INFORMES Y DOCUMENTOS

ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

JOSÉ PEDRO MORAIS GALLEGO (*)

INTRODUCCIÓN

Con la aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que fue refrendada por el pleno del Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1990, se inicia una etapa de adaptación de nuestro sistema a las necesidades y orientaciones contempladas en el proyecto de Reforma de la enseñanza no universitaria.

En el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo se contempla la orientación como un derecho del alumno que ha de concretarse y garantizarse mediante los diferentes servicios y actividades que el sistema debe ofrecer, y como un elemento esencial que contribuye a la calidad de la enseñanza.

Así la LOGSE, como instrumento jurídico de la Reforma, dedica su Título Cuarto a la calidad de la enseñanza y, dentro de éste, en su Art. 60.2 se garantiza la orientación académica, psicopedagógica y profesional de los alumnos.

Pero esta preocupación no es nueva en nuestro país. Para Lázaro, Asensi y Gonzalo (1982), sin tener que recurrir a precedentes casi legendarios como los de Vives o Huarte de San Juan, se han realizado trabajos de gran calidad científica en el ámbito español de la orientación escolar. Por ejemplo, en 1902, en el Museo Pedagógico Nacional, institución renovadora que dirigió Manuel B. Cossío, se crea el primer Laboratorio de Psicología Experimental, donde se realizan trabajos de gran interés psicopedagógico en su relación con los comportamientos escolares.

Cabe citar también instituciones como la Inspección Médico-Escolar, organizada en 1913. Tuvo momentos de auge entre 1920 y 1934, con inspectores como Sainz De Los Terreros, Juarros, Rodríguez-Vicente, entre otros. Sus actividades orientadoras se centraban en la higiene de la escuela y del aprendizaje escolar, el diagnóstico preventivo de alteraciones sensoriales o funcionales, el tratamiento de deficientes y la orientación psicopedagógica de padres, alumnos y profesores.

(*) C. P. «Abino Núñez». Orense.

Otras importantes instituciones fueron los Institutos de Psicotecnia, que en 1933 pasaron a depender del Ministerio de Instrucción Pública bajo el nombre de Institutos Nacionales de Psicología (Castillo, 1989).

Para García Yagüe (1978) se puede hablar de tres momentos en la historia de las actividades orientadoras en la vida escolar española:

a) Un primer período (1920-1933), en el que cabe citar a grandes figuras como Emilio Mira, Alejandro Galí, Mercedes Rodrigo, Comas y Lagos y otros que estaban apasionados por el problema de la orientación en la escuela. Se escribieron gran cantidad de trabajos sobre el tema en muchas publicaciones, fundamentalmente en *Revista de Pedagogía*, y existía gran preocupación en tratar los procesos de orientación profesional a la salida de los estudios primarios y el fracaso de los escolares.

b) Una segunda fase (1949-1970), con un movimiento inspirado en la reforma escolar francesa de 1947 que en España promociona Planchard y que defiende la figura del «psicólogo escolar». La Sociedad Española de Pedagogía promueve esta experiencia; el psicólogo escolar es un profesional especializado en técnicas psicométricas y clínicas que intenta replantear y orientar la vida escolar. Sin embargo, no existía en nuestra ordenación universitaria tal especialidad psicológica.

c) La fase posterior a 1970, en la que se considera la entrada de un personal orientador paralelo al tutor.

La Ley General de Educación de 1970 es punto obligado de referencia para cualquier tema educativo. Por ello, al considerar las disposiciones legislativas sobre orientación, se presentan dos períodos bien diferenciados: antes y después de la citada Ley (Soler, 1989).

I. LA ORIENTACIÓN EDUCATIVA ANTES DE 1970

La Ley de Educación Primaria de 17 de julio del año 1945, reformada por Ley 169/1965, indicaba en su artículo 69 que para colaborar en la más eficaz ordenación de la enseñanza funcionaría un *Servicio de Psicología Escolar y Orientación Profesional*, cuyas funciones fueron atribuidas más tarde al Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP), entre cuyos departamentos figuraba expresamente el de *Psicología Escolar y Orientación Profesional* (Orden Ministerial de 6 de agosto de 1968).

En el año 1967, el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria contemplaba que en los centros pudiera haber un *Servicio de Psicología y Orientación Profesional*, que nunca llegó a funcionar realmente por falta de medios personales y materiales (Lázaro, Asensi y Gonzalo, 1982).

La Ley de Ordenación de la Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953, disponía la creación del *Servicio de Orientación Psicotécnica*, que surge al fin en el año 59 (O. M. de 28-2-59, *BOE* de 22 de abril). Este Servicio fijaba su actuación en tres puntos:

— Selección y orientación escolar y profesional.

— Métodos didácticos y educativos.

— Problemas de adaptación e higiene mental.

Este intento, avanzado para su época, quedó prácticamente relegado al olvido por falta de dotación personal para hacerse cargo del Servicio.

En el año 1967 se crean grandes expectativas al establecerse *Servicios de Orientación Escolar* en los Institutos de Enseñanza Media y Escuelas Oficiales de Maestría y Aprendizaje Industrial en conexión con el Instituto Nacional de Psicología Aplicada y Psicotecnia e Institutos provinciales (Decreto 497/1967 de 2 de marzo, *BOE* de 20-3-67 y O. M. de 23 de marzo de 1967, *BOE* de 8-4-67). En esta amplia normativa se detalla la línea de actuación en relación con los alumnos —orientación escolar y personal—, padres y centros educativos.

De nuevo el proyecto fue un fracaso al no dotarse el puesto específico de psicólogo u orientador escolar encargado de dirigir el Servicio. Puede decirse que fue ésta una constante en el desarrollo de la Orientación Educativa en nuestro país en la época anterior a 1970, en la que se plasmaron por escrito ambiciosos proyectos que, por abandono, nunca se llevaron a cabo.

II. LA ORIENTACIÓN ESCOLAR Y VOCACIONAL EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970

Se considera por vez primera la orientación como un servicio continuado a lo largo de todo el sistema educativo para atender a la capacidad, aptitud y vocación de los alumnos (art. 9). Se dispone el establecimiento de medios para la focalización y el diagnóstico de los alumnos necesitados de educación especial (art. 50) y, del mismo modo que la actual LOGSE, considera un derecho de los alumnos la orientación escolar y vocacional (art. 125 de la LGE, recogido íntegramente en el art. 36 de la Ley Orgánica que regulaba el Estatuto de Centros Escolares).

III. LA ORIENTACIÓN ESCOLAR TRAS LA LGE DE 1970

1. *Orientación en EGB*

1.1. Departamento de Orientación y tutoría

Los primeros documentos que desarrollaron la Ley General de Educación fueron las Orientaciones Pedagógicas para la EGB (O. M. de 2 de diciembre de 1970, *BOE* de 8 y 9-12-70 y O. M. de 6 de agosto de 1971, *BOE* de 8-8-71). Se contemplan dos importantes figuras: el Departamento de Orientación y el tutor.

