# MEMORIA JUSTIFICATIVA, DE 19 DE ENERO DE 2018, DEL PROYECTO DE DECRETO QUE ESTABLECE EL MODELO DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROYECCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

La presente memoria se elabora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El proyecto de Decreto que establece el modelo de análisis, evaluación y proyección del Sistema Educativo de la Comunidad Autónoma de Aragón está impulsado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte en virtud de la Orden de 14 de septiembre de 2017, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte.

## I.- NECESIDAD DE PROMULGACIÓN

El artículo 27.8 de la Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

El artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 27 de la Constitución Española y en las leyes orgánicas que lo desarrollan.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, indica en su artículo 1 que los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y cita en especial, entre otros, a la evaluación. El título VI de Ley Orgánica 2/2006 de Educación, establece la finalidad, el ámbito y los organismos responsables de la evaluación del sistema educativo.

El artículo 140 determina la triple finalidad de la evaluación: contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación, aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo, y valorar el grado de mejora en relación con las demandas sociales.

Para conseguir estas finalidades, en el artículo 141 se delimitan los ámbitos en los que se realizará esta evaluación, afectando tanto a las enseñanzas no universitarias (desde infantil a bachillerato, incluyendo FP), a los procesos de aprendizaje y los resultados del alumnado, a la actividad del profesorado y los procesos educativos, a la función directiva, al funcionamiento de los centros docentes, a la Inspección educativa y a la propia administración educativa.

Finalmente, el artículo 142 de la citada Ley Orgánica 2/2006, atribuye la responsabilidad de evaluación, en el ámbito estatal, al Instituto Nacional de Evaluación, así como a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, a través de los organismos que ellas mismas determinen.

## II.- ANTECEDENTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

En la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones de evaluación del sistema educativo se han venido atribuyendo a distintos órganos dentro de la estructura del Departamento competente en materia de educación no universitaria. Partiendo de la situación existente en la Comunidad cuando se publico la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y sin perjuicio de las funciones de evaluación que la citada Ley orgánica atribuye la Inspección de Educación, cabe citar las siguientes instancias con responsabilidad en el tema de evaluación del sistema educativo:

- El Decreto 29/2004 de 10 de febrero (BOA de 27 de febrero), modificado por el Decreto 151/2004, de 8 de junio (BOA de 18 de junio), atribuye a la Dirección General de Política Educativa la competencia para el establecimiento de planes, programas y proyectos que impulsen la evaluación del sistema educativo -enseñanza y aprendizaje- de acuerdo con la

normativa básica del Estado. Esta función genérica se reparte entre al Servicio de Inspección, Evaluación y Ordenación, al que se encomienda hacer propuestas para la evaluación del rendimiento escolar, de la situación académica del alumnado del funcionamiento de los centros y del sistema educativo, y el Servicio de Servicio de Estudios, Análisis y Participación educativa, al que se encomienda el estudio y evaluación de las modificaciones a introducir en el sistema educativo para adaptarlo a las circunstancias sociales.

