

# DESARROLLO HISTORICO-LEGAL DE LA ORIENTACION EN ESPAÑA EN EL AMBITO DE LA EDUCACION SECUNDARIA: ANALISIS CRITICO

*Luis Llerena Baizán*

## INTRODUCCION

Resulta incuestionable que la orientación educativa ha existido siempre, allí donde un educador ha tratado de acercarse al educando para acompañarle, guiarle y estimularle en su proceso de aprendizaje. Y, en este sentido, cabría remontarse a los primeros albores de la *Historia de la Educación* para constatar el influjo decisivo que sobre la vida total de los discípulos tenían sus "maestros", dando a este término todo el rico significado que encierra su etimología.

Esto patentiza que las relaciones interpersonales constituyen la clave de la orientación, que es lo mismo que decir del proceso educativo. Pero, desgraciadamente, este proceso educativo ha sufrido a través del tiempo, y especialmente a raíz del eficientismo pedagógico, un fuerte reduccionismo que lo ha confundido con el aspecto más superficial de la educación, es decir, con la enseñanza.

Actualmente, la idea de educación integral y personalizada, exige, aún más que ayer, un análisis cuidadoso de todos y cada uno de los factores que configuran la personalidad de cualquier educando y su posible autorrealización, meta hacia la cual debe tender toda educación que se precie de auténtica<sup>1</sup>. Esta es la idea que recoge, asimismo, el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* al afirmar:

---

<sup>1</sup> Cfr. BERNARDO, J. et al. (1973): *La práctica de la orientación educativa*, Madrid, Magisterio Español, pp. 11-12.

"La actividad orientadora se realiza, ante todo, en vinculación estrecha e indisoluble con la práctica docente: en el cumplimiento de la función tutorial (...). Bajo esta perspectiva, el desarrollo de la función tutorial asegura que la educación sea verdaderamente integral y personalizada, y no quede reducida a mera instrucción o impartición de conocimientos"<sup>2</sup>.

Se pretende pues, que la orientación, en su triple dimensionalidad: personal, escolar y vocacional, recupere la esencia perdida de la educación, asociando ambas facetas bajo la denominación de "orientación educativa", y prescribiéndose para su consecución una extensa normativa legal que, no pocas veces, queda en el ámbito de la propaganda administrativa, o cuando más, en el de las buenas intenciones.

Vamos, pues, a centrar nuestro análisis crítico en algunos hitos legales importantes de la orientación educativa en el siglo XX, tratando de constatar el grado de voluntad política de los legisladores y su nivel de calado entre los profesionales de la educación.

#### LA ORIENTACION EDUCATIVA HASTA LA LEY GENERAL DE EDUCACION (1970)

##### **La inspección Médico-Escolar y los Institutos Nacionales de Psicotecnia**

Consideramos de justicia abrir esta etapa aludiendo a la *Inspección Médico-Escolar*, organizada en 1913 para cumplir un amplio campo de actividades orientadoras, tales como: higiene de la escuela y del aprendizaje escolar, diagnóstico temprano de alteraciones sensoriales o funcionales, diagnóstico, clasificación y tratamiento de deficientes, orientación psicopedagógica de padres y profesores, etc. Sus momentos de mayor eficiencia tuvieron lugar entre 1920 y 1934, coincidiendo, a su vez, con la creación y desarrollo de los *Institutos Nacionales de Psicotecnia*, posteriormente llamados de *Psicología* (1931), y de *Psicología Aplicada y Psicotecnia* (1963).

Por lo que respecta a la *Inspección Médico-Escolar* hay que decir que a partir de 1934 fue cayendo en el abandono hasta llegar a ser nula su intervención en los centros, a excepción de la realización de ciertas actividades rutinarias en algunos centros privados. La suerte de los *Institutos Nacionales de Psicotecnia* corrió pareja a la de la *Inspección*

---

<sup>2</sup> MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1989): *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, Madrid, Servicio de Publicaciones, p. 225.