Respecto al Departamento de Orientación se mencionaba su composición; todas las personas responsables de la educación del alumno: pedagogo-orientador, médico, psicólogo, asistente social y tutores, contando con la colaboración de la familia y el resto del profesorado. Si el centro no pudiese disponer de todos los servicios citados, se podría recurrir a la organización local o comarcal de los mismos. En cuanto a sus actividades se citan: diagnóstico psicopedagógico del escolar; información a profesores, familia y al

propio alumno; determinación de las líneas generales de actuación de tutores, profesores y padres y formulación del consejo orientador. De nuevo, la Administración educativa no aportó los especialistas precisos y la iniciativa no pudo consolidarse.

En relación con el tutor, se le encomendó a éste una función esencialmente educativa, de contacto con el alumno, con los padres, con el Departamento de Orientación, equipo directivo y personal docente. Sin embargo, la falta de tiempo, la carencia de flexibilidad en el horario, la falta de preparación y otros factores han llevado a que la acción tutorial no pasara de ser, en la mayoría de los casos, el redactar y custodiar fichas, libros de escolaridad, actas de evaluaciones y otros documentos administrativos (Soler, 1989).

1.2. El Consejo Orientador

La Orden Ministerial de 25 de abril de 1975, sobre promoción de curso en la EGB y obtención del título de Graduado Escolar (*BOE* de 30-4-75), y la Resolución de 20 de mayo de 1975, que la desarrolla, establecen la obligatoriedad de acompañar las calificaciones de cada alumno de la 2.ª etapa de EGB de un Consejo Orientador. Este consejo de orientación emitido al finalizar el último año de escolaridad contendría, además, una estimación de las posibilidades futuras del alumno. En el año 1980, por Resolución de 7 de mayo (*BOE* de 23-5-90), este consejo pasa a llamarse consejo tutorial de orientación académica, en 6.° y 7.° curso, y «consejo tutorial de orientación académica y profesional», al finalizar la EGB, y al no existir en los Centros el correspondiente personal orientador, el consejo en sí se convirtió en una mera estimación personal del profesor tutor.

1.3. Los Servicios Provinciales de Orientación Escolar y Vocacional (SPOEV)

Se crean estos Servicios por O. M. de 30 de abril de 1977 (*BOE* de 13-5-77), dependientes de la Dirección General de Educación Básica a nivel nacional y de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia a nivel provincial. Son coordinados por un inspector-ponente, por lo que dependen funcionalmente de la Inspección Técnica de Educación. El art. 4 de la citada disposición enumera sus funciones, centradas en las tareas de orientación escolar, personal y vocacional de los alumnos; asesoramiento al profesorado en su función tutora; facilitar información a padres, profesores y alumnos sobre las perspectivas académicas y profesionales y cooperar con el Instituto Nacional de Educación Especial en la localización y el diagnóstico de los alumnos necesitados de educación especial.

El personal técnico que compone estos Servicios será nombrado entre los funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB licenciados en Pedagogía y/o Psicología.

1.4. La orientación en la LOECE (Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares)

El Estatuto de Centros Escolares está regulado por la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, *BOE* de 27-6-80. Se afirma en este texto que la orientación educativa y

profesional estará incluida en la actividad ordinaria de los centros, a lo largo de la permanencia del alumno en ellos y especialmente al finalizar la escolaridad obligatoria. Se fija como una competencia del Claustro de Profesores la de coordinar las funciones de orientación y tutoría de los alumnos y se reconoce, como se dijo, el derecho de los alumnos a la orientación educativa y profesional.

Esta Ley fue explícita en el tema de la orientación, recogiendo básicamente las líneas fundamentales de la Ley General de Educación de 1970 sobre este aspecto, pero sin aportar ningún avance significativo.

1.5. Los Equipos Multiprofesionales para la Educación Especial

Se crean en el año 1982, regulando su composición y funciones por Orden Ministerial de 9 de septiembre (*BOE* de 15-9-82) y dependiendo del Instituto Nacional de Educación Especial (INEE).

Atienden al sector educativo del que se venían ocupando los Servicios Provinciales de Orientación Escolar y Vocacional (SPOEVs). Para coordinar su actuación surgen las Instrucciones de la Dirección General de Educación Básica y del INEE, de 2-12-83, en las que se contempla la creación de una Comisión Provincial que coordine las acciones de ambos servicios que, esencialmente, los SPOEVs centrarán en la población escolar del ámbito ordinario de la EGB, detectando los posibles sujetos de educación especial, siendo la orientación y el seguimiento de éstos funciones específicas de los Equipos Multiprofesionales, enfocados esencialmente al ámbito de la Educación Especial.

1.6. La orientación en la LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación)

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (*BOE* de 4-7-85) es realmente escueta; tan sólo reconoce el derecho a la orientación, entre otros varios derechos que asisten a los alumnos (art. 6), y entre las competencias del Claustro, señala en el art. 45.2 «*coordinar las funciones de orientación y tutoría*».

2. *La orientación en las Enseñanzas Medias*

2.1. El Curso de Orientación Universitaria

La Ley General de Educación de 1970 contemplaba un Curso de Orientación Universitaria (COU) que precedía a la enseñanza universitaria. Más tarde, por Orden Ministerial de 31 de julio de 1972 (*BOE* de 24-8-1972), se establecen los Servicios de Orientación en el Curso de Orientación Universitaria. Se reconocía la necesidad de una persona técnicamente preparada para responsabilizarse de las tareas de orientación. Estas personas —orientadores— serían nombrados por el Ministerio de Educación y Ciencia entre quienes, acreditando una experiencia docente u orientadora

de al menos dos cursos, tuviesen la titulación de Licenciado en Pedagogía, Psicología o Diplomado en esta última. Se indicaba también que en cada Distrito Universitario funcionaría una Junta de Orientación, presidida por el director del ICE y constituida por el jefe de la División de Orientación del ICE, los directores de los Institutos Provinciales de Psicología Aplicada y Psicotecnia del Distrito y todos los orientadores estatales y no estatales. Correspondería a esta Junta la programación general de las actividades de orientación, selección de pruebas y materiales de información, estudio de modelos de fichas y registros y el estudio de cuantas cuestiones fueran necesarias para el mejor funcionamiento del servicio.

Esta planificación de la orientación despertó grandes expectativas; sin embargo, solamente se estableció con carácter experimental para el curso 1972-73, sin transformarse en una práctica general y definitiva; terminó el curso y con él la experiencia, «con lo que se perdió para la orientación una ocasión excepcional» (Lázaro, Asensi y Gonzalo, 1982).

