuestos de educación particularmente en el nivel de secundaria.
- La reducción o congelación de presupuestos en educación es probable que se haga a costa de la inversión no relacionada con retribuciones. Las autoridades deberían de considerar qué áreas se van a ver afectadas por los ajustes presupuestarios, analizar la posible repercusión de esos ajustes, en particular el impacto sobre capacidad de reforma y puesta en marcha de medidas de reforma y garantizar una comunicación transparente con todas las partes interesadas.
- Como, según los baremos internacionales, Canarias dedica una parte considerable del presupuesto de educación a retribuciones del profesorado y los niveles retributivos iniciales son extraordinariamente generosos, se recomienda a las autoridades que examinen la estructura retributiva del profesorado estableciendo mas incentivos profesionales para todo el profesorado, condicionándolos a la mejora (véase el Capítulo 5).

El Capítulo 4 sobre Estudiantes y Aprendizaje considera las posibles explicaciones de los desalentadores resultados de Canarias en PISA en relación al alumnado, su motivación, el apoyo por parte de las familias, y la efectividad del aprendizaje y la comprensión de lo que están aprendiendo. Se reconoce que muchos estudiantes carecen de interés y motivación, o la pierden, para continuar su formación hasta el final de la enseñanza obligatoria y posterior. Este capítulo analiza las razones que podrían explicar esta situación. Algunos de estos factores son:

- La escasa participación de los padres en la vida escolar que podría estar relacionado con la actitud de los centros hacia los progenitores.
- No se esta identificando correctamente a los estudiantes que tienen dificultades con su logro académico para brindarles una ayuda oportuna y eficaz.
- Los estudiantes canarios dedican muchas horas a las clases de lengua y matemáticas en comparación con el resto de alumnos de España y su rendimiento no es mejor. Este hecho suscita interrogantes sobre la calidad de la enseñanza.
- No hay evidencia alguna de que las clases de refuerzo, fuera del horario escolar, están ayudando a mejorar a los estudiantes con dificultades o rezagados.



- Obligar a numerosos alumnos a repetir curso es perjudicial tanto para los estudiantes como para los resultados de la región. La repetición también supone un despilfarro de los pocos recursos existentes.
- El plan de estudios de secundaria de Canarias es excesivamente rígido y académico. No se adapta a las necesidades de los alumnos y no da la suficiente importancia a competencias básicas.
- Los métodos de evaluación, en particular la falta de exámenes o pruebas normalizadas o estándar, dificulta al profesorado la labor de juzgar el rendimiento del alumnado de forma justa y coherente y justificar su juicio ante padres y alumnos. De forma similar, los centros de enseñanza, la inspección y las autoridades regionales no pueden efectuar una comparación fiable del rendimiento de los distintos centros, o discernir si los resultados están mejorando con el tiempo.
- La jornada escolar en Canarias, que consiste tan solo de una mañana larga sin interrupciones, es inusual y parece plantear problemas a alumnos, profesores y padres.
- El largo receso veraniego (menos necesario en Canarias que en otras regiones españolas con veranos más calurosos) parece comportar una pérdida en la capacidad de aprendizaje.
- Hay una amplia oferta de enseñanza preobligatoria en las islas y, si es de buena calidad, podría ser especialmente útil para aquellos alumnos que provienen de entornos mas desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico.

Recomendaciones del Capítulo 4

- Fomentar una mayor **participación de los padres y de la familia** en la vida escolar y en la educación de los niños, evaluándose los programas existentes para comprobar que es lo que funciona. Los centros necesitan llegar a los progenitores, acogerles, responder a sus preguntas e inquietudes, compartir las pruebas del rendimiento escolar de una forma que los padres puedan entender y tratarles como iguales en la empresa conjunta de ayudar a sus hijos a aprender. La participación de los abuelos y otros cuidadores también debería considerarse, así como programas para ellos.
- Formar a los profesores, especialmente a los de secundaria, para que sepan identificar a los estudiantes que tienen **necesidades educativas especiales**, y a los que tienen **dificultades para dominar el currículo nacional** y ofrecerles la ayuda adecuada.
- Se deben evaluar cuanto antes los **programas de refuerzo para estudiantes con dificultades**, para determinar si están bien dirigidos, si se identifica y se atiende a todos los que sufren dificultados y si los programas están mejorando el rendimiento de los participantes de manera que pueda medirse. La evidencia de PISA sugiere que es improbable que los programas de refuerzo extraescolares sean útiles, dado el tiempo que ya se dedica a las clases de lengua y matemáticas. La menor manera de mejorar los resultados de quienes se enfrentan a dificultades de aprendizaje es mejorar la calidad de las clases normales.
- La **repetición**, es decir, hacer que los alumnos repitan cursos académicos, es contraproducente. La tasa de repetición debería reducirse casi a cero. En su lugar, debería apoyarse y formar a los centros y al profesorado para controlar el progreso de los alumnos de manera continuada a lo largo del curso y para prestar ayuda personalizada adecuada en el momento oportuno a los alumnos que presentan dificultades de aprendizaje. Las partes implicadas, padres incluidos, deberían reunirse para acordar y definir las muy limitadas circunstancias en las que seria adecuado que un centro exija a un alumno repetir un curso y quien, aparte del profesor, debería participar en la decisión. Se sugiere que la repetición sea objeto de consentimiento paterno o que se de a los padres y alumnos de secundaria el derecho de apelar ante una autoridad independiente.
- El **currículo de secundaria** exige reformas: es demasiado académico e inflexible y no esta diseñado para ofrecer a los estudiantes vías lógicas de estudio o para dotarles con las competencias básicas clave. Las prioridades para rediseñar el currículo deberían ser: acomodar mas opciones de materias profesionales y relacionadas con el mundo laboral, centrarlo menos en contenidos y conceder más tiempo al desarrollo de competencias.
- Los métodos de **evaluación** necesitan de una mejora considerable. En el mejor de los casos, cada profesor debería utilizar criterios de evaluación normalizados.
- Debería acometerse una investigación, que incluya encuestas a estudiantes, padres y personal escolar, sobre el modo en que la configuración y duración de la **jornada escolar** y las largas vacaciones de verano repercuten sobre el aprendizaje de los estudiantes de primaria y secundaria respectivamente. también deberían analizarse modos de estimular el rendimiento escolar empleando el horario lectivo de que se dispone de manera más efectiva.
- Deberían considerarse las **escuelas de verano** con aportación internacional para los estudiantes con dificultades, cambie o no el modelo de vacaciones.
- Los **programas de primera infancia** son importantes y deberían mantenerse, a pesar de las presiones presupuestarias, si están ayudando a menores vulnerables. Deberían evaluarse los programas actuales para determinar si están cumpliendo con los objetivos.



