



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 presentaron 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 está 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 está en un centro de alto rendimiento, o experimentar un falso sentimiento de seguridad si el alumno está 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), cabría 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 Autónomo, 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 sí 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 pretenden 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 quieren



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 razones por las que apenas frecuentan 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 disfrutaban 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 está 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, sería 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.

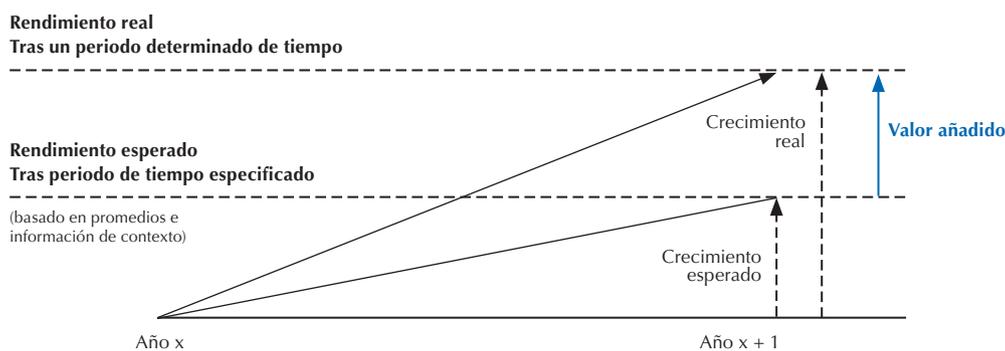


Otra alternativa, si a los centros les preocupa que estos informes se puedan utilizar para establecer “listas de centros de 1ª o 2ª división”, es que la Consejería de Educación ponga los datos a disposición del director, docentes y miembros del Consejo Escolar, en formato electrónico a través de un sistema 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 específica, 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 leen 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 prórroga 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, número 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 sería 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 explícito 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 explícito 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 cabo **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 específicas 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.

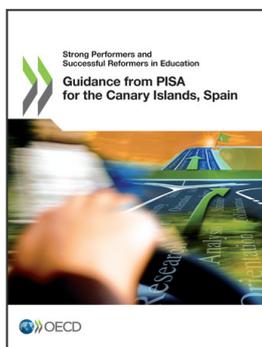
Hargreaves, D. y D. Hopkins (1994), *Development Planning for School Improvement (Planificación y desarrollo para la mejora de centros educativos)*, disponible únicamente en inglés, Cassell, Londres.

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.



From:
Guidance from PISA for the Canary Islands, Spain

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264174184-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2012), "Centros, directores e inspección educativa", in *Guidance from PISA for the Canary Islands, Spain*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264174788-7-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.