2.2. La tutoría y la orientación en el Reglamento de los Institutos de Bachillerato

Este Reglamento se establece por Real Decreto 264/1977 de 21 de enero (*BOE* de 28-2-77). En él las actividades de orientación apenas se contemplan y no se incluye el Departamento de Orientación en la estructura orgánica de los Institutos Nacionales de Bachillerato. A este respecto es clarificador el artículo 15.3 de la citada norma, en el que *«se considera miembro del Consejo Asesor del Instituto al orientador escolar, si lo hubiera»*.

2.3. La orientación en el Reglamento de los Centros de Formación Profesional

En el organigrama que propone este Reglamento, Orden de 30 de noviembre de 1975 (*BOE* de 20-12-75), figura el Departamento de Orientación. Se contempla que éste actuará coordinadamente con la acción desarrollada por los Servicios de Orientación del Ministerio de Educación y le corresponderá asegurar el cumplimiento, en el Centro, de lo que establece en esta materia la LGE y las disposiciones que la desarrollen.

En 1982, por Orden Ministerial de 28 de septiembre (*BOE* del 25-2-82), se estructura el Servicio de Orientación Educativa y Profesional en el Patronato de Formación Profesional (Soler, 1989).

2.4. La orientación en los Centros de Enseñanzas Integradas (antes Universidades Laborales)

Las Universidades Laborales, centros cuyo estatuto fundacional se remonta a 1956, acogieron la orientación como una actividad importante que ayudaba a desarrollar los fines para los que fueron creadas. El Decreto de 24 de noviembre de 1960 (*BOE* de 6-12-60) aprueba el Reglamento Orgánico de las Universidades Laborales, y en éste se configura el Servicio Psicotécnico.

Al pasar las Universidades Laborales del Ministerio de Trabajo al de Educación y Ciencia, con el nombre actual de Centros de Enseñanzas Integradas, sus planteamientos en materia de orientación se ven reforzados, como se desprende de las funciones que se le asignan al Servicio Psicotécnico:

— Estudio de la personalidad del alumno.

— Orientación y asesoramiento escolar.

— Orientación y asesoramiento profesional.

— Orientación y atención personal.

Se ven recogidas estas funciones en la Resolución de 17 de septiembre de 1981, sobre normas de organización docente en los Centros de Enseñanzas Integradas.

2.5. Los Institutos de Orientación Educativa y Profesional (IOEP)

La creación de los Institutos de Psicología Aplicada y Psicotecnia se remonta a 1915 (Madrid), a 1923 (Barcelona) y a 1928 (resto de España), agrupando en torno suyo a grandes figuras de la psicología española. Después de diversas reorganizaciones, en 1963 se aprueba el Reglamento del Instituto Nacional de Psicología Aplicada y Psicotecnia (O. M. de 30 de abril de 1963), y un año más tarde el de los Institutos Provinciales (O. M. de 20 de marzo de 1964). Las funciones que tenían asignadas se centraban esencialmente en relación a: orientación profesional, selección profesional y servicios de sanidad. En realidad se dedicaron casi exclusivamente al examen fisiológico y psicológico de los aspirantes a la expedición del permiso de conducir (Lázaro, Asensi y Gonzalo, 1982).

Por Decreto 2689/1980 de 21 de noviembre (*BOE* de 16-12-80) y Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1982 (*BOE* de 6-10-82), quedan regulados y cambian su denominación, pasando a ser los actuales Institutos de Orientación Educativa y Profesional (IOEP), que dependen del Ministerio de Educación y Ciencia y están integrados orgánicamente en el Patronato de Promoción de la Formación Profesional. Desarrollan la orientación en el ámbito territorial de su provincia y están diseminados irregularmente por España, y no en todas las provincias. Tienen como función propia la realización de las tareas de orientación educativa y profesional en los Institutos Nacionales de Bachillerato y Centros Oficiales de Formación Profesional. El Instituto de Orientación Educativa y Profesional de Madrid, que, según la normativa oficial, es el que debería coordinar las funciones del resto, depende de la Subdirección General de Enseñanzas Medias a través del llamado Servicio de Orientación y Renovación Pedagógica y contempla la existencia de cuatro departamentos: 1) de recursos para la orientación, 2) de psicometría y tests, 3) de psicopedagogía y 4) de Centros; este último, de apoyo a los Jefes de los Departamentos de Orientación de las Escuelas de Formación Profesional (Rodríguez, 1989).

IV. OTROS SECTORES IMPLICADOS EN LA ORIENTACIÓN

— Los Servicios Técnicos de Orientación Profesional del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Funcionan desde 1976, y es en 1983 cuando se replantea el papel, los ob-

jetivos y la línea de actuación de sus servicios, tomando en consideración que se trata de una orientación muy precisa: la de un organismo público que persigue un objetivo, el empleo (Rodríguez, 1989). Su función es esencialmente de orientación profesional y sus actividades suponen una gran ayuda a los centros ante esta modalidad orientadora (clasificación de ocupaciones, selección de alumnos para cursos de Formación Ocupacional, selección de demandantes para cubrir las ofertas, entrevistas, información profesional colectiva, orientación profesional individual, etc.); todo ello, a través de los Servicios Técnicos de Orientación Profesional.

— Los Centros de Orientación e Información de Empleo (COIE), de la Oficina de Empleo del INEM. Las Oficinas de Empleo para Universitarios, con sus Centros de Orientación e Información (COIE), son departamentos especializados dentro de la Universidad para aconsejar, orientar y ayudar a los graduados universitarios a encontrar empleo en el que poder ejercer la formación recibida. Sus actividades, funciones y estructura vienen reguladas por la Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo de 12/1982 (*BOE* de 24-2-82).

— La Administración Provincial y Municipal. Distintos organismos suelen contar con departamentos dedicados a la orientación; así, las Diputaciones Provinciales establecen Gabinetes Psicopedagógicos para atender fundamentalmente a los centros docentes e instituciones que dependen de ellas. Los Tribunales Tutelares de Menores, del Ministerio de Justicia, realizan tareas de orientación y reeducación de sujetos menores de edad. Algunos Ayuntamientos y Corporaciones Locales cuentan con Servicios Municipales de Orientación. Los Servicios Provinciales del INSERSO están constituidos, entre otros miembros, por psicólogos, pedagogos y logopedas que colaboran en la orientación de los alumnos de centros de su competencia —además de sus funciones propias— y, sobre todo, en el ámbito de la Educación Especial.

— La iniciativa privada. Está patrocinada por Asociaciones y Patronatos diversos (ASPANAS, ASPACE, ASPRONAGA, APADEFIN, etc.) e igualmente ha sido impulsada por las Asociaciones de Padres de Alumnos en gran número de centros públicos y privados (Soler, 1989).

— La Administración Autonómica, al ejercer las competencias correspondientes en materia de educación; tema que se trata a continuación.