El Capítulo 5 sobre Profesorado y Enseñanza constata que, de todas las variables intra-escolares que puedan dar valor añadido a los logros académicos del alumnado, la calidad de la docencia por parte del profesor es la más crucial. En este capítulo se analiza la contratación del profesorado, términos y condiciones, incluyendo la carrera Professional, retribución e incentivos así como formación del docente y programas de formación inicial y continua para los que se incorporan a la profesión. El Capítulo 5 destaca que:

- Aunque según los estándares de la OCDE los profesores en España están muy bien remunerados en comparación con otros licenciados universitarios, el sistema español carece de muchas otras características que se asocian con la enseñanza de alta calidad. Conforme a los estándares de la OCDE, el profesorado en España recibe poco asesoramiento o mentorazgo y evaluación, escasa formación continua y apoyo económico o compensación por realizarla, y escasos incentivos para innovar, mejorar la calidad de su forma de enseñar o por asumir cargas adicionales.
- Muchos de los profesores de las Islas Canarias se encuentran desmoralizados, en condiciones de trabajo que plantean enormes desafíos, y se quejan de que los alumnos no están dispuestos a trabajar y que los padres no tienen la voluntad de apoyar a los centros. Sin embargo, la evidencia de PISA sugiere que parte del bajo rendimiento del alumnado podría estar relacionado con el profesorado.
- El actual sistema (nacional) de selección y contratación de docentes, que se basa en aprobar un concurso oposición de funcionario, no garantiza que el cuerpo docente se nutra de los mejores licenciados universitarios ni que posean las muchas cualidades que un buen profesor necesita tener.
- El sistema de nombramiento de profesores a los centros públicos no logra acoplar al profesorado con las necesidades del centro. Los nombramientos los realiza la Consejería de Educación, siguiendo normativas del Gobierno español que se centran en exceso en la antigüedad. Los directores no tienen voz en este proceso. Los profesores mas jóvenes recién egresados no encuentran un puesto de trabajo, salvo en los colegios más difíciles y en lugares remotos. En Canarias, este sistema viciado también se aplica a los interinos.
- Los profesores canarios disfrutan de una semana laboral de 37.5 horas. Ahora bien, los limites tan estrictos que se imponen en los centros públicos para hacer uso de estas horas están dificultando una buena gestión escolar y el desarrollo profesional de los docentes.
- El profesorado canario no tiene una estructura de carrera profesional real, ni recompensas por conseguir buenos o mejores resultados, ni por hacer formación continua o cursos de reciclaje, y tampoco existen mecanismos para que los que no rinden al nivel adecuado dejen la profesión.
- La formación inicial del profesor esta muy bien establecida para los profesores de primaria, pero para los de secundaria, el periodo de formación se acaba de ampliar de dos meses a un año. Hay dudas de que estos programas preparen adecuadamente a los profesores, proporcionándoles todas las habilidades prácticas que necesitan para enfrentarse a los retos educativos actuales del archipiélago, y que tengan la alta calidad que se necesita y unas practicas escolares correctamente supervisadas.
- La falta de provisión de un programa de formación continua en Canarias y las reticencias por parte del profesorado que más lo necesita, constituyen problemas extremadamente graves.
- Al sistema educativo canario también le faltan otros elementos tales como sistemas de inserción para nuevos profesores y colaboración por parte de las facultades universitarias de educación con el personal docente.

