



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

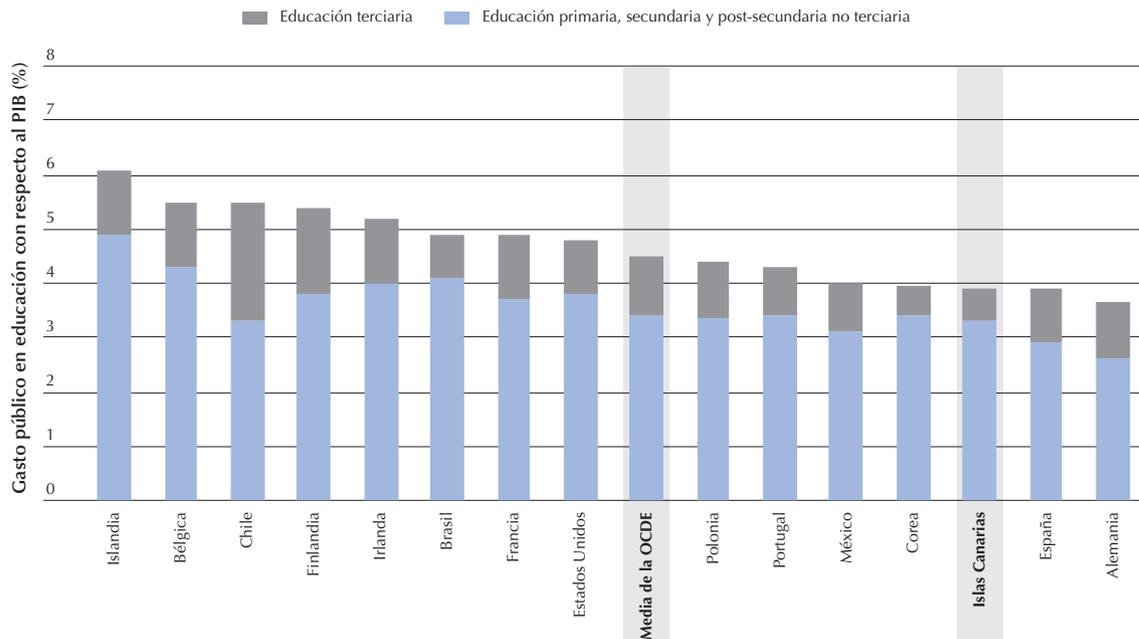
Los niveles de inversión en educación son un indicador importante de la importancia relativa que conceden los gobiernos a la educación y a sus subsectores.

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 OCDE³ 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.

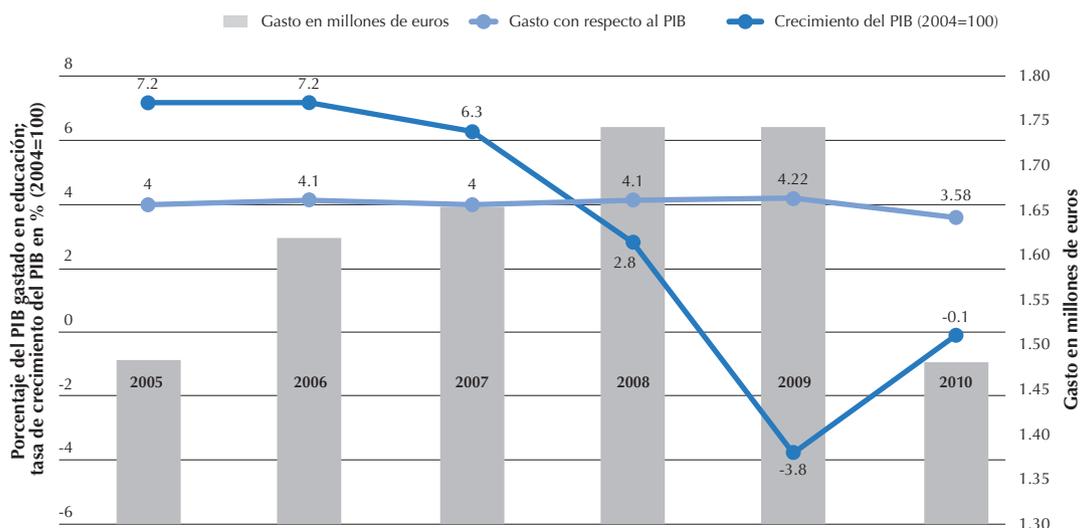
El hecho de que Canarias lograra mantener un nivel constante de gasto en educación hasta 2010 es loable, pero se trata sobre todo de un efecto colateral positivo de un retraso en el impacto de la recesión. En 2010, el porcentaje de la riqueza regional invertido en educación fue solo ligeramente inferior 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