V. LA ORIENTACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La nueva estructura autonómica del Estado surgida tras la Constitución de 1978 va a generar una nueva dinámica en materia de educación. Realizado el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las diferentes Comunidades Autónomas, éstas elaboran su normativa específica y, dentro de ella, la regulación de los servicios de orientación.

1. *Cataluña*

Dependen del gobierno de la Generalitat los *Equipos de Asesoramiento y Orientación Psicopedagógica*, o EAP, que se crean en 1980 centrados en la Educación Especial y se reorganizan, en 1983, integrando en ellos los SOEVs de Catalunya dependientes del Gobierno Central. La Orden del Departament d'Ensenyament de 20 de mayo de 1983

(*DOGC* de 13-7-83) los define como «órganos técnicos de carácter interdisciplinar dentro del sistema educativo ordinario de la Admón. Pública de Catalunya» (Rodríguez, 1988). Sus funciones se centran fundamentalmente en la prevención, detección precoz de problemas, valoración multidisciplinar de necesidades, elaboración y seguimiento de Programas de Desarrollo Individual, orientación escolar, personal y vocacional de los alumnos y asesoramiento y ayuda técnica al profesorado.

Los Equipos de Asesoramiento y Orientación Psicopedagógica tendrán una composición multidisciplinaria y estarán formados fundamentalmente por profesionales de Pedagogía, Trabajo Social y Medicina. Sus componentes serán nombrados en Comisión de Servicios por la Dirección General de Enseñanza Primaria entre los funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB con la titulación correspondiente y una experiencia mínima de tres años de docencia. También podrán ser contratados otros profesionales que reúnan tales condiciones, siendo su selección en todo caso por concurso público.

Posteriormente, por Resolución de la Dirección General de Enseñanza Primaria de 31 de julio de 1984, se establecen las líneas básicas de su actuación.

Recientemente, por Orden de 1 de marzo de 1990 (*DOGC* de 12-3-90), se regula la provisión de los puestos de trabajo en los EAP (Equipos de Asesoramiento y Orientación Psicopedagógica). Los aspectos más novedosos de esta Orden hacen referencia a la ampliación explícita de su actuación a la enseñanza secundaria y a los requisitos expresos para participar en los concursos públicos de méritos para cubrir estos puestos: estar en posesión del título de Doctor o Licenciado en Psicología o Pedagogía, pertenecer a cuerpos docentes de profesores de EGB o de Bachillerato, poseer una experiencia mínima de tres años de docencia y acreditar el dominio de las lenguas catalana y castellana (Sobrado, 1990).

Otras instancias, no vinculadas directamente con la Generalitat, prestan servicios de orientación escolar y profesional: *Equips Sociopsicopedagògics Municipals, el Grup de Treball d'orientació Professional del C. de Psicòlegs*, el Departament de Formació Professional del *Instituto Municipal de Educación* de Barcelona, Asociación Catalana de Orientación (ACOEP) y el *Área de Juventut i Esports del Ajuntament de Barcelona.*

2. *País Vasco*

Los Equipos Multiprofesionales de Apoyo al Sistema Escolar de EGB se regulan por Órdenes de la Consejería de Educación, Universidades e Investigación de la Comunidad Autónoma Vasca de 12 de julio de 1983 (*BOPV* de 8-9-83) y de 1 de junio de 1984 (*BOPV* de 10-7-84), con las funciones de ayuda a los profesores-tutores, diagnóstico y seguimiento de los alumnos, posibilitación de recursos de apoyo a los niños desde la perspectiva del diagnóstico y del tratamiento, fomento de encuentros e intercambios de profesores y facilitación de informes a la Administración educativa.

Cada Equipo está compuesto de un pedagogo, un psicólogo y un profesor especialista en Pedagogía Terapéutica, nombrados en Comisión de Servicio a través de un concurso de méritos entre los funcionarios de carrera del Cuerpo de Profesores de EGB que posean la titulación requerida con una experiencia docente de tres años.

Posteriormente, la Orden de 27 de junio de 1984 (*BOPV* de 10-7-84) crea los Centros de Apoyo y Recursos para la Enseñanza no Universitaria y una Orden posterior, de 30 de abril de 1985, introduce en estos equipos a un técnico en Orientación.

Más tarde, por Decreto de 14 de junio de 1988 (*BOPV* de 24-6-88) del Gobierno Autónomo Vasco, se regula la creación y funcionamiento de los Centros de Orientación Pedagógica que, además de funciones de orientación y apoyo pedagógico, realizan las tareas que en otras Comunidades son misiones de los Centros de Recursos, tales como elaboración de material didáctico, préstamo de recursos pedagógicos, servicio de documentación, etc.

Los Centros de Orientación Pedagógica son instrumentos de carácter zonal para la innovación y mejora de la enseñanza y se configuran como servicios de apoyo a los niveles no universitarios. Dependen orgánicamente de la Delegación Territorial de Educación y funcionalmente de la Dirección de Renovación Pedagógica del Departamento de Educación.

Para cumplir sus funciones, estos Centros se estructuran en las siguientes áreas de actuación:

— Educación Especial.

— «Euskaldunización».

— MAV, Informática y Nuevas Tecnologías.

— Orientación Educativa.

Las funciones correspondientes al área de Educación Especial son desempeñadas por los Equipos Multiprofesionales, integrados por psicólogos o pedagogos.

Los puestos de trabajo en los COP (Centros de Orientación Pedagógica) serán cubiertos mediante concurso público de méritos entre funcionarios de los cuerpos docentes no universitarios, en régimen de Comisión de Servicios por un período máximo de tres años, excepto el personal de los Equipos Multiprofesionales que tiene carácter definitivo.

3. *Navarra*

La Diputación Foral de Navarra proyectó en 1981 los Servicios de Orientación Psicopedagógica, entre cuyos cometidos ya figuraba la orientación diagnóstica, de pronóstico y vocacional.

Recientemente, por Decreto Foral 222/1990 de 31 de agosto, se regulan las actividades del Departamento de Educación, Cultura y Deporte en el campo de la orientación psicopedagógica y de la educación especial, así como el acceso a los puestos de trabajo en estas áreas.

Se crea la *Unidad Técnica de Orientación Escolar y Educación Especial,* siendo su ámbito de actuación el de los centros públicos y privados concertados de nivel no universitario.

Los Equipos de Orientación Psicopedagógica de Zona agruparán al personal de la Unidad Técnica que desarrolle su labor en un ámbito geográfico determinado y estarán compuestos básicamente por profesionales Licenciados en Psicología y/o Pedagogía, si bien a ellos podrán adscribirse asistentes sociales, personal administrativo y otros profesionales.

