

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

**EL SISTEMA EDUCATIVO EN CANARIAS.  
UNA PERSPECTIVA SOCIOECONÓMICA**

Juan Manuel Cabrera Sánchez  
José Marcos Afonso Casado

Secretaría General

Las Palmas de Gran Canaria  
julio, 2002

**El Sistema Educativo en Canarias  
Una perspectiva socioeconómica**

**Canarias, julio 2002**

**Colección Estudios del Consejo  
Número 1**

**Edición y Distribución:** Consejo Económico y Social de Canarias  
Secretaría General  
Plaza de La Feria, 1•Edificio Marina•entreplanta  
35003•Las Palmas de Gran Canaria  
Teléfono: 928 384963•928 384932  
Fax: 928 384897  
E-Mail: [cescan@gobiernodecanarias.org](mailto:cescan@gobiernodecanarias.org)  
Http: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)

**Diseño y Maquetación:** Tembleque producciones, s.coop

**Portada:** Extra, S.L.

**Impresión:** Litografía Prag, S.A.

**Deposito Legal:** GC-397-2002

**1ª edición:** 500 ejemplares

*La reproducción del contenido de este estudio está permitida citando su procedencia.*

*La responsabilidad por las opiniones emitidas en las publicaciones de la Colección Estudios del Consejo Económico y Social de Canarias corresponde exclusivamente a sus autores, sin que el Consejo se identifique, necesariamente, con las mismas.*

## A MODO DE PRÓLOGO

Es cosa sabida desde tiempo inmemorial que la educación transmite conocimientos básicos e inculca pautas de comportamiento que permiten a los educandos comprender el mundo que los rodea, disfrutar de los logros culturales que ha ido acumulando la especie humana y desenvolverse en la vida social, potenciando así su madurez y autonomía como personas. También se sabe, aunque desde hace menos tiempo que, además, la educación contribuye al crecimiento económico y a la inserción de los individuos en el mundo laboral, pudiendo constituir asimismo un instrumento de movilidad social y de reducción, siquiera parcial, de las desigualdades socioeconómicas existentes.

No obstante, en lo que se refiere a estos aspectos socioeconómicos es mucho lo que aún queda por conocer y precisar.

En efecto, es un hecho que para funcionar con eficacia las economías contemporáneas requieren la universalización de un mínimo de conocimientos generales y que estos contribuyen en alguna medida al crecimiento de aquellas al convertir a la gente en más productiva. Igualmente cierto es que un elevado nivel educativo suele ser determinante para poder acceder a determinados puestos de trabajo complejos y bien remunerados; o que las ayudas financieras a los estudiantes de familias modestas son decisivas para permitirles cursar la Enseñanza Superior, facilitándoles así el desarrollo de sus talentos y mejorando sus posibilidades de promoción social.

Sin embargo, hay que admitir que los economistas no han podido llegar a especificar, por ejemplo, cuál sería el volumen y el tipo de gasto en educación que

permitiría aumentar el crecimiento económico en una proporción determinada; ni si son los conocimientos técnicos de los titulados o la personalidad o actitudes reveladas por los diplomas obtenidos lo que, en muchos casos, explica la preferencia de los empleadores por uno u otro género de candidatos; ni qué modalidades de ayudas financieras son las adecuadas para conseguir que los estudiantes menos adinerados lleguen a completar la Enseñanza Superior.

De ahí el interés que siguen presentando los estudios de economía de la educación y la conveniencia de que éstos huyan de los tópicos y de las afirmaciones excesivamente genéricas que, a fuer de inconcretas, no ayudan a la comprensión de la realidad ni a la toma de decisiones. No basta, v. gr., con propugnar un aumento general del gasto educativo, o afirmar que este es más productivo que cualquier otra forma de gasto social, o sugerir poco menos que toda inversión en educación es rentable o conveniente<sup>1</sup>. Lo que más bien se requiere son trabajos pormenorizados en los que, partiendo de los datos existentes o que se vayan elaborando, se analicen y evalúen los distintos niveles educativos en términos de equidad y eficiencia (en ambos casos, tanto “interna” como “externa”), con el objetivo último de ayudar a establecer un orden de prioridad razonado para las políticas educativas públicas.

Este es, a mi entender, el camino que han emprendido Marcos Afonso y Juan

Manuel Cabrera en el presente Informe. Pese a la reconocida capacidad analítica de ambos autores, manifestada en los abundantes trabajos que han publicado sobre materias económico-educativas, aquí se han querido limitar sobre todo a una indispensable labor

de carácter previo y básicamente descriptiva. El mayor esfuerzo lo han dedicado a la recopilación, elaboración y presentación ordenada de abundantes y esclarecedores datos que en buena medida no estaban disponibles, así como a recoger y glosar de forma sistemática las opiniones de numerosos responsables educativos canarios a los que han invitado a enjuiciar el funcionamiento del segmento de la enseñanza en el que desarrollan sus tareas profesionales.

El Informe tiene tres partes bien diferenciadas. Una primera parte se contiene en el amplio Capítulo 1, donde se efectúa lo que los autores llaman una “radiografía cuantitativa” del sistema educativo en Canarias, elaborando al efecto un gran número de interesantes indicadores.