- El Decreto 18/2009, de 10 de febrero (BOA de 23 de febrero), atribuye a la Dirección General Política Educativa, a través de su Servicio de Equidad y Evaluación, la competencia para establecer planes y proyectos que impulsen la evaluación del sistema educativo en desarrollo el Título IV de la Ley Orgánica 2/2006. Se mantiene también la función de estudio y evaluación de las modificaciones a introducir en el sistema educativo para adaptarlo a las circunstancias sociales, asignada al Servicio de Planificación y Participación Educativa.
- El Decreto 336/2011, de 6 de octubre (BOA de 14 de octubre), mantiene la competencia de implantar planes y programas en la Dirección General de Política Educativa y Educación Permanente, concretamente en su Servicio de Análisis y Planificación Educativa, cuyas funciones se concretan en el Decreto 178/2012 de 17 de junio (BOA de 26 de julio), asignándoles la responsabilidad de a) el estudio y la observación del sistema educativo aragonés, mediante la evaluación y la participación de los distintos sectores de la Comunidad Educativa, para formular criterios y directrices pedagógicas que permitan la planificación de reformas educativas capaces de mejorar el sistema actual y encaminarlo hacia la excelencia educativa, desde un planteamiento de mejora continua; b) El análisis de las repercusiones en el Sistema Educativo de los proyectos que elaboren los restantes órganos del Departamento y promover la coordinación con otras Administraciones públicas y entidades sociales a través de convenios, acuerdos y programas de interés educativo.
- Finalmente, el Decreto 314/2015, de 15 de diciembre (BOA de 23 de diciembre), del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, modificado por el Decreto 138/2017, de 5 de septiembre, las funciones de análisis y evaluación del sistema educativo, anteriormente atribuidas a la Dirección General de Innovación, Equidad y Participación, pasan a desarrollarse por la Secretaria General Técnica. Así, en su artículo 4.4 se establece que, bajo la dependencia directa del Secretario General Técnico, existirá la Unidad de Análisis y Evaluación, a la que le corresponde el desarrollo de planes y programas de análisis y evaluación del sistema educativo.

Estos órganos de la Administración educativa han venido desarrollando acciones evaluadoras en el marco de otras promovidas por el Estado que, cuando han estado reguladas con normativa propia de Aragón, ha sido simplemente como normativa de desarrollo y aplicación. Se puede destacar los siguientes ámbitos de actividad:

- Participación en distintas iniciativas evaluadoras dentro del ámbito estatal en virtud de la contribución a las muestras estatales.
- Realización, a través de Instituto de Nacional de Evaluación Educativa, del Ministerio de Educación y Ciencia (INEE/OCDE) de estudios PISA con muestra propia de Aragón durante las ediciones 2006, 2009, 2012 y 2015.
- Realización de evaluaciones censales y muestrales de diagnóstico en distintos cursos de Educación Primaria y Secundaria de acuerdo con los formatos y objetivos marcados por parte del Ministerio de Educación a través de INEE (desde curso 2008/2009 hasta el curso 2016/2017, con regulación propia, a base de resoluciones e instrucciones, sobre cuestiones procedimentales, no sobre qué, cómo y cuándo evaluar).
- Intentos de concentración y tratamiento de datos dispersos sobre el sistema educativo en Aragón a través de distintas instancias de gestión dentro de la propia Administración Educativa: resultados escolares, datos sobre indicadores del sistema educativo, estadísticas oficiales.

A pesar de que siempre ha existido una estructura orgánica con responsabilidad de evaluación del sistema educativo, ha tenido el inconveniente de que sus acciones no han estado enmarcadas dentro de un modelo estable, ni siempre han sido orientadas a objetivos

directa e intencionadamente vinculados a las políticas educativas desarrolladas por el Departamento competente.

Otro de los inconvenientes que se ha venido poniendo de manifiesto ha sido la dificultad de difundir entre los centros docentes una cultura de la evaluación que los haga partícipes de su propio análisis orientado a la mejora de su práctica, así como satisfacer la necesidad formar y dotar al profesorado de herramientas de evaluación para hacerlo.

## III.- JUSTIFICACIÓN PERTINENCIA DE LA PROMULGACIÓN DE LA NORMA.

Desde que la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, fue promulgada, la Comunidad Autónoma no ha desarrollado plenamente sus competencias en materia de evaluación del sistema educativo. Además, la Ley Orgánica 8/2013, de mejora de la Calidad de la Educación, prescribió la necesidad de realizar evaluaciones censales en los cursos 3º y 6º de Educación Primaria, 4º de ESO y 2º de Bachillerato. Si bien a estas evaluaciones se les ha desprendido de su carácter académico de acreditación y se han permitido que sean de carácter muestral, no se ha dejado sin efecto la obligación de la Administración educativa autonómica de realizarlas.

