

LA ORIENTACIÓN ESCOLAR INSTITUCIONALIZADA EN ESPAÑA

Carmen M^a Fernández García

1. Introducción

La orientación constituye, sin lugar a dudas, uno de los mayores retos para la consecución de una mejora de en las relaciones centro escolar - familia. A pesar de haber sido reconocido así desde muy diversos foros, lo cierto es que en muy pocos casos se ha dado una respuesta firme desde el sistema escolar a las demandas y necesidades de padres e hijos.

2. Origen y evolución

Los inicios de la orientación institucionalizada en España experimentaron la influencia de las teorías de la organización científica del trabajo, la psicometría, la búsqueda de una mayor productividad... que provocaron un interés casi exclusivo por la «orientación profesional». La **Ley General de Educación** supuso un importante cambio a todos los niveles dentro del sistema educativo español haciendo referencia en varios de sus artículos (art. 9.4., 125.2, 127) a la orientación como servicio continuado a lo largo de todo el sistema educativo. Posteriormente y sobre todo durante los ochenta surgen una serie de servicios que supusieron un fuerte impulso para la orientación en España. Clara muestra de ello son los **Servicios de Orientación Educativa y Vocacional (SOEV)**. Creados inicialmente con carácter experimental (Orden de 30 de abril de 1977) como órganos dependientes de la Dirección General de Educación Básica, su dotación inicial fue escasa. En estos servicios, se concibe la orientación como una actividad esencial de proceso educativo, que se interesa por el desarrollo integral del alumno, individual y socialmente considerado. *Se trata de ayudarle en el conocimiento, aceptación y dirección de sí mismo para lograr un desarrollo equilibrado de su personalidad y una participación eficaz en la vida comunitaria (BISQUERRA, 1996:129).*

Esta amplia definición se concreta según la propia orden en funciones más concretas tales como:

- a) *Dirigir o realizar la orientación escolar, personal y vocacional de los alumnos, especialmente en los momentos críticos de su escolaridad y madurez psicobiológica.*
- b) *Asesoramiento al profesor en la función tutorial.*
- c) *Informar a padres, profesores y alumnos de las posibilidades de estudio y perspectivas profesionales en los ámbitos provincial y nacional.*

- d) *Proponer trabajos de investigación sobre los procesos de aprendizaje escolar en las distintas áreas culturales.*
- e) *Localizar y diagnosticar a los alumnos necesitados de educación especial en colaboración con el Instituto Nacional de Educación Especial.*

Los SOEV estuvieron vigentes en toda España hasta la década de los 80 en que como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1978 y de los sucesivos Estatutos de Autonomía se inicia un proceso de descentralización del sistema educativo. El desarrollo de estos servicios no estuvo sin embargo exento de problemas: su carácter de provisionalidad (orientadores en «comisión de servicios»), la altísima ratio orientador/ número de centros a su cargo, la escasa dotación de recursos humanos y técnicos,... fueron algunos de los inconvenientes que debieron superarse.

En la Ley Orgánica que regula el Estatuto de los Centros Escolares de 1980, (LOECE), viene a consolidarse la orientación como un derecho de los alumnos (hecho que ya se había manifestado en la Ley General de Educación) y en su artículo 2.2 se recoge que:

«En la actividad ordinaria de los centros estará incluida la orientación educativa y profesional de los alumnos a lo largo de su permanencia en ellos y de manera especial al finalizar la escolaridad obligatoria y en los momentos de ejercitar sus opciones académicas»¹

Posteriormente, la Ley de 1985 que regula el derecho a la educación (LODE) contendrá también referencias a la orientación educativa en algunos de sus artículos. Este es el caso del artículo 6 que, tratando los derechos básicos de los alumnos, incluye *recibir Orientación escolar y profesional* o del artículo 45 que al mencionar las competencias del Claustro de Profesores indica *la coordinación de las funciones de orientación y tutoría de los alumnos.*