Algunos de esos indicadores describen diversas peculiaridades de la realidad socioeconómica de las Islas, incluyendo aspectos como el comparativamente elevado porcentaje que representa la población escolarizable (uno de los elementos-clave para explicar la magnitud del gasto en educación en Canarias), la evolución del alumnado,

<sup>1</sup> Un reciente artículo periodístico (“La educación lo es todo o casi todo”: El País, 25.05.2002) del por otra parte destacado economista Guillermo de la Dehesa, es una muestra casi paradigmática de ese género de inconcreciones. Compare el lector interesado las ingenuas, aunque bienintencionadas, afirmaciones del economista español con el documentado escepticismo que muestran las páginas de la recomendable obra citada en nota (3) infra.

o el relativamente bajo nivel educativo alcanzado por la población adulta. Otros hacen referencia a los recursos humanos disponibles en el sector educativo, o a la distribución de los alumnos entre la enseñanza pública y la privada, mostrando las cifras un considerable predominio de los matriculados en la primera, aunque la cuestión suscite controversias. En otros, en fin, se sintetizan algunos ratios de escolarización por edades, niveles educativos o ramas (general o profesional) de la enseñanza, comparándolos con los que se dan en el resto de España o en otros países, así como determinados resultados escolares.

Este último aspecto (que recogen las Tablas 31 a 36) pone de manifiesto la preocupante situación de la Comunidad Autónoma canaria en cuanto al retraso escolar, las repeticiones de curso o los bajos niveles de formación alcanzados por una elevada proporción de quienes salen del sistema educativo, lo que lleva a los autores a concluir, con toda justificación, que el problema del fracaso escolar es lo “suficientemente significativo como para ocupar un lugar prioritario en la determinación de los principales problemas de la educación en Canarias...”.

Una segunda parte está constituida por los Capítulos 2, 3 y 4. En ellos, con ayuda de las denominadas “entrevistas en profundidad” efectuadas a un am-

plio grupo de profesionales del sistema educativo canario, se realiza un estudio cualitativo de aspectos tales como los problemas suscitados por la puesta en práctica de la LOGSE, determinadas realizaciones y temas pendientes de la educación en Canarias, o las cuestiones relativas a la organización y gestión del sistema educativo.

No hay lugar aquí para sintetizar el rico material de estudio que brindan las respuestas de los profesionales aludidos al cuestionario diseñado por los autores del Informe. La opinión mayoritaria de aquellos se muestra favorable a los propósitos básicos que la LOGSE, inspirada en otras experiencias de educación comprensiva, persigue: instituir una enseñanza más orientada a la reducción de las desigualdades educativas. Sin embargo, también hacen hincapié en que los objetivos teóricos no se han visto acompañados en la práctica por los recursos humanos y financieros necesarios, ni del seguimiento, evaluación y corrección de los aspectos más conflictivos<sup>2</sup>.

En opinión de parte de los encuestados, algunas de las dificultades generadas por la extensión de la escolaridad hasta los 16 años han podido influir negativamente en los resultados de muchos alumnos, en los que parece detectarse un déficit de conocimientos básicos en lengua/escritura y

<sup>2</sup> Es obvio que del dicho de una buena idea educativa, como es la de la educación integrada o comprensiva, al hecho de su adecuada aplicación, puede haber un trecho muy largo. Pero eso, naturalmente, no permite dar por superada la escuela comprensiva, como hace pocos años hacía alegremente la entonces Ministra de Educación E. Aguirre en una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI de Madrid (1997). De hecho, los sistemas comprensivos siguen existiendo en muchos países industrializados, e incluso en aquellos otros en que la educación obligatoria es más especializada o selectiva (como Alemania, Austria o Luxemburgo), se ha ido retrasando en los últimos años el momento en que los currículos se diferencian o en que los alumnos se especializan (véase *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*: A. Green et al., Institute of Education, Londres, 1999: págs. 114-123).

en matemáticas. No obstante, algunos trabajos recientes llevados a cabo tanto para España como para el conjunto de los países de la OCDE, sugieren que los resultados últimamente obtenidos por los alumnos españoles en esas materias han mejorado respecto a los que se registraban a mediados de la pasada década.

Sea como fuere, la absorción de esos conocimientos básicos por todos los alumnos debería constituir un objetivo primordial por cuanto -incluso sin salirnos del terreno económico-educativo que aquí nos ocupa- dichos conocimientos son fundamentales para cualquier aprendizaje posterior y tienen asimismo un valor económico decisivo, como muestran algunos prolongados estudios realizados en los países anglosajones<sup>3</sup>.

A lo largo de esta segunda parte los encuestados ponen de relieve numerosos problemas e insuficiencias que pueden repercutir en la eficiencia del sistema de enseñanza (afectando los logros educativos de muchos alumnos) y que probablemente merecerían análisis monográficos detallados, aunque aquí sólo haya lugar para enunciarlos.

Entre ellos destacan: la escasa disponibilidad de personal de apoyo dedicado a tareas de orientación académica, psicopedagógica o laboral; la poca participación de las familias en los Consejos Escolares; la resistencia a los cambios de muchos profesores; la falta de disciplina en los Centros situados en "entornos difíciles"; la limitada coordinación entre la Consejería de Educación y los Centros; lo escasamente incentivada que

está la función de dirección de dichos Centros; la carencia de estímulos económicos al profesorado en función de su rendimiento y esfuerzo efectivos; la insuficiente evaluación de los programas potenciados por la Consejería (entre los que los autores mencionan la implantación de la jornada escolar continua en la Enseñanza Primaria, medida cuyas posibles repercusiones sociales en las familias con menor renta y estatus socioeconómico interesaría conocer) ... Como puede apreciarse, los temas pendientes son muchos y las presuntas responsabilidades muy repartidas, una idea esta última en la que insisten los autores del Informe.