Estos Equipos, conjuntamente con los Centros de Educación Especial y con el apoyo de los Centros de Recursos específicos que puedan constituirse, llevarán a cabo las siguientes funciones:

— Atención a los alumnos con necesidades educativas especiales mediante la detección, análisis, valoración y estudio de su problemática, así como la propuesta de modalidades de escolarización y organización de los recursos correspondientes.

— Proponer la creación de aulas de integración parcial y la designación de centros de integración preferente de las distintas minusvalías.

— Informar, asesorar y apoyar a las familias de niños con necesidades educativas especiales.

— Colaborar con los Centros de Apoyo al Profesorado en el análisis de necesidades y en el diseño de programas de formación, así como en la realización de estudios e investigaciones sobre nuevas técnicas, proyectos y programas de intervención psicopedagógica y educación especial.

— Asesoramiento al profesorado en aspectos técnicos psicopedagógicos del curriculum.

— Coordinación de los profesionales de apoyo de la zona en aspectos técnicos y criterios de intervención.

— Coordinar las actuaciones con las instituciones y servicios de la zona para mejorar la utilización de los recursos de la misma y colaborar con ellas en campañas de difusión y prevención social de problemáticas infantiles y juveniles.

El acceso a los puestos de orientador será por medio de pruebas selectivas, reservándose un número de plazas para su provisión por turno restringido entre Licenciados en Psicología y/o Pedagogía.

Se suprimen los actuales equipos de orientación SOEV (Servicio de Orientación Escolar y Vocacional), POP (Programa de Orientación Psicopedagógica) y SAPOES (Servicios de Apoyo Psicopedagógico y Orientación Escolar), y sus integrantes se adscriben a la mencionada Unidad Técnica de Orientación Escolar y Educación Especial.

4. *País Valenciano*

Los Servicios Psicopedagógicos Escolares fueron creados en el País Valenciano por Decreto 136/1984 de 10 de diciembre, desarrollada su estructura orgánica por Orden de la Consellería de Cultura de 13 de mayo de 1985 (*DOGV* de 30-5-85) y reguladas sus funciones recientemente por Decreto 53/1989 de 18 de abril. Se centran éstas en la prevención, detección precoz de discapacidades, evaluación, valoración y tratamiento de alumnos con necesidades educativas especiales, orientación escolar y profesional y asesoramiento al profesorado de los centros y a las familias.

Los puestos de trabajo en los Servicios Psicopedagógicos Escolares (SPE) podrán ser:

1. Director del Servicio.
2. Profesor especializado en psicopedagogía escolar de enseñanzas secundarias.
3. Profesor especializado en psicopedagogía escolar de enseñanzas primarias.
4. Profesor especializado en psicopedagogía escolar de educación especial.
5. Profesor especializado en logopedia.
6. Diplomado en trabajo social o equivalente.
7. Médico rehabilitador.

Los puestos de trabajo señalados como 1, 2, 3, 4 y 5 son de naturaleza docente. Los puestos de psicopedagogo serán provistos por medio de concurso de méritos entre los profesores funcionarios de carrera que pertenezcan a los cuerpos docentes de maestros y profesores de enseñanza secundaria, con una experiencia mínima de dos años. Los puestos de logopeda se proveerán por el sistema ordinario entre los profesores de EGB con la especialidad correspondiente. El destino de estos funcionarios tendrá carácter definitivo.

5. *Andalucía*

La Comunidad Autónoma Andaluza creó los Equipos de Promoción y Orientación Educativa (EPOE) por Decreto 238/1983 de 23 de noviembre (*BOJA* de 3-12-83) y éstos actúan coordinadamente con los Servicios de Apoyo Escolar (SAE), creados por Resolución de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía de 25 de noviembre de 1983 (*BOJA* de 3-12-83).

Las funciones de estos Equipos, en los Centros docentes no universitarios, se centran fundamentalmente en:

— La prevención y detección precoz de trastornos o incapacidades que puedan dificultar el aprendizaje.

— La valoración de las capacidades de los estudiantes en los momentos críticos de su escolaridad.

— La orientación escolar, vocacional y profesional de los alumnos.

— El apoyo al profesorado en su función docente y tutorial.

— El diagnóstico, la rehabilitación e integración del alumnado.

— Favorecer la aplicación de nuevas técnicas de estudio y métodos de trabajo.

— Orientar el conocimiento, la elaboración y la difusión de material didáctico adecuado.

— Colaborar con los distintos Departamentos y servicios educativos de los Centros.

— Contribuir al pefeccionamiento permanente del profesorado.

Los Equipos de Promoción y Orientación Educativa son de ámbito comarcal y provincial, dependiendo de la Dirección General de Promoción Educativa y Renovación Pedagógica de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Sus componentes son seleccionados por concurso público de méritos y los funcionarios docentes elegidos son nombrados en Comisión de Servicios. Los requisitos a reunir consisten en ser Licenciado en Pedagogía, Psicología o Asistente Social y acreditar experiencia relevante en actividades de tipo docente, orientadoras o de renovación pedagógica en cualquiera de los niveles no universitarios del sistema educativo (Sobrado, 1990).

6. *Canarias*

Los Equipos Psicopedagógicos fueron creados por Decreto del gobierno canario de 24 de octubre de 1986 y dependen orgánicamente de la Dirección General de Promoción Educativa y funcionalmente de la Inspección Educativa. Su ámbito de actuación es la EGB y sus funciones son las siguientes:

— Atención al alumno, que abarca todos los servicios de los que es beneficiario directo.

— Dedicación a los Centros docentes, que engloba las actividades de formación de tutores sobre aspectos concretos.

— Atención a la Comunidad Escolar, que incluye las tareas encaminadas a coordinar y mejorar el proceso educativo y uno de cuyos factores principales es la familia.

— Actividades de investigación educativa.

En los Equipos Psicopedagógicos se integran los *Equipos Multiprofesionales* y el *Servicio de Orientación Escolar y Vocacional (SOEV)*, que actúan coordinadamente y siguiendo análogos criterios. La selección de sus componentes se hace a través del concurso público entre profesores de EGB, Licenciados en Pedagogía o Psicología, y su nombramiento es en Comisión de Servicios.

7. *Murcia*

En mayo de 1982 se firmaba un «*Convenio de colaboración en materia de Orientación Escolar y Vocacional*» entre la Dirección General de Educación Básica del MEC y la Consejería de Cultura y Educación del entonces Consejo Regional. En enero de 1983, a partir de este convenio, se inició la reorganización de los Equipos Sociopsicopedagógicos en la Comunidad de Murcia (Castillo, 1989).

8. *Galicia*

Al asumir esta Comunidad Autónoma sus competencias en materia de educación por Real Decreto 1763/1982 de 24 de julio, se encuentra con la existencia de los Servicios de Orientación Escolar y Vocacional, cuya organización y cuyo funcionamiento se regulan por Resolución de la Dirección General de Educación Básica de la Consellería de Educación de la Xunta de Galicia de 15-12-82, y los Equipos Multiprofesionales de

Educación Especial, también reguladas su composición, organización y funciones por Resolución de la Dirección General de Educación Básica de 11 de mayo de 1983.