Recomendaciones del Capítulo 5

- El Gobierno Autonómico debería revisar todas **las condiciones contractuales de los profesores**, considerar si éstas siguen siendo apropiadas teniendo en cuenta el trabajo específico que realicen los docentes y los objetivos del sistema educativo y, en caso contrario, adoptar las medidas oportunas para cambiarlas. Se reconoce que el Gobierno regional no puede realizar dichos cambios por voluntad propia ya que es necesario consultar al Gobierno nacional para obtener el visto bueno del mismo.
- Se debería reformar **el sistema de contratación** del profesorado para poder contratar a más estudiantes en prácticas de entre los licenciados con mejores expedientes y aplicar una serie de filtros que tengan en cuenta las características personales del candidato, las que son importantes para el éxito de la enseñanza, como se hace en Finlandia. Las condiciones para **la asignación** de profesores deberían modificarse para que los directores de los centros puedan influir en el proceso y en la asignación de tareas a los profesores dentro del centro.
- Es necesario mejorar **la estructura de la carrera profesional** docente, creando puestos promocionales que tengan la función de ayudar al director en la gestión y liderazgo del centro.
- Se deberían reformar las estructuras de **remuneración y compensación**. Se sugieren, entre otros, los siguientes cambios: contar con escalas salariales diferentes y atraer a los nuevos candidatos en función de contratos mas que de puestos de por vida; permitir que los profesores puedan obtener una mayor retribución si logran buenos resultados con sus alumnos o llevan a cabo tareas adicionales especificas y hacer que los aumentos salariales dependan de la realización de programas de formación continua, según sugieran directores o inspectores educativos.



- Habría que poner en marcha un sistema de **jubilicación anticipada** para que aquellos profesores que ya no sean completamente eficaces puedan abandonar la profesión con honorabilidad.
- Es necesario introducir mejores **incentivos económicos** para aquellos profesores que logren mejorar el rendimiento de sus alumnos, el suyo propio, o que se encuentren en plazas difíciles de cubrir o que plantean retos de calado.
- Los profesores deberían pasar el total de su **horario laboral semanal** en los centros o de guardia para atender cuestiones del centro o para hacer cursos de formación continua.
- Los programas de **formación inicial del profesorado** deberían abordar problemas esenciales, como la mejora de las capacidades alfanuméricas de los alumnos, el fracaso, absentismo y abandono escolar, la diferencia de habilidades de los alumnos, abordar las necesidades especiales de los alumnos y el mal comportamiento. El Gobierno Autonómico debería elaborar un documento en el que se incluyan las perspectivas revisadas para la formación inicial en el que se tengan en cuenta estos aspectos y plantearse también, junto con las universidades relevantes y otras partes implicadas, si no sería necesario ampliar el programa de educación secundaria.
- Se recomienda realizar mejoras en el ámbito de la duración, calidad, y planificación de las **prácticas docentes** de los programas de formación inicial de profesores.
- Durante su primer año de trabajo, los profesores recién licenciados deberían contar con la ayuda de programas de **inserción laboral** y estar sometidos a un **periodo de prueba** correctamente supervisado.
- Todos los profesores deberían actualizar sus competencias a intervalos regulares a través de **programas de formación continua.** A no ser que se aborde la actual falta de programas de este tipo y la baja participación por parte de los profesores que mas lo necesitan, los estándares escolares seguirán siendo bajos. El Gobierno debería garantizar que existan programas de alta calidad y que los profesores participen durante sus horas laborales no lectivas. El Gobierno debería sufragar completamente los costes de dicha formación.
- Habría que entablar unas relaciones laborales más estrechas entre las facultades de educación de las **universidades y el sistema educativo**, incluyendo la formación continua y la investigación en materia educativa. La formación del profesorado debería ser impartida por personal especializado en pedagogía y con dedicación plena.

El **Capítulo 6 sobre Centros, Directores e Inspección Educativa** aborda los centros educativos y sus comunidades o entornos; la rendición de cuentas y la autonomía; la gestión o gobernanza del centro y el rol, responsabilidades, competencias, formación, selección y contratación, rendición de cuentas y autonomía de los directores; el papel de los Consejos Escolares y las similitudes y divergencias entre los centros públicos y privados. El Capítulo 6 constata que:

- Dado que la admisión escolar se basa, principalmente, en el criterio de zona de residencia, los centros públicos de las islas se enfrentan a poca competencia local; los progenitores tienen poco que decir a la hora de elegir el centro de sus hijos, y existe poca presión externa sobre los centros para que logren mejores resultados.
- La rendición de cuentas a los padres parece deficiente conforme a estándares internacionales, sobre todo porque sin exámenes o pruebas estandarizadas nacionales, los padres no disponen de datos comparativos fiables sobre el rendimiento y logro académico de sus hijos.
- La Consejería de Educación y la Inspección Educativa recopilan y hacen seguimiento de los datos de desempeño para todos los centros públicos pero tampoco ellos disponen de datos comparativos fiables sobre las que basar sus juicios sobre rendimiento relativo.
- Los centros del archipiélago no tienen la autonomía suficiente para tomar decisiones de funcionamiento, recursos económicos y plan de estudios, lo que esta reduciendo el rendimiento de los mismos.
- Los directores de los colegios públicos de las islas se enfrentan a retos de gran calado y pese a ello tienen poco margen para innovar o hacer cambios que mejoren los resultados. Casi cualquier cambio que quieran hacer se puede descartar porque les falta autoridad, por limitaciones de recursos humanos o económicos, o porque el cambio propuesto no se incluyó en el proyecto escolar. Ni siquiera pueden seleccionar y contratar a su propio personal.
- Las cargas que supone el puesto de director son ingentes y el complemento salarial muy modesto, lo que no incentiva a que se presenten candidatos al puesto haciendo que sean difíciles de cubrir. Una carga administrativa pesada deja a los directores con poco tiempo para ejercer el liderazgo educativo; en raras ocasiones observan a un profesor dando clase en el aula. La formación que se brinda a los directores es bastante buena.
- En sintonía con la legislación española, cada centro cuenta con un Consejo Escolar que representa a las distintas partes interesadas, pero los Consejos Escolares canarios no tienen autoridad para tomar decisiones.
- Los centros privados concertados cuentan con ciertas ventajas con respecto a los públicos: tienden a acoger a alumnos más aventajados socialmente; los directores tienen libertad para seleccionar a su personal, asignar a los profesores a las clases y