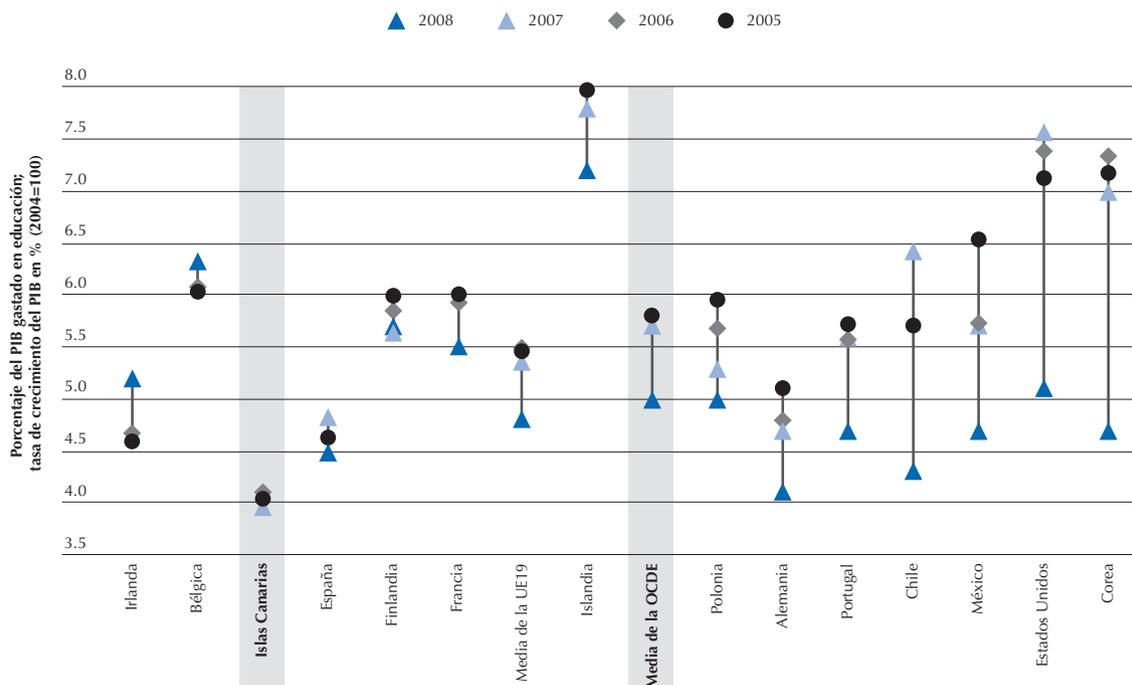
Evolución del gasto público en instituciones educativas con respecto al PIB 2005-10: Canarias



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.