Estas dos redes paralelas de servicios de apoyo a la escuela, en concurrencia y duplicidad de funciones, se integran en los llamados Equipos Psicopedagógicos de Apoyo, por Orden de 8 de agosto de 1985 (*DOG* de 3-1985) como elementos de apoyo a los centros educativos en el ámbito del diagnóstico, orientación e integración escolar.

Sus funciones se centran fundamentalmente en la prevención, detección precoz, valoración de necesidades, elaboración y seguimiento de Programas de Desarrollo Individual, orientación a los alumnos, asesoramiento al profesorado, información a los padres y coordinación de las actividades de orientación que se realicen en los Centros.

La provisión de plazas de Orientadores se efectúa mediante concurso público entre funcionarios docentes del Cuerpo de Profesores de EGB, Licenciados en Pedagogía o Psicología.

En 1986, por Resolución de 21-8-86 de la Dirección General de Educación Básica, se efectúa por vez primera la provisión de plazas de logopedas (especialistas en Perturbaciones de Audición y Lenguaje), en los Equipos Psicopedagógicos de Apoyo. Sus funciones aparecen reseñadas en la Resolución de 13-5-87 de la mencionada Dirección General y son las siguientes:

— Orientar al profesorado en el tratamiento de problemas de audición y lenguaje.

— Colaborar en la elaboración de programas de apoyo dirigidos a la reeducación de dichas dificultades.

— Intervención directa, dado el caso, en la rehabilitación de problemas de audición y lenguaje de los alumnos.

En el ámbito de las Enseñanzas Medias, y dada la precaria infraestructura con que contaban los Institutos de Orientación Educativa y Profesional, transferidos a la Comunidad Autónoma por Real Decreto 2794/1986 de 30 de diciembre, la Consellería de Educación convocaba, por Orden de 26 de julio de 1988 y con carácter experimental, proyectos de orientación educativa en centros públicos de Enseñanzas Medias, experiencia que fue prorrogada en los años 1989, 1990 y recientemente en 1991 por Orden del 26 de mayo (*DOG* de 6-6-91); el número de proyectos convocados fueron 20, 10, 15 y 15, respectivamente. Las funciones de la orientación educativa se centrarán en la coordinación y apoyo de las actividades de orientación y tutoría que se realicen en el Centro, asesoramiento del profesorado, orientación académica y profesional a los alumnos y coordinación con los Equipos Psicopedagógicos de Apoyo y Centros de EGB de la zona.

El responsable de estas funciones será un profesor numerario con destino en el Centro y preferentemente con titulación de Licenciado en Psicología o Pedagogía.

VI. LA ORIENTACIÓN EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

Las tareas de orientación en el territorio donde el MEC tiene competencias en materia educativa se realizan a través de *Equipos Psicopedagógicos,* con una estructura y funciones similares a las de las Comunidades Autónomas.

Los *Equipos Multiprofesionales de Educación Especial* se regulan por Orden de 9 de septiembre de 1982 (*BOE* de 15-9-82), dependen de la Dirección General de Centros del MEC y su ámbito de actuación es el conjunto de alumnos de Centros ordinarios y específicos necesitados de Educación Especial. Sus funciones se centran en la prevención, detección precoz, valoración de necesidades y elaboración y seguimiento de Programas de Desarrollo Individual.

Los objetivos de estos equipos pretenden lograr un mejor desarrollo del proceso educativo, orientando su actividad hacia los principios de individualización e integración educativas. Cada equipo está formado por dos Licenciados en Pedagogía y en Psicología, un médico, dos asistentes sociales, un profesor de apoyo, un logopeda, un fisioterapeuta y un auxiliar administrativo. La selección se hace mediante pruebas de acceso y sus condiciones profesionales se reglamentan mediante contratos laborales (Sobrado, 1990).

Los *Servicios de Orientación Escolar y Vocacional (SOEV)* para alumnos de EGB dependen de la Dirección General de Centros del MEC y se reglamentan por Orden del 30 de abril de 1977 (*BOE* de 13-5-77) e instrucciones de la Dirección General de 6 de septiembre de 1982 y 17 de septiembre de 1982. Se ocupan de la dirección y realización de las tareas de orientación escolar, personal y vocacional de los alumnos, del asesoramiento al profesorado de EGB en su función tutorial, de la información a los padres, docentes y alumnos de las perspectivas académicas y profesionales y del diagnóstico de los escolares necesitados de Educación Especial.

Los componentes de los SOEVs (Servicios de Orientación Escolar y Vocacional) son funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB, seleccionados mediante concurso de méritos, y a partir de la Orden de 22 de marzo de 1988 (*BOE* de 13-5-88), la situación inicial de Comisión de Servicios varía y los destinos obtenidos se hacen definitivos.

Si bien existen los puestos de psicólogo y pedagogo, no se exige en los concursos de méritos la Licenciatura correspondiente, concediéndose una puntuación adicional por ello.

Existen, además, en el territorio que es competencia del MEC, *Proyectos de Apoyo Psicopedagógico y Orientación Educativa* en Centros de EGB que se convocan con carácter experimental por Orden de 25 de febrero de 1988 (*BOE* de 3-3-88) y de 28 de marzo de 1989 (*BOE* de 7-4-89). La finalidad de estos proyectos es la coordinación de la actividad tutorial del profesorado y de la labor educativa de los profesores de apoyo y el aula de Educación Especial, así como la actividad orientadora del alumnado. En la misma línea se inscriben los *Programas de la Intervención Psicopedagógica*, convocados también con carácter experimental por Orden de 19 de febrero de 1990 (*BOE* de 27-2-90).

En el nivel de Enseñanzas Medias, los *Proyectos de Orientación Educativa y Profesional* que se contemplan son igualmente de carácter experimental. De este modo se han establecido diferentes convocatorias mediante las órdenes del MEC de 4 de junio de 1987 (*BOE* de 6-6-87), de 25 de febrero de 1988 (*BOE* de 3-3-88) y de 19 de febrero de 1990 (*BOE* de 27-2-90). Las funciones de estos programas son fundamentalmente la coordinación y apoyo de las actividades de orientación y tutoría, proporcionar

información y orientación a los alumnos sobre las opciones educativas y profesionales, aportar recursos educativos al profesorado para la enseñanza de alumnos con problemas y asegurar la vinculación del centro con los Colegios de EGB de la zona y el Equipo Psicopedagógico correspondiente.

El responsable de estos programas será un profesor numerario, con destino definitivo en el Centro y con Licenciatura en Psicología o Pedagogía, aunque no se requiere la exclusividad de este requisito.