En cuanto a la existencia de Centros privados concertados y su financiación, los autores aclaran, con ayuda de las cifras (Tablas 41, 83 y 84) que, en el conjunto de España, Canarias presenta la menor proporción de gasto público en educación dedicado a conciertos y subvenciones de la enseñanza privada. Sin embargo, no dejan de señalar la imperiosa necesidad de evitar que los Centros concertados financiados con dinero público utilicen criterios de selección con los que a la vez que se inhiben de las funciones de integración social del alumnado, juegan con ventaja a la hora de obtener mejores resultados educativos.

La tercera y última parte comprende los Capítulos 5 y 6, centrándose el primero de ellos en el nivel de enseñanza universitaria (donde se evidencian extremos tales como que corresponde a Canarias el "farolillo rojo" en cuanto a tasas brutas de graduados en COU/Bachillerato y de aprobados en las pruebas de acceso a los estudios superiores),

<sup>3</sup> Véase Wolf, A.: Does Education Matter?. Myths about education and economic growth, Penguin, Londres, 2002: págs. 31-38.

y dedicándose el 6 y último al conjunto del gasto público en educación en Canarias.

En el capítulo 6 se lleva a cabo una elaboración minuciosa de indicadores que permiten una clara visión de numerosos aspectos concernientes al gasto educativo, empezando por el peso decisivo, de en torno al 30%, que dicha rúbrica tiene en el presupuesto de gastos (para el año 2000) de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Basándose en los datos disponibles para las siete CC.AA. que, tras la implantación del sistema autonómico, antes asumieron la totalidad de las transferencias educativas, los autores comparan las cifras concernientes a Canarias con las de las otras seis CC.AA. Por lo que se refiere a la educación no universitaria, en la comparación Canarias aparece como una de las regiones que mayor porcentaje dedicó a la misma en el período considerado (1992-1997) al igual que las otras CC.AA. relativamente más pobres. Canarias figura también como la que mayor esfuerzo público realizó en la provisión de educación, si bien las cifras españolas en su conjunto están sistemáticamente muy por debajo de las de los países industrializados equiparables. En cuanto al gasto por alumno, aunque aumentó en el período (en línea con las demás CC.AA.) la posición canaria en términos absolutos no es muy destacada, superando sólo a Andalucía y, muy ligeramente, a Galicia.

Por lo que se refiere a la educación universitaria y pese al lógico incremento del

gasto resultante de la reorganización de la Enseñanza Superior en Canarias que extendió a ambas Universidades el conjunto de las titulaciones, los datos elaborados por los autores del Informe ponen de relieve el estancamiento del gasto global en Enseñanza Superior así como la considerable disminución del gasto por alumno, que en términos de pesetas constantes se redujo en esos años nada menos que en un 32%.

En cuanto a la política de becas, los autores ilustran con las cifras de las Tablas 85 y 86, las peculiaridades de dicha política en Canarias, destacando el notable esfuerzo realizado por la Administración Central a ese propósito, sin perjuicio de un deseable incremento futuro en esa partida de neta finalidad redistribuidora. En efecto, en los años considerados se produce un aumento considerable en el número de becarios y en el importe total del gasto dedicado a dichas ayudas al estudio, que se concentran mayormente, y con buena lógica, en los niveles BUP/COU y FP.

Es de desear que este valioso Informe, con el que M. Afonso y J. M. Cabrera han contribuido grandemente a desbrozar el terreno, pueda pronto dar paso a análisis rigurosos y discusiones informadas que tal vez podrían tomar como punto de partida las muchas "cuestiones disputadas" que el Informe apunta. Con ello seguramente se avanzaría en el conocimiento de la realidad educativa canaria, facilitando su mejora.

*Javier Díaz Malledo\**

\* Javier Díaz Malledo (Santa Cruz de Tenerife, 1945) es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y master en Economía de la Educación por la Universidad de Stanford (California). Durante el curso 1983-84 fue visiting scholar en el Institute of Education de la Universidad de Londres. Sus numerosos trabajos sobre materias económico-educativas han aparecido en diversas publicaciones y en revistas como Papeles de Economía Española, Hacienda Pública Española, etc. Es co-autor del libro La Educación en España. Una perspectiva económica (Ariel, Barcelona, 1988). Desde 1969 es Inspector de Hacienda del Estado.





## LOS AUTORES

### JUAN MANUEL CABRERA SÁNCHEZ

Licenciado en Ciencias Económicas (1984) y en Filosofía y Ciencias de la Educación-Sección Psicología (1985). Doctor en Ciencias Económicas (1994). Tesis Doctoral: Educación, Cualificación Laboral y Mercado de Trabajo en España. Profesor Titular de Universidad en el Área de Conocimiento de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna.

Los campos de investigación en los que ha desarrollado su labor investigadora son los de Economía de la Educación y Economía del Trabajo, en los que ha publicado diversos libros y artículos.

Ha formado parte del Comité Científico de varios Congresos en el campo de la Economía de la Educación. Es desde 1996 miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Economía de la Educación y actualmente miembro del Comité Científico del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa.

### JOSÉ MARCOS AFONSO CASADO

Doctor en Economía y Profesor Titular de Economía Aplicada por la Universidad de La Laguna. Su tesis doctoral se centró en la Financiación de la Educación Superior en España. Desarrolla su campo de investigación en el Área de Economía de la Educación y en el campo del Federalismo Fiscal y las Haciendas Territoriales.