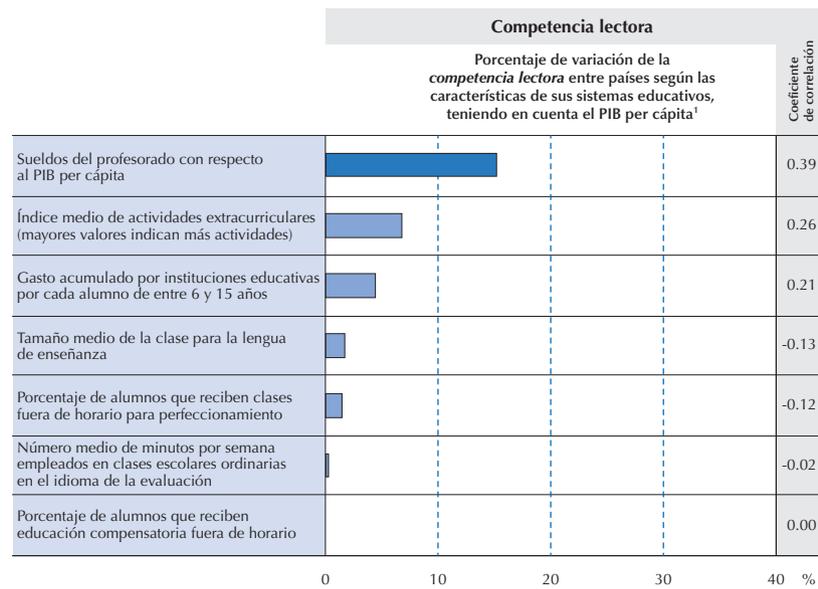
Pautas del gasto en educación

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			
<i>nivel preuniversitario</i>	6 181	0.4	97
<i>nivel universitario</i>	9 816	0.6	3 175
Total	1 622 088		

Fuente: Consejería de Educación de Canarias, 2010.

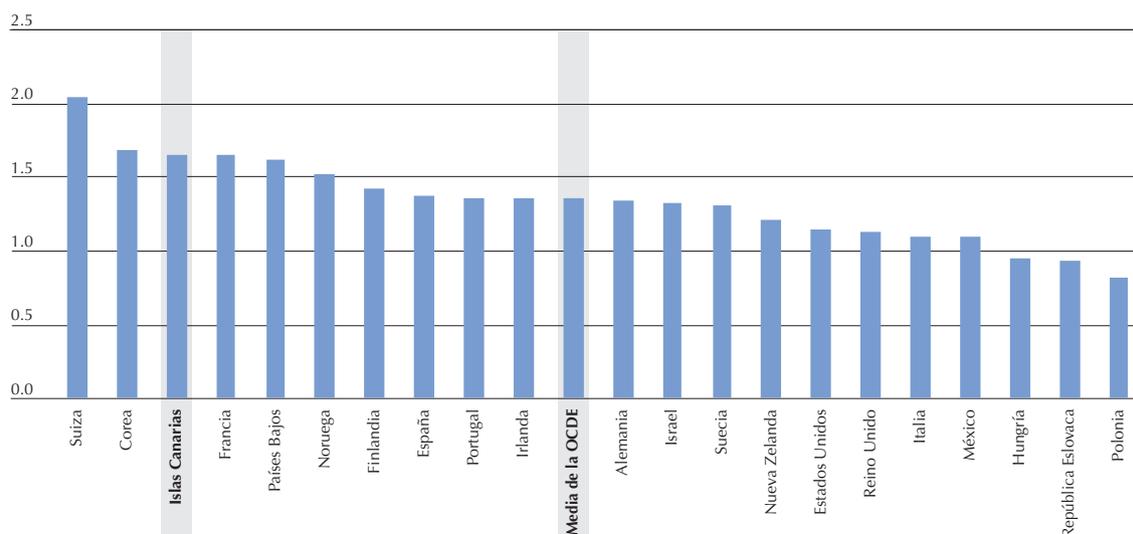


La Tabla 3.1 muestra también que, en 2010, la educación secundaria y la educación infantil y primaria obtuvieron niveles de financiación similares. No obstante, según la Consejería de Educación había menos alumnos en educación secundaria que en infantil y primaria (116 185 frente a 187 108). Traducido 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)

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.

Tabla 3.2

	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.