VII. LA ORIENTACIÓN EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

En lo referente a la enseñanza universitaria, «el nivel de implantación de la Orientación es casi inexistente. Los diferentes Estatutos de las Universidades españolas apenas han contemplado este aspecto, quizá por el escaso grado de institucionalización de los estudios de Orientación en los Planes docentes universitarios, pues menos de la mitad de las Secciones de Pedagogía de las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación presentan planes de estudio en la especialidad de Orientación» (Sobrado, 1990, p. 260).

En los Institutos de Ciencias de la Educación de las Universidades españolas se establecieron a partir de 1973 las Divisiones de Orientación Escolar y Profesional, dedicadas a la formación inicial y continua de profesores tutores, investigación sobre aspectos de Orientación, organización de Jornadas de Orientación, etc. Sin embargo, su óptimo funcionamiento se ha visto entorpecido por dotación insuficiente de recursos personales y materiales.

También se han creado en algunas Universidades los *Centros de Información y Orientación Estudiantil,* dependientes de la Fundación Universidad-Empresa, dedicados fundamentalmente a proporcionar información a los alumnos universitarios sobre aspectos muy concretos de matriculación, planes de estudio, alojamiento estudiantil, etc.

Otro de los organismos implicados en la Orientación en el ámbito universitario son los *Centros de Orientación, Información y Empleo* (COIE), cuya finalidad esencial es actuar como oficina delegada de empleo del universitario en la búsqueda de su primera ocupación profesional. Sus actividades fundamentales son de orientación e información a los estudiantes sobre becas y oposiciones, cursos ocupacionales, trabajos en el extranjero, oferta y demanda de empleo, etc.

Los COIE (Centros de Orientación, Información y Empleo) de la Universidad están estructurados generalmente en cuatro unidades:

— La *Unidad de Orientación,* que va dirigida a los alumnos que piensan ingresar en la Universidad, con la finalidad de facilitarles información sobre las carreras que se pueden cursar y las posibles salidas profesionales.

— La *Unidad de Información,* sobre la información general de la Universidad: organización y funcionamiento de sus servicios, trámites administrativos, pruebas de acceso, convalidaciones, cambios de expedientes, etc.

— La *Unidad de Empleo*, cuyo objetivo es ayudar a conseguir la inserción del estudiante en el mundo laboral a través de contactos con la Confederación de Empresarios, Cámaras de Comercio, Colegios Profesionales, etc.

— La *Unidad de Asesoramiento*, que presta ayuda al estudiante en el ámbito de la legislación administrativa universitaria, con dedicación especial al problema de los arrendamientos urbanos.

El desarrollo de estos Centros de Orientación va ligado básicamente en su origen a la mencionada *Fundación Universidad-Empresa*, creada en el año 1973, con la que viene colaborando desde hace diez años en la preparación y publicación de material informativo y orientador, como son las *Monografías Profesionales*, dirigidas a los alumnos de COU de cara a su acceso a los estudios superiores.

En el ámbito de la Orientación académico-profesional se suele colaborar también con la Unidad de Orientación del Instituto Nacional de Empleo y con la División de Orientación Educativa de los ICEs (Institutos de Ciencias de la Educación) a través de *Jornadas de Orientación* realizadas en los Centros de Secundaria, con el fin de informar a los alumnos de COU sobre planes de estudios universitarios, requisitos de matriculación, etc.

VIII. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ORIENTACIÓN EN EL SISTEMA ESCOLAR ESPAÑOL

La orientación educativa está a cargo de los equipos correspondientes del territorio cuya competencia recae en el Ministerio de Educación y Ciencia y de las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia educativa, y aquéllos reciben diversos nombres: EPOE (Equipos de Promoción y Orientación Educativa), SOEV (Servicios de Orientación Escolar y Vocacional), EPSA (Equipos Psicopedagógicos de Apoyo), COP (Centros de Orientación Pedagógica), etc. Sin embargo, la situación general está marcada por una serie de características:

— Su organización es de carácter provincial y el ámbito de actuación, comarcal.

— Su dependencia orgánica y funcional es dispar: Direcciones Generales de Promoción Educativa, Delegaciones Territoriales o Unidades Técnicas creadas al efecto.

— El modo de acceso a los diferentes equipos es por medio de concurso de méritos, no siendo siempre un requisito indispensable la posesión del título de pedagogo o psicólogo, como, por ejemplo, ocurre con los Servicios de Orientación Escolar y Vocacional del territorio del Ministerio de Educación. Los orientadores dependientes del Gobierno Foral de Navarra son seleccionados por concurso-oposición.

— No se reconoce, salvo en Navarra, el nivel de Titulado Superior del Grupo A a los componentes de los equipos; situación ésta que ha sido recurrida ante los Tribunales de Justicia, obteniéndose recientemente más de un fallo favorable.

— Algunas Comunidades han organizado una orientación general a nivel de enseñanzas no universitarias (EGB o Medias), indistintamente del grupo de donde procedan los orientadores; en otras se mantiene el «muro» que separa la orientación en EGB y Medias (Cabezas, Pérez y López, 1990).

— Con respecto al horario y vacaciones, tampoco hay unanimidad: existen equipos con horario y vacaciones docentes y equipos en la misma situación que los técnicos administrativos.

— El complemento económico asignado a los miembros de los equipos es muy variable en todo el territorio nacional.

Respecto a su actuación en el medio escolar, puede decirse en general lo siguiente:

— Las funciones de los equipos se centran fundamentalmente en la prevención, detección precoz, valoración de necesidades, elaboración y seguimiento de Programas de Desarrollo Individual, orientación escolar y vocacional, asesoramiento al profesorado, y la coordinación de las actividades de los Departamentos de Orientación.

— La atención de los equipos sigue concentrándose en los cursos denominados «críticos»: 1.°, 3.°, 5.° y 8.° de EGB, 1.° y 3.° de BUP y COU, canalizándose prioritariamente la orientación hacia el diagnóstico de las características generales del alumno; actividad que más tiempo y trabajo ocupa a los Orientadores.

— El diagnóstico de casos de educación especial y de problemas de aprendizaje de los escolares, junto a la integración educativa son actividades prioritarias de los Orientadores que se ven dificultadas por la actual ratio *alumnos/orientadores*. Una actuación preventiva de los Equipos de Orientación requeriría, asimismo, una dotación de recursos personales y materiales mucho más elevada.

— Las funciones de coordinación y colaboración con los Departamentos de Orientación de los Centros se ven reducidas debido a la escasa consolidación de éstos en la realidad actual escolar.