pedirles que sigan cursos de formación continua o reciclaje. En cuanto a desventajas, la concertación pública solo cubre parte de sus gastos y sus estudiantes no suelen ser elegibles para los programas especiales.

- En PISA, en general los centros privados obtuvieron mejores resultados y su ambiente parece más propicio para el aprendizaje. Informaron de mayores expectativas de su alumnado, mayor respeto hacia el profesorado, tasas de repetición mucho mas bajas, menos absentismo, mayor rendición de cuentas a los progenitores y colaboración con ellos, pero tasas más altas de acoso escolar y consumo de drogas.

Recomendaciones del Capítulo 6

- Para promover la **rendición de cuentas a los padres**, la Consejería de Educación debería instaurar un banco de exámenes o pruebas estandarizadas en materias clave para su uso por parte de los centros al finalizar cada año de enseñanza obligatoria. Los resultados se devolverían a la Consejería para producir informes que muestren los resultados para cada centro, como se compara a otros centros de la misma isla y de todo el archipiélago. Los centros deberían compartir los informes con los padres.
- Los padres también deberían recibir informes sobre tasas de repetición de curso, en comparación con otros centros.
- La Consejería de educación debería de buscar modos de vincular los datos sobre rendimiento con datos sobre características del alumnado, a fin de que los informes sobre rendimiento y repetición pueden analizarse con conocimiento del contexto de cada centro.
- Cada centro debería llevar a cabo un estudio o **análisis del centro en su totalidad y una evaluación**, a intervalos regulares.
- Los directores, en colaboración con los Consejos Escolares, deberían gozar de autonomía para poder seleccionar al profesorado de su centro, asignarles a clases o asignaturas y responsabilidades o tareas particulares, para pedir el cese de un profesor si no rinde y además se niega a realizar cursos de formación y para proponer el ascenso del profesorado a puestos de gestión intermedia.
- **Los directores** deberían tener mayor autonomía para reasignar recursos dentro de las partidas presupuestarias del centro, gestionar servicios del centro, llevar a cabo pequeñas reparaciones y decoración de edificios, así como para gestionar el absentismo escolar.
- A los directores, en colaboración con el Consejo Escolar, se les debe permitir tomar decisiones sobre libros de texto y material educativo, ajustes al plan de estudio y programas especiales para alumnos con dificultades de logro educativo.
- Se debería reconsiderar el **límite actual**, establecido en la normativa, durante el cual un director puede permanecer en su centro.
- Debería aumentarse el **diferencial retributivo entre el profesorado con más antigüedad y los directores**, de manera adecuada para que el puesto sea más atractivo para buenos candidatos.
- El actual **programa de formación para directores** debería complementarse con módulos adicionales sobre como mejorar la calidad de la educación, seguimiento y desarrollo de la enseñanza por parte del profesorado, y asignación de recursos para minimizar el riesgo de fracaso escolar.
- Los directores deberían poder crear estructuras de **gestión intermedia** en sus centros, que les apoyen y les permitan disponer de más tiempo para ejercer el liderazgo educativo.
- El Gobierno de Canarias debería revisar el papel y el funcionamiento de los **Consejos Escolares**, buscando formas de otorgarles más autoridad ejecutiva y, en tanto eso sea posible, garantizar que sean consultados de forma rutinaria sobre cuestiones de gestión de los centros y calidad.
- La **Inspección Educativa** debería tener un rol más destacado brindando mayor apoyo práctico a los centros y en rendición de cuentas externa, y dando menos prioridad a informar a la Consejería de educación sobre la labor de los centros. En especial, los Inspectores deberían compartir con los directores la labor de supervisión de profesorado en periodo de prueba; confirmar la decisión de si la han superado o no; formar y ayudar a los directores en la evaluación del rendimiento de cada profesor en el aula; y dar una segunda opinión sobre las propuestas del director acerca de incentivar a profesores sobresalientes y requerir que sigan formándose. Los Inspectores deberían revisar los resultados del centro cada año, junto con el director, y asesorarle sobre cómo pueden mejorarse. también deberían actuar como evaluadores externos del centro en su conjunto, abarcando cuestiones como efectividad de la gestión, liderazgo, relaciones con los padres y calidad de edificios y recursos.

Medidas para aplicar de cara al futuro

Las conclusiones y recomendaciones que le presentamos al Gobierno Canario forman parte de una exigente agenda de medidas para llevar a cabo un cambio de política. A continuación ofrecemos algunas indicaciones sobre como se podrían aplicar.