Ya en ámbito de la orientación en la Educación Especial, se debe hacer mención a los Equipos Multiprofesionales (regulados en la Orden del 9 de septiembre de 1982) que, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia incorporan entre sus funciones:

- a) *La actuación preventiva en el entorno familiar, escolar y social.*
- b) *La detección temprana de las deficiencias.*
- c) *La evaluación pluridimensional de las necesidades y capacidades del escolar en educación especial.*
- d) *La elaboración de programas de desarrollo individual en los que se fijen objetivos, contenidos, metodologías, recursos necesarios para la solución de la problemática específica de cada niño.*
- e) *El seguimiento del programa de desarrollo individual en colaboración con el profesorado de los Centros Educativos.*

¹ Cfr. en LÓPEZ GARCÍA, J. (1992): *Estudio descriptivo-legal de los servicios institucionalizados de orientación educativa en España.* Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. p. 285.

f) *Contribuir a la elaboración del diseño del cuadro de necesidades concretas en el sector.*

En 1987 El Ministerio de Educación y Ciencia publica el **Proyecto de Reforma de la Enseñanza** con la intención de ofrecer un documento para el debate. El capítulo XVIII específicamente dedicado a la orientación, trata de impulsar la reorganización y coordinación de los equipos de orientación. Para ello se establecerá una estructura constituida por tres niveles que recoge la intervención orientadora desde:

- Equipos Psicopedagógicos de Apoyo.
- Departamentos de Orientación en los centros.
- Profesor - Tutor.

Los *Equipos Psicopedagógicos de Apoyo* se conciben como equipos externos y de apoyo a los centros, formados por expertos y estructurados en sectores escolares. Esta estructuración permitiría la cooperación e interrelación entre los distintos centros así como la adopción de criterios comunes. Las funciones atribuidas² de modo general son:

1. *La prevención que se anticipa a la aparición de problemas y circunstancias individuales o colectivas que generan inadaptación y/o fracaso escolar.*
2. *La compensación que proporciona los medios para optimizar el desarrollo de los estudiantes que no alcanzan los objetivos curriculares mínimos.*
3. *El asesoramiento y el apoyo técnico que oferta a maestros y profesores la información técnica y la orientación didáctica que necesitan para desarrollar con éxito la labor.*

Por su parte, los *Departamentos de Orientación* asumen funciones de *planificación y coordinación de la acción orientadora y tutorial de los profesores-tutores y de apoyo, asegurando además el enlace entre ellos y los Equipos Psicopedagógicos. Se buscará además la coordinación entre las adaptaciones curriculares, la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y la correspondiente orientación de éstos y en particular, promoverán actividades informativas y de asesoramiento de los estudiantes para que cuando estos se vean obligados a elegir distintas opciones, tengan criterio propio para hacerlo.* (RUS, 1996:38).

En cuanto a la *acción tutorial*, debe destacarse el interés en potenciar la figura del tutor como clave para que los Departamentos de Orientación sean eficaces. Se anuncia la realización de programas de apoyo y formación para los tutores así como la difusión de instrumentos didácticos útiles para la acción tutorial grupal. Se busca además conocer las aptitudes e intereses de los estudiantes y la identificación de las dificultades encontradas por los mismos.

Las críticas surgidas ante este modelo son también numerosas. En primer lugar, el mayor énfasis no fue puesto en aquellas instancias más próximas a los centros; se señala a

² Cfr. en RUS ARBOLEDAS, A. (1996): *Tutoría, Departamentos de Orientación y Equipos de Apoyo*. Granada, Universidad de Granada. p. 37.

los Departamentos de Orientación como *aconsejables* y por tanto pueden interpretarse como un objetivo a medio o largo plazo; finalmente, la amplitud de los distritos o sectores escolares a cargo de los Equipos Psicopedagógicos es excesiva. Por contra, a diferencia de otras ocasiones se intenta integrar la Orientación dentro de la actividad de los centros docentes, se potencia la figura del profesor-tutor y se realizan importantes esfuerzos para llevar a término el proyecto.