Se justifica la oportunidad en la necesidad de generar un modelo y una estructura que permita no depender de modelos y pruebas confeccionadas por el Ministerio competente en materia de educación, como ha ocurrido, por ejemplo, en el curso 2016/2017. Básicamente, la normativa propuesta pretende plantear soluciones a seis problemas principales:

Primero: Ausencia de un modelo de evaluación propio de la C.A. de Aragón que sirva para el desarrollo coherente y autónomo de sus competencias en materia de evaluación, respondiendo no sólo a objetivos de índole estatal, sino a objetivos de las políticas educativas propias del Gobierno de Aragón.

Segundo: Carencia de un sistema de indicadores coherentes con otros de índole estatal y europea que permita identificar de manera desagregada y comparada la situación y evolución del sistema educativo de Aragón.

Tercero: Evitar la dispersión de datos y fuentes de los indicadores del sistema educativo concentrándolos en una única unidad de planificación de recogida, de tratamiento, gestión y publicación de los mismos.

Cuarto: Coordinar las competencias de evaluación que sobre distintos ámbitos del Sistema educativo, tienen distintos organismos de la Administración educativa: la actual Unidad de Análisis y Evaluación del Sistema Educativo, la Inspección de Educación y las Direcciones Generales del Departamento competente en materia educativa.

Quinto: Dar respuesta de manera integrada a las demandas de evaluaciones sectoriales que puedan provenir del desarrollo de las políticas educativas que se promueven desde las distintas Direcciones Generales o desde el Departamento en su conjunto.

Sexto: Promover la autoevaluación de los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón y formar al profesorado para dotarle de los conocimientos y herramientas necesarias para hacerlo, así como para colaborar en las evaluaciones generales del sistema educativo que el Departamento ponga en marcha en aplicación de sus competencias.

## IV.- FINALIDAD E INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El proyecto de Decreto que establece el modelo de análisis, evaluación y proyección del Sistema Educativo de la Comunidad Autónoma de Aragón desarrolla lo establecido en el Título VI, Evaluación del sistema educativo, de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, siempre dentro de las competencias que se atribuyen en el artículo 142 de la citada Ley a las Comunidades Autónomas.

Con la promulgación del Decreto se pretende establecer un marco legal, conceptual y de organización que establezca los elementos de contenido, de planificación y de participación de las acciones de análisis, evaluación y prospectiva del sistema educativo en Aragón.

Sin perjuicio de la normativa de desarrollo que se pudiera derivar como consecuencia del Decreto propuesto, su publicación no tendría ninguna incidencia de carácter derogatorio o

de modificación que afectase a normativa anterior relacionada con la educación o la evaluación.

Desde el punto de vista de la estructura necesaria para el desarrollo del modelo propuesto, ya existe creada por el Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, la Unidad de Análisis y Evaluación del Sistema Educativo, bajo la dependencia directa del Secretario General Técnico, con la asignación en RPT de un puesto de trabajo de asesor técnico (Orden HAP/2148/2017, de 11 de diciembre, BOA del 29). El modelo que plantea el Proyecto de decreto que nos ocupa no sólo es compatible con las funciones más generales definidas en el Decreto 314/2015, sino que las precisa y las desarrolla, dándole un papel fundamental a dicha Unidad en la iniciativa y coordinación de todas las acciones de evaluación del sistema educativo en Aragón.

## V.- IMPACTO SOCIAL

Con la publicación del modelo que desarrolla el proyecto de Decreto propuesto, se pretende que conseguir un impacto social que afecte a tres planos diferentes. Primero, pretende tener una repercusión positiva en términos de mejora de la calidad de la enseñaza y de los aprendizajes, así como en la promoción de la equidad de todo el alumnado.

Un segundo plano de impacto que se persigue es plantear, valorar y ajustar las políticas educativas para dar respuesta más ajustada a las necesidades reales de la sociedad en Aragón.

Finalmente, un tercer plano de impacto tiene que ver con la rendición de cuentas que y la transparencia de los procesos que desarrolla la Administración educativa en el ámbito de su competencia.