Tal y como figura en la publicación de la OCDE *Building a High-Quality Teaching Profession – Lessons from Around the World* (OCDE, 2011), los Directores Generales de los Ministerios de Educación de los países de la OCDE se reunieron en septiembre de 2008 para debatir acerca de los motivos que hacen que unas políticas educativas tengan éxito y otras no. Algunas de las cuestiones que se plantearon tenían que ver con cómo involucrar a los padres, profesores y políticos para que apoyen las reformas y qué es lo



que hace que aquellas personas que se resisten al cambio cambien de opinión. Las principales claves del éxito que se plantearon en dicha reunión fueron las siguientes:

- Los políticos tienen que llegar a un consenso en torno a los objetivos de la reforma educativa y lograr que todas las partes interesadas, especialmente los profesores, participen activamente en la formulación y aplicación de medidas políticas. Los profesores tienen que ser una parte activa del proceso, no sólo en el caso de la aplicación de las reformas, sino también en su elaboración.
- La reforma debe basarse en investigaciones y análisis sólidos.
- Los resultados mejoran si todas las partes interesadas y todos los agentes políticos comparten un conjunto de expectativas realistas sobre el ritmo y carácter de la reforma.
- Las reformas deben ir acompañadas de una financiación sostenible y de una inversión en el cambio de las competencias de gestión.
- Es necesario hacer hincapié en la creación de sistemas que se ajusten por sí solos, lo cual incluye el fomentar el intercambio de información a todos los niveles, conceder incentivos para que se reaccione a esa información y contar con los instrumentos necesarios para mejorar las capacidades y obtener mejores resultados.

Muchas de las personas con las que se entrevistó el equipo de la OCDE en las Islas Canarias afirmaron que es necesario contar con un "pacto educativo" en el que se incorporen los objetivos que hayan acordado todas las partes interesadas. Muchos interlocutores consideraban que este tipo de pacto les blindaría frente a la imposición de cambios no deseados aprobados a través de nuevos decretos.

El equipo considera que dicho pacto es una idea excelente y que el debate y el consenso al que pudieran llegar las partes sería el aspecto más valioso de todo el proceso. Sin embargo, se ha podido constatar que recientemente se redactó un pacto para la educación y que no se llegó a ningún acuerdo. En lugar de intentar resucitar este proyecto elaborado por el Gobierno anterior, el equipo de la OCDE sugiere que el nuevo Gobierno Autonómico prepare e inicie un debate con todas las partes interesadas en el marco de un "programa de actuación" para poder debatir y aplicar las recomendaciones que recoge este informe. Es importante que este proceso se realice dentro de un marco de política educativa más general. Ahora bien, también es importante llegar a un acuerdo sobre un conjunto de medidas prácticas y realistas que puedan transformar la calidad y mejorar los resultados con un calendario claro y un presupuesto bien definido. No se puede esperar que un pacto vaya a blindar la situación frente a futuros problemas, pero, en estos casos, la mejor defensa es acordar y aplicar un plan de acción basado en pruebas científicas y que cuente con el respaldo de todas las partes interesadas.

Las recomendaciones del equipo se han diseñado para poder ofrecer soluciones a los distintos problemas que se han identificado, pero puede que surjan otras medidas tras el debate con todas las partes. El Gobierno Autonómico debería proponer varios acuerdos para la creación de un grupo de trabajo (o más de uno, tal vez podría haber grupos de trabajo sectoriales y un grupo más amplio en el que hubiese representantes de todos los demás y que tuviese responsabilidades más generales) para poder llevar a cabo un debate, encargar las investigaciones pertinentes, entablar una consulta con otros agentes, debatir los resultados de las investigaciones y las consultas y acordar medidas. Es importante garantizar que no haya ningún grupo que pueda vetar propuestas importantes para los demás e impedir el progreso y, para ello, hay que tomar las disposiciones necesarias para poder resolver conflictos y permitir a los que no estén de acuerdo con algo que manifiesten su opinión para luego seguir con el trabajo. Para que estas medidas lleguen a buen puerto es necesario contar con el seguimiento y la gestión de la Consejería de Educación.

A continuación se señalan las recomendaciones del equipo y, en cada una de ellas se detallan:

- su importancia, es decir, su potencial contribución a la mejora de los resultados generales, de la calidad de la educación y de la experiencia de los alumnos en una escala del 1* al 3 (el 1* indica la mayor importancia);
- si el equipo considera que la medida se puede aplicar a corto (C), medio (M) o largo (L), plazo;
- si se considera probable la necesidad de llegar a un acuerdo con el Gobierno Nacional (N) o si se puede decidir en el ámbito de las Islas Canarias (Comunidad Autónoma, CA); y
- otras recomendaciones relacionadas con dicha medida (R y el número de la recomendación relacionada).

El equipo no ha especificado qué partes interesadas se verían principalmente afectadas con cada recomendación. Todas las recomendaciones redundan en interés de los padres, alumnos, profesores, directores y autoridad autónoma.