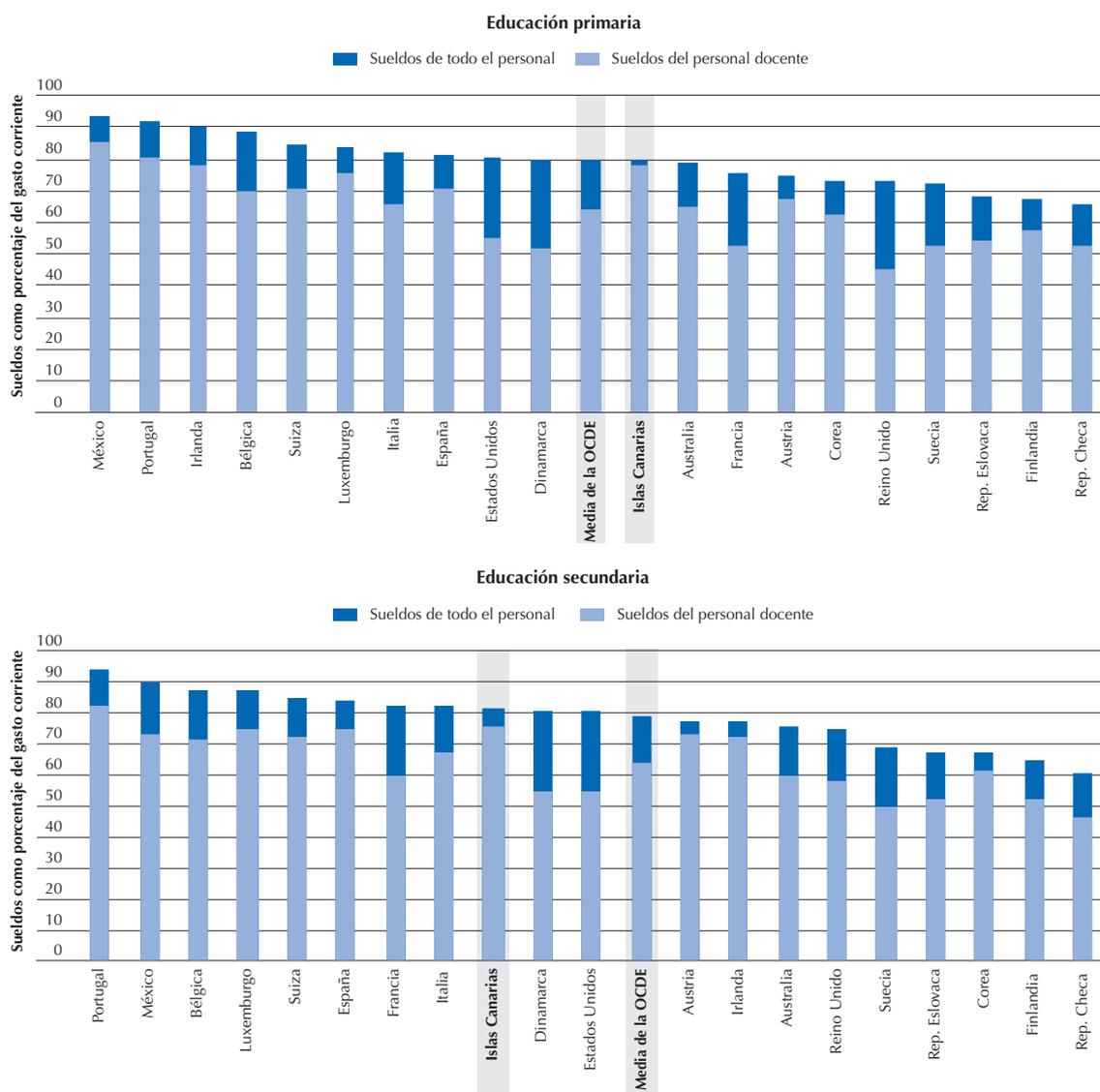
Fuente: Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, 2011.

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 Canarias¹	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 OCDE²	26 039	44 219	28 474	47 388
Media de la UE19²	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.