Otro hito realmente destacado en la orientación española es el **Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo** (1989) que dedica su capítulo XV íntegramente a la orientación educativa. En este caso, se mantiene básicamente el mismo esquema que el anteriormente mencionado aunque se introducen algunas variaciones tratando de dar respuesta a algunos déficits detectados: compensación en el tratamiento dado a cada uno de los niveles, mayor avance en aspectos de infraestructuras... La orientación queda articulada nuevamente en torno a la labor de tres ejes:

- Equipos de Orientación y de Apoyo.
- Departamento Psicopedagógico y de Orientación.
- Función Tutorial.

En cuanto a la *función tutorial* cabe resaltar que se concibe como una relación individualizada con el alumno que pretende garantizar una educación integral a través de funciones tales como: conocer las aptitudes e intereses de los alumnos, contribuir al establecimiento de relaciones fluidas entre la escuela y la familia, identificación de dificultades encontradas por los alumnos, coordinación de la actividad educativa desarrollada por todos los profesores, favorecimiento de un clima de respeto mutuo, cooperación y comunicación... Esta acción tutorial se realizará de un forma continua, buscando la implicación de las distintas personas e instituciones que intervienen en la educación de los alumnos, atendiendo a las peculiaridades de cada uno de ellos y tratando de favorecer la autoorientación, la capacidad de toma de decisiones...

Con respecto a los *Departamentos Psicopedagógicos y de Apoyo* en dicho Libro se recoge que constituyen fundamentalmente un apoyo técnico a los profesores y tutores. Este Departamento estará constituido por profesores y coordinado por un director o responsable «a ser posible» con titulación en Psicología o Pedagogía. Entre sus funciones se resaltan: favorecer el desarrollo de la función tutorial contribuir al desarrollo del proyecto del centro, promover la cooperación entre la familia y la escuela, ayudar a los alumnos para su integración en el centro educativo, informar y asesorar a los alumnos, intervenir en toda clase de decisiones relativas a los alumnos, detectar a tiempo posibles problemas de aprendizaje...

Por último, los *Equipos de Orientación y Apoyo* proporcionarán un apoyo técnico a los Departamentos de Orientación y a los propios tutores en el caso de actuaciones especializadas y en toda clase de transiciones de los alumnos. Sus modalidades de actuación pueden concretarse en: preventivas, compensadoras y favorecedoras de la diversidad. Todo ello requiere evidentemente un conocimiento profundo del sector escolar a su cargo.

3. El modelo orientador en la actualidad

Es el documento «La orientación Educativa y la Intervención psicopedagógica» el que desarrolla la propuesta organizativa de la función tutorial, orientadora y de apoyo derivada de la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E.). Antes de comentar las ideas fundamentales de este documento mencionaré que la mentada ley hace referencia directa en su artículo 60 a la orientación diciendo textualmente (M.E.C., 1990:33):

1. *La tutoría y orientación de los alumnos formará parte de la función docente. Corresponde a los centros educativos la coordinación de esas actividades. Cada grupo de alumnos tendrá un profesor tutor.*
2. *Las Administraciones educativas garantizarán la orientación académica, psicopedagógica y profesional de los alumnos, especialmente en lo que se refiere a las distintas opciones educativas y a la transición del sistema educativo al mundo laboral, prestando singular atención a la superación de hábitos sociales discriminatorios que condicionan el acceso a los diferentes estudios y profesiones. La coordinación de las actividades de orientación se llevará a cabo por profesionales con la debida preparación. Asimismo, las administraciones educativas garantizarán la relación entre estas actividades y las que desarrollen las administraciones locales en este campo.*

Desde la L.O.G.S.E. se alude además a la orientación educativa y profesional como uno de los factores que junto con otros (cualificación y formación del profesorado, programación docente, recursos educativos y función directiva, innovación e investigación educativa, inspección y evaluación del sistema educativo) aparecen recogidos en el artículo 55 referido a los factores que favorecen la calidad de la enseñanza. El modelo organizativo por el que se apuesta recoge una vez más tres niveles diferenciados:

- Equipo Interdisciplinar
- Departamento de Orientación.
- Profesores y Tutores.