Tabla 7.1 Recomendaciones: Programa de actuación

CAPÍTULO Y RECOMENDACIÓN	Importancia	Plazo	Nacional/CA	Relación
CAPÍTULO 3 – GESTIÓN Y RECURSOS DEL SISTEMA				
R 3.1 La Consejería de Educación debería delegar más funciones en los centros e intentar sustituir los reglamentos y decretos por asesoría.	1/2	C/M	CA	R 6.5, 6.6, 6.7
R 3.2 La Consejería debería revisar y minimizar la burocracia y los requisitos de información relacionados con la educación y revisar y facilitar los procesos de toma de decisiones que afecten a los centros.	2	C/M	CA	
R 3.3 La Consejería debería acompañar todos los procesos de consulta con un informe de los resultados, los interlocutores, los puntos planteados y lo que ha decidido el Gobierno y por qué motivo.	2	C/M	CA	
R 3.4 La Consejería debería explicar sus políticas educativas y la lógica de las mismas de manera más explícita y pública. Si se proponen reformas hay que explicar las consecuencias para las partes interesadas.	2	C/M	CA	
R 3.5 Se debería desarrollar una cultura de evaluación. Para ello, es necesario decidir de antemano qué programas se pretende realizar, evaluar si se logran los resultados deseados y compartir dichos resultados con las partes interesadas.	½	C/M	CA	
R 3.6 La Consejería de Educación del Gobierno Canario debería intentar establecer los motivos que hay tras la relativamente elevada diferencia entre el gasto por alumno en primaria y en secundaria, ver si el equilibrio entre una y otra es el adecuado y ponderar la oportunidad de reducir costes innecesarios en los presupuestos educativos, sobre todo en secundaria.	1	C/M	CA	R 4.4
R 3.7 En comparación con otros estándares internacionales, Canarias dedica un alto porcentaje de costes relacionados con la retribución del profesorado, la cual es inusualmente generosa. Las autoridades canarias deberían revisar las estructuras retributivas de los profesores, replantearse las escalas salariales e introducir más incentivos de mejora para los profesores.	1	C/M	CA/N	R 5.4
CAPÍTULO 4 – ESTUDIANTES Y APRENDIZAJE				
R 4.1 Fomentar un mayor compromiso de padres y familias.	2	C	CA	
R 4.2 Formar a los profesores, sobre todo de secundaria, para que puedan diagnosticar a aquellos alumnos con necesidades educativas especiales y a identificar y ayudar a los alumnos que tienen problemas para sacar adelante el programa de estudios nacional.	1	M	CA	R 4.3, 4.4, 5.8, 5.11
R 4.3 Es necesario evaluar los programas de refuerzo para alumnos con dificultades lo antes posible para establecer si los objetivos son correctos, si se ha identificado a todos los alumnos con dificultades y si se les está ayudando y si los programas están mejorando sus resultados.	½	C	CA	
R 4.4 Habría que instar y formar a los profesores y personal de los centros para que evalúen continuamente el progreso de los alumnos a lo largo del curso y les proporcionen ayuda personalizada y a tiempo a aquellos estudiantes que se topen con problemas de aprendizaje. Las circunstancias limitadas que podrían justificar la repetición deberían haber sido consensuadas con las partes, incluidos los padres. Toda repetición debería estar sometida al consentimiento de los padres o, como mínimo, se debería contemplar el derecho de los padres y los alumnos de secundaria a recurrir esta decisión ante una autoridad independiente.	1*	C/M	CA	R 4.2, 4.3, 4.6, 4.8
R 4.5 El programa de secundaria se debería rediseñar para incorporar más asignaturas relacionadas con el mundo laboral, centrarse menos en el contenido y dar más importancia al desarrollo de habilidades.	2	M/L	CA/N	
R 4.6 Hay que mejorar los métodos de evaluación. Los profesores deben utilizar criterios de evaluación estandarizados.	1	M	CA	R 6.1
R 4.7 Habría que realizar estudios sobre el impacto que tienen la duración de un día escolar y de las vacaciones de verano en el aprendizaje de los alumnos de primaria y secundaria. Es necesario estudiar la manera de mejorar el rendimiento utilizando el tiempo disponible de manera más eficaz.	½	C/M	CA	
R 4.8 Habría que ponderar la posibilidad de contar con escuelas de verano con aportación internacional para los alumnos con dificultades. Habría que evaluar dichas escuelas para garantizar que los recursos y resultados son los deseados.	2	C/M	CA	
R 4.9 A pesar de los recortes presupuestarios, y si se demuestra que son útiles para los niños más vulnerables, es necesario mantener los programas de ayuda para los más pequeños.	2	C	CA	
CAPÍTULO 5 – PROFESORADO Y ENSEÑANZA	**1**	**C/M**	**CA**	
R 5.1 El Gobierno Autonómico debería revisar las condiciones contractuales de los profesores, considerar si son apropiadas en función del trabajo específico de los mismos y de la consecución de los objetivos del sistema educativo y, en caso contrario, adoptar las medidas necesarias para cambiarlas. El Gobierno Autonómico no puede realizar estos cambios por sí solo, ya que es necesario consultar al Gobierno nacional para obtener el visto bueno del mismo.	1*	M/L	N	R 3.7, 5.2, 5.4, 5.5, 5.11
R 5.2 Se debería reformar el sistema de contratación del profesorado para poder contratar a más estudiantes en prácticas de entre los licenciados con mejores expedientes y aplicar una serie de filtros que tengan en cuenta las características personales del candidato, tal y como se hace en Finlandia. Las condiciones para la asignación de profesores deberían modificarse para que los directores de los centros escolares puedan influir en este proceso.	1*	M/L	N	R 6.5
R 5.3 Es necesario mejorar la estructura de la carrera profesional docente, creando puestos que tengan la función de ayudar al director en la gestión y liderazgo del centro.	2	C/M	CA?	R 6.5
R 5.4 Se deberían reformar las estructuras de remuneración y compensación. Se sugieren, entre otros, los siguientes cambios: contar con escalas salariales diferentes y más flexibles, atraer a los nuevos candidatos en función de sus cualificaciones y de los contratos que van a tener, en lugar de hacerlo con puestos de por vida, permitir que los profesores puedan obtener una mayor retribución si logran buenos resultados con sus alumnos o si llevan a cabo tareas adicionales específicas y hacer que los aumentos salariales dependan de la realización de programas de formación continua.	1*	C/M	CA/N	R 3.7