Médico-Escolar; y así, cuando en 1963 el Ministerio les confiere la función de la orientación escolar y profesional de los centros oficiales de Enseñanza Primaria, Media y Escuelas Profesionales, se vieron en la imposibilidad de iniciarla tan siquiera por la pobreza de los recursos y la asfixia de las tareas que se les encomendaron<sup>3</sup>.

En realidad, fueron Instituciones más de cara al extranjero que, por otra parte, atrajeron la atención internacional, no tanto por sus realizaciones prácticas, cuanto por el prestigio de muchos de sus miembros.

### **La Ley de Bases, de 20 de septiembre de 1938, de Reforma de la Segunda Enseñanza**

Esta Ley no alude de forma directa a la orientación, tema soslayado intencionalmente, aunque se haga alguna referencia tangencial a la misma en la exposición de motivos de la citada norma. Nada más lejos de la esencia de la orientación que las palabras con que comienza el antepenúltimo párrafo de la exposición, y sobre las que huelga cualquier comentario:

"Formadas las jóvenes inteligencias con arreglo a estas normas, se habrá realizado, para plazo no muy lejano, una total transformación en las mentalidades de la Nueva España y se habrá conseguido desterrar de nuestros medios intelectuales síntomas bien patentes de decadencia..."

### **La Ley de Ordenación de la Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953**

Esta Ley prescribió la creación del "*Servicio de Orientación Psicotécnica*" en la Enseñanza Media. Por medio de ella, se implantó el "*informe mensual*" que los Directores de centros de Bachillerato tenían que cumplimentar acerca del desarrollo intelectual y moral de los alumnos.

Un síntoma claro de la escasa voluntad política de la Administración por llevar a cabo lo legislado lo manifiesta el hecho de que, hasta seis años después, no se intenta hacer realidad este "*Servicio de Orientación Psicotécnica*", con dos objetivos muy claros. Uno, general, consistente en "*el mejor conocimiento de los alumnos de Bachillerato, mediante la aplicación de la psicología*". Y varios, más específicos, entre ellos: "*resolver y definir*

<sup>3</sup> Cfr. GARCIA YAGÜE, J. (1976): "La Orientación Escolar como aventura pedagógica: antecedentes y problemas", en *Vida Escolar*, núm. 183-184, noviembre-diciembre.

*aspectos fundamentales de la enseñanza, como la selección y orientación escolar y profesional, métodos didácticos y educativos, así como problemas de adaptación e higiene mental*"<sup>4</sup>.

### **Decreto 497/1967, de 2 de marzo, ordenador de los Servicios de Orientación Escolar y otras medidas para su desarrollo**

Puede decirse que este Decreto (desarrollado por la O.M. de 23 de marzo de 1967) es el primer soporte jurídico para la implantación de la orientación escolar en este nivel de Enseñanza. Este cauce legal se vio incrementado por la *Resolución del 3 de octubre* del mismo año, que trató de dar efectividad a lo dispuesto en las disposiciones anteriores, sin ningún resultado positivo.

Más aún, el *II Plan de Desarrollo Económico y Social* dedica un capítulo a financiar las inversiones en Enseñanza Media, provocadas por las actividades de orientación escolar. Con ello, "*se pretende planificar la orientación, que es a su vez un instrumento útil y a veces definitivo de la planificación total de la educación*"<sup>5</sup>. Ello demuestra que la preocupación del Ministerio de Educación y Ciencia por estas cuestiones era evidente, y que tenía una postura decidida frente a la orientación escolar.

Ciertamente, el aspecto más importante y trascendental de la orientación escolar en esta época consistía en ser un elemento corrector de las deficiencias del sistema educativo. Y la primera de ellas fue la que abordó una *Comisión del M.E.C.*, en abril de 1969, bajo el título de "*La formación del profesorado de Enseñanza Media para la orientación escolar*", encuadrado, a su vez, entre las actividades del Consejo de Europa. Para justificar la implantación de la orientación se argumenta que ésta perfecciona a los alumnos, informa y aconseja a los padres, forma y perfecciona al profesor, da coherencia al sistema educativo, facilita el acceso a las distintas enseñanzas, y consigue una mayor calidad educativa.