## VI.- ESTIMACIÓN DEL COSTE A QUE DARÁ LUGAR.

El objetivo del Decreto que se propone es, sobre todo, establecer un marco de armonización y planificación de las distintas actividades relacionadas con la evaluación y análisis del sistema educativo que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte ya viene realizando a través de distintas instancias orgánicas:

- Habitualmente se lleva a cabo la recogida de datos generales para la estadística oficial desde la Dirección General de Planificación y FP;
- Se recogen datos sobre resultados académicos a través de la Inspección de Educación.
- Se realizan las evaluaciones diagnósticas preceptivas por norma (sexto de Educación Primaria y 4º de Educación Secundaria Obligatoria), hasta el curso 2016/2017, desde la Dirección General de Equidad, Inclusión y Participación.
- Se gestionan la participación en distintas evaluaciones de carácter internacional, bien con ampliación de muestra (PISA), bien limitándose a la contribución a la muestra estatal (TIMSS o PIRLS), a través de la anterior Unidad de Evaluación.
- Ocasionalmente se encargan estudios temáticos específicos dentro del ámbito autonómico a instituciones ajenas al Departamento, como, por ejemplo, el estudio sobre la convivencia en los centros escolares encargado a la Universidad de Zaragoza.
- Anualmente se evalúan determinados programas puestos en marcha por el Departamento, como pueden ser los estudios sobre la implantación del bilingüismo en Aragón (finalizado) o el análisis del funcionamiento de la Formación Profesional Dual (en curso), llevado a cabo por la Inspección de Educación.

El Decreto no supone la generación de nuevas actuaciones, sino que trata de evitar la dispersión de las que ya se realizan y hacerlo de manera planificada y coordinada. No supone, necesariamente, un aumento de gasto, ni en el ámbito de la estructura de personal (se cuenta con los efectivos con los que viene contando la anterior Unidad de Evaluación), ni en el ámbito de la actividad, la cual, en todo caso, deberá estar sometida a planificación y presupuesto anuales.

No obstante, se incluye a continuación una estimación del impacto económico que suponen los dos elementos más estables de la actividad de evaluación: la estructura de personal para llevarla a cabo y las evaluaciones que normativamente se deben desarrollar,

**a) Gastos relativos a personal y estructura.**

El planteamiento de personal que se hace toma como referencia las situaciones de los cuatro últimos cursos escolares y el número de efectivos con que se ha venido contando de manera específica en el ámbito de la evaluación del sistema educativo. La situación de cada año, así como la estimación de necesidades que se hace en función de la actividad evaluadora que mandata el proyecto de Decreto es la siguiente:

| Curso | RPT nivel 26 | PES[1] | Total |
|---|---|---|---|
| Curso 2013/2014 | 1 | 4 | 5 |
| Curso 2014/2015 | 1 | 4 | 5 |
| Curso 2015/2016 | 1 | 4 | 5 |
| Curso 2016/2017 | 1 | 3 | 4 |
| Curso 2017/2018 | 1 | 2 | 3 |

La propuesta que se hace es trasladar a cuatro de los cinco efectivos que había en el momento del que se parte (curso 2013/2014) al Centro de Formación, Evaluación y Calidad que menciona el proyecto de Decreto en su artículo 6.2., contando además con la dotación de personal de administración que en su caso corresponda a un Centro de Innovación y Formación Educativa de similar tamaño.

Estos efectivos, que serían cubiertos en los mismos términos que en los CIFE (docentes en comisión de servicios), con funciones técnicas en el ámbito de la metodología de evaluación y análisis y, en su caso, formación sobre estos temas, tendrían que tener alguno de los siguientes perfiles:

- Estadística y tratamiento de datos
- Informática
- Orientación y desarrollo de pruebas de evaluación.