Se observa, por tanto, la existencia de un primer nivel realizado desde un servicio externo (de ámbito zonal o regional) que desarrollaría una intervención como soporte, apoyo técnico y una intervención más generalizada. Estos Equipos Interdisciplinarios pueden ser a su vez de tres tipos: Equipos Generales que llevan a cabo actuaciones en la enseñanza obligatoria, Equipos de Atención Temprana (centrados exclusivamente en la etapa educativa de la Educación Infantil), Equipos de actuación específica (complementarios de los anteriores trabajan sobre las minusvalías de desarrollo y físicas). Las funciones³ de todos ellos pueden

³ Como puede apreciarse una vez más son muy amplias las funciones encomendadas a estos equipos por lo que son muchos los autores (RODRÍGUEZ ESPINAR, 1993: 124) que entienden que su desarrollo dependerá de: personal asignado a los equipos y el número de centros a atender, especialización y disponibilidad del equipo, integración en el contexto educativo y social, actuación orientadora por programas de carácter integral que surjan de unas necesidades y no de una intervención por funciones, la implantación efectiva de los Departamentos de Orientación en los centros con los recursos materiales, humanos y técnicos adecuados y la implicación y formación inicial y permanente de los orientadores y los profesores tutores.

dividirse en tres grupos: **prevención y desarrollo** (optimización de los medios de una zona, evaluación de los estudiantes, elaboración difusión de material de apoyo, promover la integración del centro en el entorno...), **investigación e innovación** (análisis y evaluación del sistema educativo, diseño de programas innovadores...) y finalmente **asesoramiento y formación** (colaboración con los centros en la elaboración del Plan de Estudios, intercambio de experiencias entre centros de enseñanza sectoriales...).

En un *segundo nivel*, realizado a través del Departamento de Orientación se desarrollarían funciones de planificación, coordinación y apoyo al profesor - tutor. Estos Departamentos podrán solicitar la colaboración, a través de la Unidad de Programas Educativos, de los Equipos de Orientación.

Educativa y Psicopedagógica así como de los Equipos específicos cuando fuera necesario para el desarrollo de alguna de sus funciones. La estructura y la composición de éstos en los niveles de Primaria y Secundaria varía ligeramente: así mientras que en los primeros no se habla abiertamente de departamento sino de tutor y sistema de orientación (con el correspondiente profesorado de apoyo) en el caso de los centros de Secundaria se habla específicamente de Departamento.

Por último, un *tercer nivel* se encuentra a cargo del tutor y en general de todo profesor que desarrolle una acción directa con el alumnado en todas y cada una de las etapas educativas. RODRÍGUEZ ESPINAR (1993:115) recoge que para que la acción tutorial sea eficaz debe reunir diversas características: ofertarse a todos los alumnos y en toda la escolaridad; formar parte de la tarea educativa; ser específica para cada una de las etapas educativas, y a su vez, atender a las características y peculiaridades de cada alumno.

Con Orden de 9 de diciembre de 1992 los antiguos SOEV pasan a integrarse junto con los Equipos Multiprofesionales en los **Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica** (EOEP) surgiendo así nuevas indicaciones sobre las funciones y organización para los nuevos servicios de orientación. En dicha orden se establece que las Direcciones Provinciales organizarán en sectores la provincia, atribuyendo cada sector geográfico y sus centros escolares de Educación Infantil y Primaria a un Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica. Estos Equipos deberán estar en contacto con los Departamentos de Orientación de los centros a los que acudirá su alumnado para garantizar así que dispongan de toda la información para planificar la respuesta educativa más adecuada a las características de los alumnos con necesidades educativas especiales o dificultades de aprendizaje.