Autor de numerosos trabajos publicados en revistas como Revista de Educación, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, Ekonomiaz, Estudios de Economía Aplicada, Revista de Estudios Regionales, entre otras publicaciones.

Pertenece a la Asociación de Economía de la Educación AEDE-España, a la Asociación de Economía Pública y a ASEPELT-España. Actualmente es miembro de la Unidad Técnica de Evaluación y Mejora de la Calidad Docente de la Universidad de La Laguna.



## SUMARIO

ÍNDICE DE TABLAS	XV
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XXI
INTRODUCCIÓN.....	XXIII
<b>1. LOS INDICADORES BÁSICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NO UNIVERSITARIO CANARIO</b>	<b>1</b>
<b>1.1. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.....</b>	<b>1</b>
1.1.1. La población.....	1
1.1.2. El nivel educativo de la población adulta.....	6
1.1.3. Condicionantes socioculturales.....	8
1.1.4. Marco económico.....	9
<b>1.2. LOS RECURSOS EDUCATIVOS.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. RATIOS DE ESCOLARIZACIÓN.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4. RESULTADOS ESCOLARES.....</b>	<b>27</b>
1.4.1. Educación Primaria.....	29
1.4.2. Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.....	31
1.4.3. Flujos de salida del sistema educativo.....	32
<b>2. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA</b>	<b>35</b>

2.1. MARCO NORMATIVO.....	35
2.2. LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA.....	36
2.3. LA PRACTICA EDUCATIVA.....	38
2.4. LOS REQUISITOS DEL NUEVO SISTEMA EDUCATIVO.....	40
2.5. EL RITMO DE IMPLANTACIÓN DE LA LOGSE EN CANARIAS.....	43
2.6. CONSIDERACIÓN FINAL.....	44
3. CONDICIONANTES DEL SISTEMA EDUCATIVO	45
3.1. LA AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	45
3.2. LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DE LA LABOR DOCENTE Y EXCASA CULTURA DE VALORACIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	47
3.3. LA EXTENSIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO COMO EL ACIERTO MÁS APRECIADO..	48
3.4. LOS NUEVOS CONFLICTOS DE DISCIPLINA EN LAS AULAS.....	48
3.5. EVALUACIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN CANARIAS.....	52
4. EL GOBIERNO, LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	55
4.1. LA ACTUACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA Y DEPORTES DEL GOBIERNO DE CANARIAS .....	55
4.2. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS.....	58
4.3. LOS EQUIPOS DIRECTIVOS.....	58
4.4. LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	59
4.5. EL ESTABLECER MECANISMOS DE INCENTIVOS.....	60
4.6. LA PARTICIPACIÓN EXTERNA EN LOS CENTROS.....	61
4.7. EL PACTO POR LA EDUCACIÓN.....	62
4.8. LOS CENTROS CONCERTADOS.....	65
4.9. LAS CONDICIONES RETRIBUTIVAS DEL PROFESORADO.....	66
5. LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA	71
5.1. LA ACTUAL ENCRUCIJADA DE LAS UNIVERSIDADES CANARIAS.....	72
5.2. EL ALUMNADO.....	73
5.2.1. Alumnos matriculados.....	74
5.2.2. La estructura de edades del alumnado.....	81
5.2.3. La movilidad del alumnado.....	85
5.3. LOS RECURSOS HUMANOS: PROFESORADO Y PAS.....	87

5.4. LOS FLUJOS DE EGRESADOS DE LAS UNIVERSIDADES CANARIAS.....	89
6. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN CANARIAS.....	95
6.1. INTRODUCCIÓN.....	95
6.2. SECTOR PÚBLICO EN CANARIAS Y PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	96
6.3. EL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO EN EDUCACIÓN.....	99
6.4. LOS INDICADORES DE GASTO EN CANARIAS, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA.....	103
6.5. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA.....	105
6.6. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN UNIVERSITARIA.....	107
6.7. EL GASTO PÚBLICO EN CONCIERTO Y SUBVENCIONES.....	110
6.8. LA POLÍTICA DE BECAS Y AYUDAS EN EDUCACIÓN.....	112
6.8.1. Las ayudas financiera a los estudiantes.....	113
6.8.2. El gasto público en becas y ayudas en educación no universitaria en Canarias.....	118
6.9. NUEVAS ORIENTACIONES EN LOS ESTUDIOS SOBRE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.....	119
ANEXO 1. RELACIÓN DE ENTREVISTADOS.....	121
ANEXO 2. GUIÓN UTILIZADO PARA LAS ENTREVISTAS.....	123
BIBLIOGRAFÍA.....	125



## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

### ÍNDICE DE TABLAS

<b>TABLA 1. Porcentaje de la población joven por Comunidades Autónomas. Tramos de edad correspondientes a las diferentes etapas del sistema educativo. 1996.....</b>	<b>2</b>
<b>TABLA 2. Regiones (NUTS 1 y NUTS 2) de las 90 regiones de la Unión Europea con mayor proporción de jóvenes (edades de 0 a 29 años). 1997.....</b>	<b>3</b>
<b>TABLA 3. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de régimen general no universitarias por Comunidades Autónomas. Variación porcentual 1989/90 a 1998/99.....</b>	<b>4</b>
<b>TABLA 4. Alumnado matriculado. Población en las edades correspondientes a cada nivel educativo. Variación porcentual Canarias. 1989/90 a 1998/99.....</b>	<b>5</b>
<b>TABLA 5. Extranjeros residentes y alumnado extranjero (no universitario). 1999.....</b>	<b>5</b>
<b>TABLA 6. Porcentaje de población rural y densidad de la población.....</b>	<b>6</b>
<b>TABLA 7. Distribución de la población adulta (25 a 64 años)según su nivel de estudios. Porcentaje sobre la población Total. Curso 1998/99.....</b>	<b>7</b>
<b>TABLA 8. Evolución del porcentaje de población analfabeta. 1900/1991.....</b>	<b>8</b>