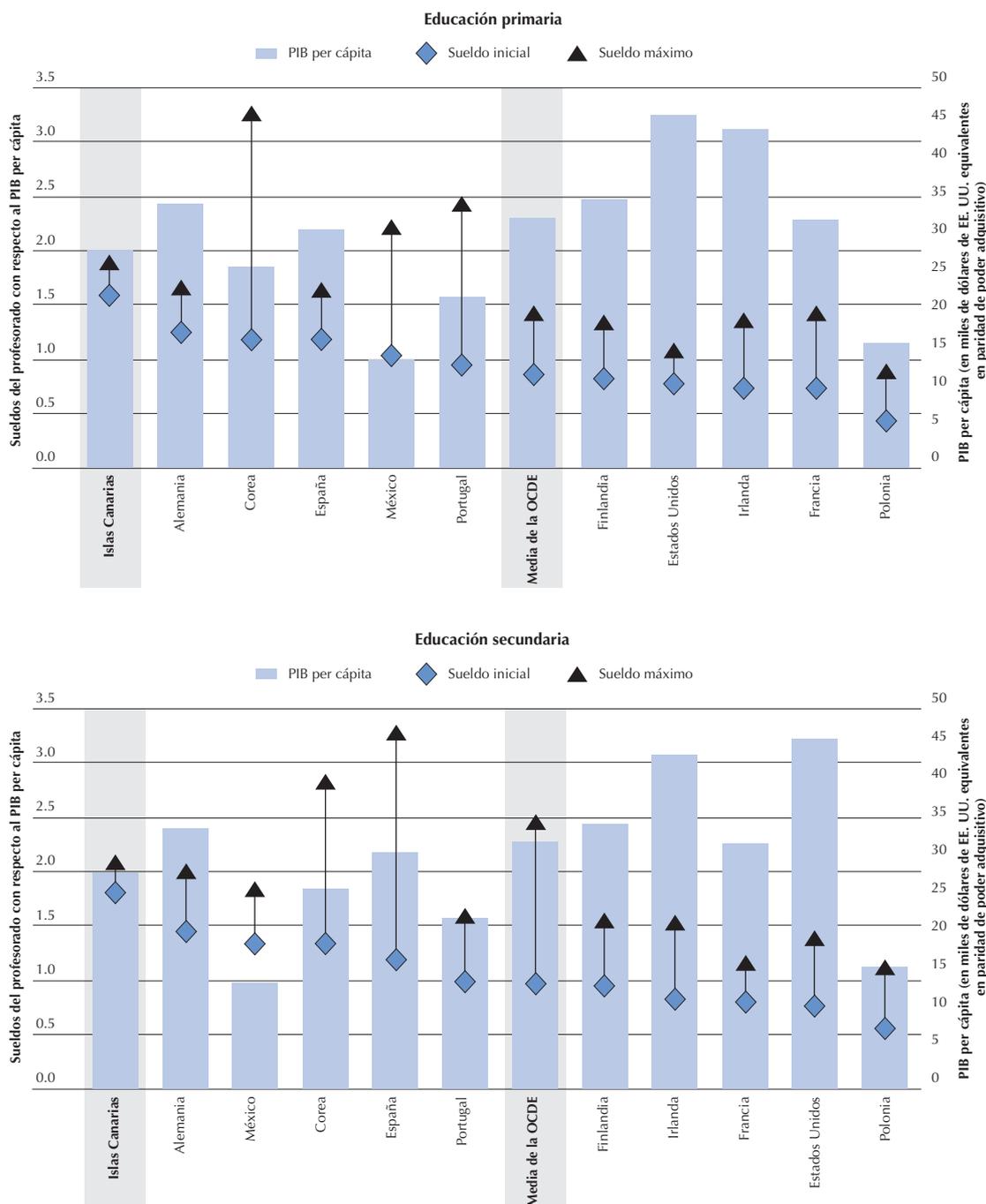
La Figura 3.6 da una idea de los niveles salariales del profesorado en términos relativos, comparando los niveles retributivos de Canarias con los de una selección de países de la OCDE con respecto a sus respectivos PIB per cápita, tanto para las retribuciones iniciales como para las máximas.

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 2011⁸ 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).



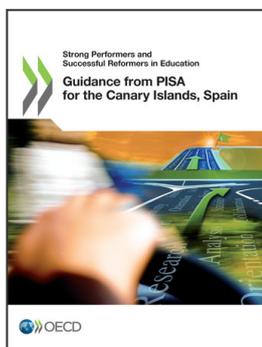
Notas

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.



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), “Gestión y recursos del sistema educativo”, in *Guidance from PISA for the Canary Islands, Spain*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264174788-4-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.