Por otra parte, en la Secretaría General Técnica se mantendría el efectivo creado en la Relación de Puestos de Trabajo publicada por la Orden HAP/2148/2017, de 11 de diciembre (BOA del 29). Las funciones de este puesto, de carácter asesor y técnico en materia de evaluación del sistema educativo, se centrarían fundamentalmente a la coordinación entre las políticas evaluadoras del Departamento y su ejecución a través del citado Centro

**b) Gastos de desarrollo de la actividad de las políticas de evaluación del sistema que determina el proyecto de Decreto.**

El proyecto de Decreto plantea que las actividades de evaluación del sistema educativo en Aragón se desarrollen con arreglo a planificación anual. Esto quiere decir, por una parte, que no es posible hacer una estimación estándar de gasto ya que depende la de las necesidades y prioridades del Departamento para cada año. Por otra parte, estas estimaciones deberían incluirse con antelación suficiente dentro de los presupuestos del Departamento y, consecuentemente, ser aprobados anualmente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

No obstante lo anterior, y a título exclusivamente orientativo, se pueden plantear una estimación del coste de las actividades que se deben desarrollar anualmente por mandato legal:

- Tareas vinculadas al artículo 5.b) y 5.c) del proyecto de Decreto: Mantenimiento del sistema de indicadores y explotación de los datos de los que se nutren, procedentes de distintas fuentes.

  Esta actividad se desarrollaría a través de los sistemas de gestión de datos que ya utiliza el Departamento de Educación Cultura y Deporte: SIRGHA, SIGAD, GIR. No se producirían

[1] PES: Profesor de Educación Secundaria.

más gastos que los que estén vinculados al desarrollo de dichos sistemas y, en su caso, a la comunicabilidad entre ellos mediante el desarrollo de otras herramientas como BI o RASEA.

Por tanto, no supondría necesariamente un capítulo de gasto aparte, sino que iría integrado en el propio mantenimiento de las herramientas ya existentes.

- Tareas imprescindibles referidas a las evaluaciones de 6º de Educación primaria (artículo 21 de la L.O. 2/2006) y de 4º de Educación Secundaria Obligatoria (artículo 19 de la L.O. 2/2006)[2].

  Partiendo de los costes de realización de estas evaluaciones durante el curso 2016/2017, la estimación de gasto sería la que se detalla en el cuadro siguiente, atendiendo a las decisiones sobre su extensión que el propio Departamento de Educación, Cultura y Deporte adopte.

| | Censal | | | | Muestral (12 % alumnos aprox) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Total | | | | Total | |
| Evaluaciones | Alumnado | Centros | Con pruebas propias | Sin pruebas propias | Alumnado | Centros | Con pruebas propias | Sin pruebas propias |
| 6º Primaria | 12500 | 380 | 105175,39 | 79646,16 | 1500 | 40 | 12621,05 | 9557,54 |
| 4º ESO | 12000 | 190 | 122681,90 | 92903,32 | 1440 | 20 | 14721,83 | 11148,40 |
| | | | 227857,29 | 172549,48 | | | 27342,88 | 20705,94 |

Las variaciones de gastos que pueda haber dependerán de la extensión de la muestra (si se hace censal o si se elige sólo una muestra), o se utilizan pruebas de evaluación ajustadas a nuestra realidad (columna "con pruebas propias"), con lo que habría que elaborarlas, o si se emplean, como se ha hecho en la última edición, con pruebas facilitadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con lo que supone de falta de ajuste a nuestra realidad educativa.

- Participación en ampliaciones de muestra en el caso de evaluación internacionales como es el caso de PISA 2018. La participación en esta edición de PISA ya está acordada y presupuestada por el Departamento con anterioridad a la tramitación de este proyecto de Decreto (ascendiendo a 77968.77 €).

  Otras participaciones en evaluaciones nacionales o internacionales a través de ampliaciones de muestra para el ámbito de Aragón, deberán ser oportunamente decididas, planificadas y presupuestadas en los términos que recoge el proyecto de Decreto.

Zaragoza 22 de enero de 2017
El Secretario General Técnico,

Fdo.: Felipe Faci Lázaro.

GOBIERNO DE ARAGÓN
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

[2] De acuerdo con la modificación introducida en la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, por el artículo 1 del Decreto – Ley 5/2016, de 9 de diciembre.