<b>TABLA 9. Separaciones y nacimientos de madres menores de 18 años. 1997.....</b>	<b>9</b>
<b>TABLA 10. Producción editorial: número de títulos editados por Comunidades Autónomas. 2000.....</b>	<b>10</b>
<b>TABLA 11. Número de bibliotecas por 100.000 habitantes. Comunidades Autónomas. 1998.....</b>	<b>11</b>
<b>TABLA 12. Evolución del producto interior bruto 1995/2000 y PIB per cápita 2000...</b>	<b>12</b>
<b>TABLA 13. Gasto medio por hogar y por persona. 1999.....</b>	<b>12</b>
<b>TABLA 14. Gastos en investigación científica y desarrollo tecnológico en relación al PIB pm por Comunidades Autónomas. 2000.....</b>	<b>13</b>
<b>TABLA 15. Número de meses que han tenido que dedicar a buscar empleo las personas que han salido del sistema educativo en función de la formación alcanzada. 2000.....</b>	<b>14</b>
<b>TABLA 16. Ingreso de la población de 16 y más años según nivel de estudios en Canarias. 2001.....</b>	<b>15</b>
<b>TABLA 17. Porcentaje de la población activa ocupada que está empleada como profesorado. Comunidades Autónomas. Curso 1996/1997.....</b>	<b>16</b>
<b>TABLA 18. Número de alumnos por grupo. Enseñanza no universitaria. Centros públicos y privados. Curso 1998/99.....</b>	<b>17</b>
<b>TABLA 19. Número de alumnos por profesor. Enseñanza no universitaria. Centros públicos y privados. Curso 1998/99.....</b>	<b>17</b>
<b>TABLA 20. Número de alumnos por profesor en enseñanza primaria y secundaria. UE y OCDE. 1998.....</b>	<b>18</b>
<b>TABLA 21. Relación de personal no docente por cada 100 profesores en centros de Enseñanza de Régimen General. Curso 1998/1999.....</b>	<b>18</b>
<b>TABLA 22. Distribución del alumnado en centros públicos, privados concertados y no concertados. Curso 1996/1997.....</b>	<b>19</b>
<b>TABLA 23. Porcentaje de alumnos matriculados en centros de titularidad pública. Total de enseñanzas de régimen general no universitario. Cursos 1989/90 y 1998/1999.....</b>	<b>20</b>



<b>TABLA 24. Porcentaje de alumnos en centros públicos en la UE. Educación primaria y secundaria. 1996/1997.....</b>	<b>21</b>
<b>TABLA 25. Porcentaje de alumnos escolarizados por 100 personas de la población de 3 a 29 años. Todas las enseñanzas y por niveles educativos. Curso 1996/97.....</b>	<b>22</b>
<b>TABLA 26. Tasa neta de escolarización en el segundo ciclo de educación infantil. Curso 1997/98.....</b>	<b>22</b>
<b>TABLA 27. Tasa neta de escolaridad en la edad de tres años. Cursos 1991/92 y 1998/99.</b>	<b>23</b>
<b>TABLA 28. Tasa neta de escolaridad en los años 16-17 años. España (curso 1991/92, 1998/99) y Unión Europea (1997/98).....</b>	<b>24</b>
<b>TABLA 29. Distribución del alumnado de educación secundaria post-obligatoria (CINE 3) entre la rama general y la rama profesional. 1998/99.....</b>	<b>25</b>
<b>TABLA 30. Tasa neta de escolarización en educación universitaria. 18 y 24 años. 1998/99.....</b>	<b>26</b>
<b>TABLA 31. Tasas de idoneidad en las edades de educación obligatoria. 1991/92 y 1998/99.....</b>	<b>26</b>
<b>TABLA 32. Educación Primaria. Porcentaje de alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo. Curso 1998/99.....</b>	<b>28</b>
<b>TABLA 33. Porcentaje de alumnado que a los 12 años ha completado la educación primaria. Cursos 1991/92 y 1998/99.....</b>	<b>29</b>
<b>TABLA 34. Porcentaje de alumnos que promociona de curso. Enseñanza secundaria obligatoria, Bachillerato LOGSE y LGE. Cuso 1997/98.....</b>	<b>30</b>
<b>TABLA 35. Niveles de formación alcanzados por las personas de 16 a 35 años que han salido del sistema educativo en los últimos 10 años, 2000.....</b>	<b>31</b>
<b>TABLA 36. Tasa bruta de graduación en COU/Bachiller y Formación Profesional. Comunidades Autónomas. Curso 1998/99.....</b>	<b>32</b>
<b>TABLA 37. Grado de implantación del nuevo sistema educativo LOGSE 1990. Porcentaje del total de alumnado de Enseñanzas de Régimen General que está integrado en el plan de estudio LOGSE. Curso 1996/97.....</b>	<b>43</b>