La *Comisión* había puesto el dedo en la llaga al resaltar la necesidad de formar al profesorado de Enseñanza Media para la orientación escolar. A partir de aquí, no sólo se rechaza la idea de una orientación por niveles únicamente o ejercida por profesionales ajenos al centro escolar, sino que se

---

<sup>4</sup> O. M. de 28 de febrero de 1959, por la que se crea el Servicio de Orientación Psicotécnica para la Enseñanza Media (B.O.E., del 22 de abril).

<sup>5</sup> CARRASCO CANALS, C. (1970): *Problemática de la Enseñanza Media*, Madrid, Publicaciones de Enseñanza Media del M.E.C.

aboga por transformar al profesorado, perfeccionándolo profesionalmente, dotándolo de nuevas técnicas y sensibilizándolo ante el hecho educativo. Todos los intentos anteriores habían sucumbido, entre otras razones, por la falta de recursos, por el tratamiento descoordinado dado a la orientación, y, especialmente, por no haber reparado que el orientador nato de los alumnos ha de ser su propio profesor.

## LA ORIENTACION EDUCATIVA DESDE 1970 HASTA HOY

### Desde la Ley General de Educación hasta 1980

Puede decirse que todo lo anterior fue como una preparación para "*la revolución pacífica y silenciosa*" que iba a suponer la reforma educativa de 1970. La *Ley General de Educación* pretendía mejorar la calidad no de un nivel de la enseñanza, sino de todo el sistema educativo. Para ello pondría su acento en la formación del profesorado, en la revisión de los contenidos de la educación y en la introducción, entre otros elementos, de los servicios de orientación educativa y profesional.

En esta Ley, aparece por primera vez en el ámbito escolar la palabra "tutoría", formada por la derivación del verbo latino "tueri" (*proteger*). Sin embargo, la introducción como la práctica de la función orientadora y tutorial adolecía de timidez y de coherencia dentro del sistema. Con referencia al Bachillerato, la Ley establecía:

"A los catedráticos numerarios de Bachillerato les compete, además de las enseñanzas de las disciplinas a su cargo: 1º. La tutoría de los alumnos para dirigir su aprendizaje y ayudarles a superar las dificultades que encuentren"<sup>6</sup>

Establecida la Ley General de Educación de 1970, una *O.M. de 31 de julio de 1972*, creaba el *Servicio de Orientación del Curso de Orientación Universitaria* que nunca llegó a ponerse en marcha. Por lo que concierne a la Formación Profesional, habría que esperar hasta la *O.M. de 30 de noviembre de 1975* para encontrar por primera vez la alusión al tutor: "*Cada grupo de alumnos de un curso -dice la Orden- tendrá un tutor, ajustándose sus funciones a lo que establezcan las normas sobre evaluaciones*".

<sup>6</sup> MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1970): *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, Madrid, Magisterio Español, art. 111.1.

Tanto en uno como en otro caso, se trataba de un criterio puramente académico: había que velar por la buena marcha de los estudios del alumno. Creemos que esta presentación empobrecida y burocratizada de la figura del tutor ha dejado unos posos que llegan hasta nosotros y va a costar mucho esfuerzo, sobre todo mental, poderlos disolver.

Sin embargo, en el terreno no sólo legal sino también de la teoría, la figura del tutor-orientador iba perfilándose con precisión. Y en esta dirección, el *Reglamento Orgánico de los Institutos Nacionales de Bachillerato*, aprobado por el R.D. 244/1977, modificó sustancialmente el ámbito de la actuación del tutor, haciéndolo derivar hacia el campo de la coordinación y la orientación. Se señalaba en este documento que el tutor debía: 1) *coordinar al profesorado*; 2) *guiar al alumno*; 3) *orientarlo vocacionalmente*. Sin embargo, en la práctica, el profesorado seguía sin la preparación requerida para ejercer estas funciones, carecía de recursos y de tiempo, y se encontraba ante una clase masificada que sólo le permitía atender el aspecto burocrático de la función tutorial.