En esta disposición se recogen funciones generales como:

- a) *Colaborar con la Inspección Técnica de Educación, con los Centros de Profesores y otras instituciones formativas de apoyo y asesoramiento de los profesores.*
- b) *Elaborar, adaptar y difundir materiales e instrumentos de orientación educativa e intervención psicopedagógica.*
- c) *Facilitar el acceso de los alumnos a la Educación Infantil, así como el paso posterior a la Educación Primaria y Secundaria.*

- d) Contribuir a la coordinación de los proyectos de distintos centros de un mismo sector.
- e) Impulsar la colaboración e intercambio de experiencias entre los Centros del sector;
- f) Atender a las demandas de evaluación psicopedagógica de los alumnos que los necesiten y proponer la modalidad de escolarización más conveniente para ellos.
- g) Colaborar en el desarrollo de programas formativos de padres de alumnos.

Tras un breve análisis del panorama es fácil advertir que la gran diversidad de servicios existentes en relación a la orientación requiere para su adecuado funcionamiento una alto grado de coordinación que en la práctica no siempre tiene lugar con las graves consecuencias que ello supone para los beneficiarios de la orientación.

4. Reflexiones finales

En la historia de la orientación escolar y especialmente en la de los últimos años se constata la existencia de una gran cantidad de disposiciones legales que en el mejor de los casos se limitan a enumerar todo un conjunto de funciones de un modo más o menos exhaustivo. Sin embargo, ello es insuficiente pues es ningún caso se indica cómo deberán ser desarrolladas dichas funciones (que además son un tanto confusas y no diferencian los roles con absoluta claridad) ni se tiene en cuenta que para su adecuado desarrollo se requiere una gran variedad de recursos (económicos, humanos, materiales...) de los que en la mayoría de las ocasiones no se dispone.

La existencia de un gran número de servicios (además dependientes de distintas entidades) ha dificultado a lo largo del tiempo una orientación verdaderamente adecuada a las necesidades de los alumnos y los centros de enseñanza. Para más agravante, la orientación ha sido considerada -y en cierta medida esta etiqueta no ha desaparecido del todo- como una actividad educativa de segundo orden. Es por este motivo, que hasta fechas relativamente recientes no se ha tomado en consideración la importancia de que sean profesionales los que desarrollen estas tareas.

Bibliografía

- BISQUERRA, R. (1996): *Orígenes y desarrollo de la orientación psicopedagógica*. Madrid, Narcea.
- LÓPEZ GARCÍA, J. (1992): *Estudio descriptivo-legal de los servicios institucionalizados de orientación educativa en España*. Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.
- M.E.C. (1989): «Orientación Educativa» en *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid, M.E.C. (p. 225-232)
- (1990): Ley de Ordenación General del Sistema Educativo. Madrid, M.E.C.
- ORDEN 30 de Abril 1977, por la que establece la organización con carácter experimental de los Servicios de Orientación Escolar y Vocacional. (B.O.E. 13 de Mayo).
- ORDEN 9 Septiembre de 1982, por la que se regula la composición y funciones de los Equipos Multiprofesionales. (B.O.E. 15 de Septiembre)
- ORDEN 9 de diciembre 1992, por la que se regula la estructura y funciones de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica. (B.O.E. 18 de Diciembre)

- RODRÍGUEZ ESPINAR, S. (Coord.) (1993): *Teoría y Práctica de la Orientación Educativa*. Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias.
- RODRÍGUEZ MORENO, M.L. (1995): *Orientación e intervención psicopedagógica*. Barcelona, Ediciones CEAC.
- RUS ARBOLEDAS, A. (1996): *Tutoría, Departamentos de Orientación y Equipos de Apoyo*. Granada, Universidad de Granada.
- SOBRADO FERNÁNDEZ, L. (1996): *Servicios de Orientación ós Centros Educativos*. Santiago de Compostela, Ediciones Laiovento.