<b>TABLA 38. Sociobarómetro de Canarias: Problemas de Canarias que necesitan una solución más urgente. 2000 y 2001.....</b>	<b>51</b>
<b>TABLA 39. Sociobarómetro de Canarias: Valoración del servicio público de enseñanza.....</b>	<b>52</b>
<b>TABLA 40. Sociobarómetro de Canarias: Valoración de los recursos destinados a la enseñanza por el Gobierno de Canarias.....</b>	<b>53</b>
<b>TABLA 41. Porcentaje del gasto público en educación destinado a conciertos y subvenciones a la enseñanza privada. 1998.....</b>	<b>64</b>
<b>TABLA 42. Evolución del gasto público educativo destinado a conciertos y subvenciones por administración educativa. 1992 – 1998.....</b>	<b>65</b>
<b>TABLA 43. Retribución mensual de los profesores de educación primaria en el sector público al inicio de su carrera y a los 30 años de servicio. 2000.....</b>	<b>67</b>
<b>TABLA 44. Retribución mensual de los profesores de educación secundaria en el sector público al inicio de su carrera y a los 30 años de servicio. 2000.....</b>	<b>68</b>
<b>TABLA 45. Salario de los profesores de segundo ciclo de educación secrama general y rama profesional. Retribución por hora trabajada después de 15 años de ejercicio. Unión Europea y OCDE. 1999.....</b>	<b>69</b>
<b>TABLA 46. Porcentaje del gasto público en educación dedicado a personal por administración educativa. 1998.....</b>	<b>70</b>
<b>TABLA 47. Tasa bruta de población que se gradúa en COU y Bachillerato por Comunidades Autónomas. 1998/99.....</b>	<b>75</b>
<b>TABLA 48. Tasa bruta de población que supera las pruebas de acceso a la universidad por Comunidad Autónoma. 1999.....</b>	<b>76</b>
<b>TABLA 49. Alumnos matriculados en educación universitaria. Cursos 1991/92 y 1998/99.....</b>	<b>77</b>
<b>TABLA 50. Alumnos matriculados en educación universitaria. Variación sobre el año anterior. Por Universidades y Comunidades Autónomas. 2000/20001.....</b>	<b>78</b>
<b>TABLA 51. Alumnos nuevos inscritos en educación universitaria. Comunidades Autónomas. 1991/92 y 1998/99.....</b>	<b>80</b>

TABLA 52. Relación alumnos de nueva inscripción en educación universitaria sobre el total de alumnos. Comunidades Autónomas. 1998/99.....	82
TABLA 53. Porcentaje de alumnos de 24 y más años por universidades. 1998/99.....	83
TABLA 54. Porcentaje de alumnos universitarios que terminaron los estudios a la edad de 27 o más años. 1998.....	84
TABLA 55. Alumnos con domicilio familiar en Canarias que cursan estudios universitarios en otra Comunidad Autónoma (1º y 2º ciclo). 1994/95.....	85
TABLA 56. Alumnos con domicilio familiar en Canarias que cursan estudios universitarios en otra Comunidad Autónoma (1º y 2º ciclo) 1998/99.....	86
TABLA 57. Alumnos con domicilio familiar en otras Comunidades Autónomas que cursan estudios universitarios en Canarias. 1998/99.....	87
TABLA 58. Ratio número de alumnos por profesor en la enseñanza universitaria. Por Comunidades Autónomas. 1998/99.....	88
TABLA 59. Número de profesores universitarios por personal de administración y servicios. Por Comunidades Autónomas 1998/99.....	90
TABLA 60. Tasa bruta de graduación en primer y segundo ciclo de educación universitaria. 1997/98.....	92
TABLA 61. Tasa bruta de graduación en enseñanza universitaria Unión Europea y OCDE. 1997/98.....	93
TABLA 62. Presupuesto de las políticas de gasto en Canarias para el 2000.....	97
TABLA 63. Liquidación del presupuesto en educación. 1984-1997.....	98
TABLA 64. Estado de ejecución de la política de educación. 1984-97.....	99
TABLA 65. Gasto en educación por capítulos económicos para el 2000.....	100
TABLA 66. Evolución del gasto público en educación por CCAA. 1992-1997 (millones de pesetas corrientes).....	101
TABLA 67. Evolución del gasto público en educación/población de derecho por CCAA. 1992-1997 (pesetas corrientes).....	102

TABLA 68. Evolución del gasto público en educación por CCAA en porcentajes del PIB. 1992-1997 (pesetas corrientes).....	102
TABLA 69. Evolución del gasto público por alumno en educación (todos los niveles) por CCAA. 1992-1997 (pesetas corrientes).....	103
TABLA 70. Evolución del gasto público por alumno en educación por CCAA. 1992-1997 (pesetas constantes Base=1992).....	104
TABLA 71. Gasto en educación en relación con el PIB, por nivel educativo. 1997.....	105
TABLA 72. Gasto por alumno (dólares USA convertidos usando paridades de poder adquisitivo) por nivel educativo. 1997.....	106
TABLA 73. Evolución del gasto público en educación no universitaria por CCAA. 1992-1997 (millones de pesetas corrientes).....	108
TABLA 74. Evolución del gasto público por alumno en educación no universitaria por CCAA. 1992-1997 (pesetas corrientes).....	109
TABLA 75. Evolución del gasto público por alumno en educación no universitaria por CCAA. 1992/1997 (pesetas constantes).....	110
TABLA 76. Evolución del gasto público en educación universitaria por CCAA. 1992-1997 (millones de pesetas corrientes).....	111
TABLA 77. Evolución del gasto público por alumno en educación universitaria por CCAA. 1992-1997 (pesetas corrientes).....	112
TABLA 78. Evolución del gasto público por alumno en educación universitaria por CCAA. 1992-1997 (pesetas constantes).....	113
TABLA 79. Presupuesto de ingresos de las Universidades Canarias. 1992-1998. Millones de pesetas corrientes.....	114
TABLA 80. Presupuesto de gastos de las Universidades Canarias. 1992-1998. Millones de pesetas corrientes.....	115
TABLA 81. Gasto total por alumno en el sistema público universitario en Canarias. 1992-1998. Pesetas corrientes.....	116
TABLA 82. Gasto en personal por alumno. 1992-1998. Pesetas constantes.....	116