### La década de los ochenta

Entre 1980 y 1990 se produce un silencio en torno a la tutoría. Ni la LOECE ni la LODE dictan una sola línea sobre la función tutorial. Curiosamente, en el año 1987 -como consecuencia de la huelga de estudiantes de EE.MM.- se "re-crea" el *Servicio de Orientación Escolar para Formación Profesional y B.U.P.*

A partir de aquí, aparecen *Circulares* de comienzo de curso que, más que apoyar y dotar de medios la acción tutorial, la hipertrofian, surgiendo así el "*coordinador-tutor*", los "*tutores de apoyo a los departamentos de orientación*" o "*supertutores*", los "*tutores para los repetidores de curso*", "*Tutores para alumnos con asignaturas pendientes*", etc. En el fondo -hay que admitirlo- todas estas fórmulas han apuntado más a los intereses del profesorado que a los del alumnado.

Pese a ello, la ley sigue insistiendo, con frecuencia en flagrante contradicción con una voluntad política firme y decidida, en el derecho de los alumnos a ser orientados y tutorizados, tal como recoge el artículo 20.1. del R.D. 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos:

"Los alumnos tienen derecho a recibir orientación escolar y profesional para conseguir el máximo desarrollo personal, social y profesional, según

sus capacidades, aspiraciones e intereses. A tal fin, la Administración educativa establecerá los recursos necesarios". (Art. 20.1).

### La orientación en la Educación Secundaria en la actual reforma educativa

La actual reforma educativa ha configurado -y parece que trata de consolidar- el servicio de orientación y de acción tutorial. Ya en el *Libro Blanco* se afirma que la orientación educativa es para el sistema escolar un elemento esencial, que contribuye a la calidad y a la eficacia de la enseñanza. Dicha orientación -sigue el documento- se realiza ante todo, en el cumplimiento de la función tutorial. Y aún va más lejos: todo profesor, en su actividad docente, ha de ejercer tareas de guía y de orientación, siendo necesario potenciar la figura y las funciones del profesor-tutor<sup>7</sup>.

Toda la rica filosofía sobre la orientación y la acción tutorial expuesta en el *Libro Blanco* ha sido asumida por la LOGSE, cuya mención, por conocida, omitimos<sup>8</sup>, y es recordada cada curso con énfasis en las *Resoluciones* sobre funcionamiento de los Centros de Secundaria. Pero más aún: en su afán por hacer efectivo a los alumnos el derecho a la orientación educativa, la Ley actual exige la inclusión del *Plan de Orientación* en el Proyecto Curricular de Centro, establece los *Departamentos de Orientación* en los centros de Secundaria y *convoca oposiciones en la especialidad de pedagogía-psicología* para cubrir las direcciones de dichos Departamentos.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, puede afirmarse que la orientación educativa de los alumnos del nivel de Educación Secundaria ha brillado por su ausencia. Casi un siglo de cábalas se ha necesitado para llegar a pergeñar un servicio de orientación y de tutoría como elementos inherentes a la actividad docente dentro de una concepción integral de la educación. Estimamos y aplaudimos los esfuerzos que se han hecho y que se seguirán haciendo en esta dirección. Sin embargo, no ocultamos nuestra preocupación ante las contradicciones en las que ha caído la Administración educativa en esta

<sup>7</sup> Vid. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1989): *Libro Blanco para la reforma del sistema educativo*, Madrid, Servicio de Publicaciones M.E.C., pp. 225-226, ítem.

<sup>8</sup> Vid. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1990): *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*, Centro de Publicaciones M.E.C. Preámbulo y artículos: 2.3.g, 55 y 60.

faceta esencial de la educación; ante la falta de preparación del profesorado para llevar a cabo su actividad orientadora; ante la indiferencia -y a veces rechazo- con que es tratado este tema capital de la educación; ante la falta de tiempo o la inadecuación temporal para preparar y hacer efectivo este servicio al alumno; y, sobre todo, ante la disponibilidad y el cambio de mentalidad que exige en el profesorado la orientación educativa, como elemento transformante de su propia realidad personal y profesional.

Todo lo cual evidencia una vez más que en educación no bastan sólo los decretos si no van acompañados de una voluntad política coherente, de unos recursos apropiados y de una fuerte convicción y disponibilidad en el profesorado.