Tabla 7.1 *(continúa)* **Recomendaciones: Programa de actuación**

CAPÍTULO Y RECOMENDACIÓN		Importancia	Plazo	Nacional/CA	Relación
R 5.5	Habría que poner en marcha un sistema de jubilación anticipada para que aquellos profesores que ya no sean completamente eficaces puedan abandonar la profesión.	3	M/L	N	
R 5.6	Es necesario introducir mejores incentivos financieros para aquellos profesores que logren mejorar el rendimiento de sus alumnos, el suyo propio o que se encuentren en plazas difíciles de cubrir.	1	M	N?	R 4.2, 4.3, 4.5, 4.6
R 5.7	Los profesores deberían pasar el total su horario laboral semanal en los centros escolares o de guardia para poder acudir a reuniones de personal o cursos de formación continua.	1	C/M	CA	R 5.11
R 5.8	Los programas de formación inicial del profesorado deberían abordar problemas cruciales, como la mejora de las capacidades alfanuméricas de los alumnos, el fracaso, absentismo y abandono escolar, la diferencia de habilidades de los alumnos, las necesidades especiales de los alumnos y el mal comportamiento. El Gobierno debería elaborar un documento en el que se incluyan las perspectivas revisadas para la formación de profesores y en el que se tengan en cuenta estos aspectos. También se debería plantear, junto con las universidades relevantes, si es necesario ampliar el programa de educación secundaria.	1*	M	CA	R 5.9
R 5.9	Se recomienda realizar mejoras en el ámbito de la duración, calidad y planificación de las prácticas docentes de los programas de formación inicial de profesores.	1	M	CA	R 5.8
R 5.10	Durante su primer año de trabajo, los profesores recién licenciados deberían contar con la ayuda de programas de inserción laboral y también estar sometidos a un periodo de prueba correctamente supervisado.	1/2	C	CA	
R 5.11	Todos los profesores deberían actualizar sus competencias de manera sistemática a través de programas de formación continua. A no ser que se aborde la actual falta de programas de este tipo y la baja participación por parte de los profesores más veteranos que más la necesitan, los estándares escolares seguirán siendo bajos. El Gobierno debería garantizar que existen programas de calidad y que los profesores participan en ellos durante sus horas laborales en las que no imparten clase. El Gobierno debería sufragar completamente los costes de dicha formación.	1*	C/M	CA	R 5.4, 5.7
R 5.12	Habría que entablar unas relaciones laborales más estrechas entre las facultades de educación de las universidades y el sistema escolar, incluyendo, en estos casos, la formación continua y la investigación en materia de educación. La formación del profesorado debería ser impartida por personal especializado en pedagogía y con dedicación plena.	2/3	C/M	CA	
CAPÍTULO 6 – CENTROS, DIRECTORES E INSPECCIÓN					
R 6.1	La Consejería de Educación debería crear un conjunto de tests estandarizados sobre las asignaturas principales para que los centros los utilizasen al final de cada curso de la educación obligatoria y fomentar así una cultura de presentación de resultados a los padres. La Consejería debería elaborar informes en los que se comparen los resultados de los distintos centros. Los centros deberían compartir estos informes con los padres.	1	M	CI	R 4.6
R 6.2	Los padres también deberían recibir informes sobre las tasas de repetición del centro en comparación con los demás.	1/2	S	CI	R 4.4
R 6.3	La Consejería de Educación debería probar métodos para combinar los datos de rendimiento con los de las características del alumnado para que, de esta manera, los informes sobre rendimiento y tasa de repetición se puedan interpretar en función del contexto de cada centro.	3	M	CI	R 6.1, R 6.2
R 6.4	Todo centro debería llevar a cabo un proceso sistemático de revisión y autoevaluación.	2	S	CI	R 4.6, 5.11
R 6.5	Los directores, junto con el Consejo Escolar, deberían contar con la autonomía necesaria para poder escoger a los profesores que necesiten para sus centros, asignar a los docentes para que impartan asignaturas concretas y hacer que éstos abandonen el centro si no cumplen con sus tareas y se niegan a realizar cursos de formación continua y seleccionar a los profesores que crean que deben ocupar puestos de gestión.	1*	M	N	R 5.2, R 5.3
R 6.6	Los directores deberían tener una mayor autonomía para poder redistribuir los recursos de sus presupuestos, gestionar los servicios del centro, llevar a cabo pequeñas reformas en el edificio y gestionar el absentismo.	2	S/M	CI	
R 6.7	Los directores, junto con el Consejo Escolar, deberían poder decidir los libros de texto y el material que van a utilizar, los ajustes en el plan de estudios y los programas especiales para los alumnos con dificultades.	1/2	S/M	CI	
R 6.8	No deberían existir periodos máximos establecidos por ley para fijar la duración del mandato de los directores.	2/3	M/L	N	
R 6.9	Habría que aumentar la diferencia de retribución entre los profesores más veteranos y los directores para que el papel de director resulte más atractivo.	1*	S/M	CI?	
R 6.10	Habría que añadir algunos módulos al programa de formación de directores actual. Dichos módulos deberían centrarse en la mejora de la calidad educativa, el control y desarrollo de la práctica docente y la asignación de recursos para minimizar el riesgo de fracaso escolar.	1/2	S/M	CI	
R 6.11	Los directores deberían poder crear estructuras de gestión intermedias para poder contar con su apoyo y cederles más tiempo para la formación en la materia.	2	S/M	CI?	R 5.3
R 6.12	El Gobierno Canario debería revisar el papel de los Consejos Escolares, buscar la manera de cederles un mayor poder ejecutivo y, en la medida de lo posible, garantizar que se consulta dicho órgano en material de gestión y calidad.	1/2	S/M	CI	
R 6.13	El papel de apoyo a los centros que desempeñan los inspectores se debería reforzar. Los inspectores deberían poder supervisor a los profesores que se incorporen a la profesión, confirmar si han superado o no el periodo de prueba, evaluar el rendimiento de los docentes en las aulas, confirmar las propuestas de los directores de recompensar a los profesores con un rendimiento excelente y penalizar a los que no cumplen, revisar los resultados de los centros anualmente con los directores y debatir posibles medidas para mejorar los resultados del año siguiente.	1/2	S/M	CI	R 3.7, 5.10