<b>TABLA 83. Evolución del gasto público en concierto y subvenciones. 1992-1997 (millones de pesetas corrientes).....</b>	<b>117</b>
<b>TABLA 84. Evolución del gasto público en concierto y subvenciones. 1992-1997 (millones de pesetas constantes). (Índices de variación: 1992=base).....</b>	<b>117</b>
<b>TABLA 85. Evolución del número total de becas y ayudas por nivel educativo. Canarias. 1987/88-1997/98.....</b>	<b>118</b>
<b>TABLA 86. Evolución del gasto en becas y ayudas por nivel educativo. Canarias. 1987/88-1997/98.....</b>	<b>119</b>

## INDICE DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1. Número total de alumnos universidades en Canarias, ULL, ULPGC. 1988/89 a 1998/99.....</b>	<b>72</b>
<b>GRÁFICO 2. Alumnos universitarios de nueva inscripción en Canarias, ULL, ULPGC. 1990/91 a 1998/99.....</b>	<b>81</b>



## INTRODUCCIÓN

El nivel educativo de una población es hoy reconocido como uno de los principales elementos definidores de su nivel de bienestar presente y de sus potencialidades futuras. Tanto por su vinculación con el sistema sociocultural como por sus estrechas relaciones con el mercado de trabajo, el proceso educativo es tomado como objeto de análisis preferente en todos los países de la OCDE.

La amplitud de aspectos de la educación que pueden ser objeto de análisis, el peligro de caer en una excesiva dispersión, así como la imposibilidad de abarcar la totalidad de factores que inciden en la educación, ha llevado a centrar el presente trabajo en algunos de ellos. Hay que aclarar que pretendemos una aproximación valorativa general de los temas que en este momento se han mostrado con mayor interés y actualidad y que condi-

cionan, en mayor medida, el desarrollo de nuestro sistema educativo. Cada uno de los mismos exigiría un análisis en profundidad mayor de los que podemos realizar en este estudio, por no hablar de los temas que no han sido abordados.

En el presente trabajo nos ocuparemos fundamentalmente de aquellos aspectos del proceso educativo vinculados a la gestión, la organización, la financiación, la asignación de recursos, la interacción de los distintos agentes participantes y la coordinación con los restantes subsistemas que se interrelacionan con el sistema educativo; y en menor medida trataremos aspectos de contenido o procesos específicamente pedagógicos.

También es necesario puntualizar que se analizará con mayor detenimiento la situación de la enseñanza pública, fundamentalmente la no universitaria.

No obstante, se incluyen también reflexiones y análisis del sector educativo universitario.

El análisis del sistema educativo, implica tener en cuenta múltiples variables y procesos no estrictamente educativos pero fuertemente interconectados con él, de ahí la complejidad de su análisis, dándose una retroalimentación circular: el sistema educativo influye en el medio socioeconómico, los sistemas de valores, las expectativas, los entornos laborales, etc., pero a su vez, está determinado por este entramado de variables y relaciones.

El trabajo realiza en primer lugar, una radiografía cuantitativa del sistema educativo mediante el análisis de un conjunto de indicadores estadísticos que permitirán situarlo en un determinado contexto socioeconómico, valorar comparativamente sus recursos y resultados, así como los avances de escolarización conseguidos. El análisis de una serie de ratios que ayuden a entender la situación de la educación en Canarias, exige tener una referencia más amplia en la que poder establecer un marco en el que comparar los valores que dicha información cuantitativa ofrece para Canarias. Esta referencia procederá de las diferentes Comunidades Autónomas, la media estatal, y cuando la información disponible lo permite, de la Unión Europea y la OCDE.

Para las comparaciones internacionales se ha utilizado la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE. No obstante, la diferente estructura del sistema educativo existente hace tomar con precaución estas compa-

raciones, al tratarse de sistemas educativos no homogéneos.

Las estadísticas y bases de datos utilizadas se hacen públicas inevitablemente con períodos considerables de retraso respecto a los cursos en los que se obtuvo la información, dada la dificultad de procesar y homogeneizar información de procedencia diversa. Esta es la causa de que los cursos de referencia analizados lleven algún retraso, sin embargo, la posibilidad de acudir a estos marcos comparativos compensa dicho retraso, máxime cuando analizamos un sistema como lo es el educativo en el que (salvo excepciones), no se producen cambios bruscos, sino una evolución tendencial.

Hay que señalar que entre las Comunidades Autónomas analizadas no se ha incluido a Ceuta y Melilla por su escasa representatividad y particulares condiciones.

Canarias, como se podrá observar, presenta unas características muy marcadas en muchas de las variables definitorias de su sistema educativo. Su entendimiento exige una valoración en la que participen de forma directa los agentes implicados.