Bibliografía

OCDE (2011), *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from Around the World (Construir una profesión docente de alta calidad: Lecciones del mundo*, disponible únicamente en inglés), Ediciones OCDE.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(98 2012 05 4 P) ISBN 978-92-64-17477-1 – No. 59982 2012

Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación

Orientaciones de PISA para las Islas Canarias, España

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) es una reconocida herramienta para evaluar la calidad de los sistemas educativos y proporciona información sólida para la formulación de políticas acertadas y la investigación. Se ha probado que PISA se presta para la generación de reformas y motivar la participación de las partes interesadas en éstas.

La utilidad de PISA alcanza su plenitud cuando los resultados que genera se utilizan en la formulación de políticas de desarrollo. Para las Islas Canarias, los resultados obtenidos en la comunidad fueron decepcionantes. Esto llevó al Gobierno regional a solicitar a la OCDE que evaluase el sistema escolar sobre la base de los resultados de PISA para poder diagnosticar los problemas y sugerir políticas prácticas para la mejora.

Este informe *Orientaciones de PISA para las Islas Canarias, España* describe el sistema educativo canario, arroja luz sobre los resultados de PISA y analiza los efectos de las políticas referentes a la gestión del sistema y la distribución de los recursos, los alumnos y el aprendizaje, los profesores y la enseñanza, y el liderazgo en los centros y las inspecciones. El informe contiene recomendaciones para mejorar la calidad y la equidad de los resultados del aprendizaje.

EL PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE ALUMNOS (PISA) DE LA OCDE

PISA se centra en la habilidad de los jóvenes para utilizar sus conocimientos y habilidades con el fin de superar los desafíos planteados en la vida real. Esta orientación refleja un cambio en las metas y los objetivos de los propios currículos, que se ocupan cada vez más de lo que los alumnos pueden hacer con lo que aprenden en la escuela, y no sólo si dominan ya un contenido curricular específico. Los aspectos singulares de PISA incluyen su:

- Orientación normativa, que relaciona los datos sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos con los datos sobre las características de los alumnos y sobre factores clave que moldean su aprendizaje dentro y fuera de la escuela, con miras a destacar las diferencias en los patrones de desempeño e identificar las características de los alumnos, las escuelas y los sistemas educativos que cuentan con altos estándares de desempeño.
- Innovador concepto de “alfabetismo”, que se refiere a la capacidad de los alumnos de aplicar el conocimiento y las habilidades en áreas de contenido fundamentales, así como de analizar, razonar y comunicarse con eficacia a medida que formulan, interpretan y resuelven problemas en una variedad de situaciones.
- Pertinencia para el aprendizaje permanente, que no limita a PISA a evaluar las competencias de los alumnos en materias escolares, sino que también solicita a los mismos que informen sobre su propia motivación para aprender, sus creencias acerca de sí mismos y sus estrategias de aprendizaje.
- Regularidad, que permite que los países supervisen sus avances en el cumplimiento de los principales objetivos de aprendizaje.
- Ampliación de la cobertura geográfica y la naturaleza de la colaboración, que, en PISA 2009, incluyó a los 34 países miembros de la OCDE y a 41 economías y países asociados.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2012), *Orientaciones de PISA para las Islas Canarias, España*, Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264174788-es

Este trabajo está publicado en OECDiLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en contactarnos para más información.

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-17477-1
98 2012 05 4 P