Hemos abordado el análisis de la faceta cualitativa del sistema educativo, la que no tiene un reflejo en las estadísticas, pero en la que reside en buena medida su problemática actual, a través de la información obtenida de entrevistas en profundidad realizadas a diversos representantes sindicales, de la Administración Pública, asociaciones de padres y madres, y sobre todo, a un conjunto de directores



de centros educativos. A través de estas entrevistas hemos obtenido información acerca de la reforma educativa y los requisitos del nuevo sistema educativo, los condicionantes de la educación en Canarias y una valoración de la práctica de gobierno, organización y gestión de la educación en Canarias.

La última parte está dedicada a la financiación del sistema educativo, donde se observa el importante esfuerzo económico realizado en la provisión de la educación en Canarias.

En el tramo final de elaboración del estudio, se ha producido el anuncio por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de la aparición de la Ley de Calidad Educativa. El significado de la misma dependerá de la intensidad con que se aplique, y del ámbito competencial que deje a las Comunidades Autónomas, lo que en el momento actual es difícil conocer y evaluar. No obstante, la generalidad de los directores de centros se han mostrado contrarios a cualquier medida que haga replantear los logros de igualdad integración social e igualdad de oportunidades del actual sistema educativo.

En cualquier caso, la presencia de dicha Ley de Calidad no invalida la mayoría de las reflexiones de este trabajo, que se refieren a unas pautas de funcionamiento del sistema educativo en el actual contexto. La información que se proporciona posibilitará una mejor interpretación y valoración de la nueva norma y las modificaciones que pretende a partir del curso 2004-2005.

Tenemos que agradecer la enorme disponibilidad, el tiempo e interés dedicado por las personas entrevistadas, sin cuya colaboración hubiese sido imposible de abordar la segunda parte del estudio. En el anexo se reproduce el modelo utilizado para las entrevistas. No se pretendía con ello una información cerrada tipo cuestionario sino una serie de puntos abiertos que invitasen a la reflexión y a la valoración de las distintas facetas del sistema educativo. En la medida que el hecho insular recoge situaciones muy diversas, hemos contado con personas de todas las islas intentando recoger, aunque sea parcialmente, las especificidades de dichas realidades.

Hablar de Canarias es hablar de realidades muy diferentes según islas, zonas rurales o urbanas, niveles educativos, ramas e incluso centros. Las generalizaciones tienden a ser imprecisas e injustas. No pretendemos implicar en las afirmaciones que aquí se exponen a la totalidad de los agentes participantes, intentamos presentar tendencias que recojan la generalidad de los comentarios expresados por los entrevistados, así como las situaciones más comunes y representativas del conjunto, lo cual no implica una necesaria identificación individual con las mismas.

En la valoración del sistema educativo tenemos que movernos entre la consecución de una mayor operatividad del mismo y la necesaria equidad que debe conseguir, entre lo posible y lo deseable, entre la necesidad de aumentar los recursos y la disponibilidad de los mismos en términos de usos públicos alternativos, entre la solicitud de aumentar fondos y la exigencia de una asignación más eficiente de los ya empleados.

Canarias presenta unos importantes niveles de fracaso escolar como uno de los elementos más importantes de realidad educativa. La mejora de estos resultados es tarea prioritaria del propio sistema. También, y paralelamente, se observa un muy importante nivel de insatisfacción, desmotivación y desencanto del profesorado (principalmente en educación secundaria), que no configura una de las mejores situaciones para la mejora de la calidad y resultados de la enseñanza. No obstante, como trata de poner de manifiesto este estudio, las responsabilidades sobre la actual situación son muy compartidas, frente a la tendencia de cada uno de los agentes a hacer recaer la carga sobre los restantes. No todas estas responsabilidades residen además, en el propio sistema educativo, por lo que mayor participación de otras Administraciones y agentes sociales es deseable y exigible, así como una mayor implicación del conjunto de la sociedad canaria en la mejora de los resultados educativos.

El sistema educativo, tanto el no universitario como el universitario, se enfrenta a la necesidad de dar respuesta a las demandas de una sociedad en permanentes cambios, lo que exige una mayor dosis de flexibilidad que la que ha tenido en tiempos anteriores, tanto en las relaciones organizativas, docentes, como de coordinación e interacción con su entorno. Los recientes cambios normativos (LOGSE, LOU, Ley de Calidad, cambios continuados en los planes de estudio), marcan una tónica de cambio permanente, que continuará, en la medida

en que existe un proceso, apenas iniciado, de armonización europea de la estructura educativa. La dificultad de adaptación a estos cambios, vividos de forma hasta cierto punto traumática desde los centros, ponen de manifiesto la necesidad de incorporar una estructura más flexible que permita la mejor adaptación a un entorno cambiante.

Este trabajo pretende, en última instancia, contribuir a la reflexión y estimular el debate objetivo en torno a los condicionantes de nuestro sistema educativo, con el convencimiento de que dicho debate por parte de la comunidad educativa es hoy más necesario que nunca y que no sobran los documentos en torno a los que puede desarrollarse el mismo

Por último, pese a que el trabajo refleja los principales problemas que tiene actualmente el sistema educativo en Canarias, no se quiere dejar pasar la oportunidad para insertar elementos de optimismo: también es cierto que la extensión de la educación nunca ha sido como ahora, que el sistema educativo cuenta con los recursos mayores de su historia y que los logros sociales alcanzados en término de igualdad de oportunidades son actualmente inimaginables hace algunas décadas. Muchos de los problemas que se mencionan muestran una tendencia a la mejora. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la enseñanza en Canarias cubre actualmente unos objetivos inéditos en su historia.