La realidad de los Departamentos de Orientación merece un detenido análisis. En el nivel de Enseñanzas Medias, el Ministerio de Educación establece regularmente desde el año 1987 convocatorias de *Proyectos de Orientación Educativa y Profesional*, con carácter experimental, y en los que no se requiere necesariamente que el profesor responsable de los mismos sea Licenciado en Pedagogía o Psicología. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la situación es similar; por ejemplo, en Galicia, la última convocatoria de *Proyectos de Orientación Educativa* en centros de Enseñanzas Medias (Orden de 22-5-91, *DOG* de 6 de junio) establece que el profesor encargado de dirigir las tareas de Orientación Educativa será «un profesor con destino definitivo en el centro, preferentemente con el título de Licenciado en Pedagogía o Psicología» (subrayado del autor).

Al margen de que este tratamiento de la Orientación Educativa no sea el más adecuado, la situación es todavía más compleja al considerar el elevado número de parados que generan los estudios universitarios de Pedagogía y Psicología.

En la Educación General Básica, el panorama no es más alentador. Existen en el territorio del Ministerio de Educación los *Proyectos de Apoyo Psicopedagógico*, convocados desde el año 1988, pero también con carácter experimental. En general, la situación de los Departamentos de Orientación en los Centros de EGB es de gran debilidad, al no existir una normativa específica que los regule, exceptuando la Comunidad Autónoma de Navarra que, en el Decreto Foral 222/1990 de 31 de agosto, hace referencia a la composición y funciones de estos Departamentos. Por ejemplo, una reciente Resolución de la Consellería de Educación de la Xunta de Galicia sobre la

organización de las actividades docentes para el curso 1990-91 se expresaba en estos términos: «... los Centros, en función de sus cuadros de personal y preferentemente cuando cuenten con algún profesor Licenciado en Pedagogía o Psicología, procurarán poner en marcha el Departamento de Orientación...» (subrayado del autor).

La implantación de estos Departamentos es escasa debido a una variada problemática: la reducida plantilla de profesorado en los Centros, la no delimitación horaria de las funciones del Orientador en el Departamento, la ausencia de una situación profesional más precisa legalmente y la no disponibilidad de recursos económicos y técnicos (Sobrado, 1990).

Se desprende de todo lo anterior que la situación de los diferentes servicios de orientación educativa, a pesar de los avances de los últimos años, requiere una normativa clara y unificadora de criterios, donde la figura del Orientador Educativo ocupe un lugar definido en el sistema y en la que se determinen con claridad los requisitos mínimos que conllevan la creación, instalación y funcionamiento de Equipos y Departamentos.

IX. LA REFORMA Y LA ORIENTACIÓN EDUCATIVA

La última reforma global del sistema educativo español fue abordada por la sociedad española en el año 1970. Toda una generación ha sido formada en el marco fijado por la Ley General de Educación. Han transcurrido dos décadas desde entonces y se han producido relevantes transformaciones tanto en el conjunto de la sociedad española como en su entorno internacional:

— La Constitución de 1978 ha traído efectos profundos para la educación al reconocer como fundamental el derecho a la misma, al establecer el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica y al diseñar el Estado de las Autonomías, distribuyendo territorialmente las competencias en esta materia (MEC, 1989).

— La integración española en las instituciones comunitarias, que nos ha situado en un ámbito más amplio que el nacional, compartido con otros países y que requiere de nuestros estudios y titulaciones mayores calidad y oferta.

— El avance del conocimiento científico y del desarrollo tecnológico, que obliga a una formación susceptible de adaptarse a necesarias y frecuentes innovaciones.

Muchos elementos reclamaban una reforma en profundidad de nuestro sistema educativo.

En junio de 1987, el Ministerio de Educación y Ciencia presentó el documento *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para debate.* Se señalaba en su prólogo que el sistema educativo ha padecido durante muchos años los efectos de una concepción que veía en los cambios de programas el factor primordial para corregir las deficiencias detectadas en la educación. Frente a esta teoría se ha ido abriendo paso progresivamente la convicción de que la calidad de la educación depende esencialmente de diversos factores y de su acertada integración en el proceso educativo (Sobrado, 1990).

A la calidad de la enseñanza dedica la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) su Título Cuarto y en él se hace referencia explícita a la orientación académica, psicopedagógica y profesional de los alumnos.

Es ésta, la Orientación Educativa, uno de esos factores de cuya acertada integración dentro del sistema depende la calidad de la educación. Se ofrece a continuación un estudio del tratamiento de la Orientación Educativa en el mencionado *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*, de 1987, en el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, de 1989, y de un documento específico del MEC titulado *La Orientación Educativa y la Intervención Psicopedagógica*, de 1990.

1. *Proyecto para la reforma de la enseñanza*

El Ministerio de Educación y Ciencia presenta en el año 1987 el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*, cuyo apartado 18 está íntegramente dedicado a la Orientación Educativa y a Equipos de Apoyo a la escuela.

Se indica que la Orientación es un derecho de los estudiantes que debe concretarse en un conjunto de servicios y actividades dentro del sistema educativo y que el proceso orientador en educación debe ser continuo e implicar a los profesores, familia y escuela, atender a las características de cada alumno y capacitar a los sujetos para la autoorientación (MEC, 1987).

Se entiende el proceso de Orientación como integrante de la labor educativa y por ello tarea de todos los profesionales de la educación, especialmente del Departamento de Orientación de cada Centro y del profesor tutor.

Respecto a los Equipos Psicopedagógicos, se contempla una red «sectorizada» de los mismos que abarcará Centros de todo tipo y nivel, excepto los universitarios. Se mencionan como funciones generales de dichos equipos: la preventiva, la compensadora y las de asesoramiento y apoyo técnico, en estrecha relación con los profesores y, sobre todo, con los tutores, con los Departamentos de Orientación de los Centros e indirectamente con los estudiantes.

En cuanto a los Departamentos de Orientación, se indica que están integrados por los profesores tutores y coordinados por un profesor del Centro que posea formación psicopedagógica. Sus actividades serán fundamentalmente: la planificación y coordinación de la acción orientadora de los profesores tutores, la coordinación de las adaptaciones curriculares, la evaluación de los alumnos y la correspondiente orientación, la promoción de actividades de asesoramiento académico-profesional de los estudiantes, con especial atención a aquéllos que poseen necesidades educativas especiales, etc. Se señala simplemente como *aconsejable* la existencia del Departamento de Orientación en los Centros, lo cual es un obstáculo para una implantación real a corto plazo de la Orientación en el sistema educativo.

Finalmente, el Proyecto hace referencia a la potenciación del profesor-tutor, a su formación para realizar funciones de conocimiento de las potencialidades del alumno y a las actividades tutoriales. El profesor-tutor contribuirá a la cooperación entre la escuela y la familia, a la localización de las dificultades escolares y a su asesoramiento,

a la coordinación de los docentes que trabajan con un grupo determinado de alumnos y a favorecer unas adecuadas actitudes educativas.

En síntesis, como aspectos positivos del Proyecto para la Reforma de la Enseñanza se puede destacar el intento de integrar la Orientación en el proceso educativo de los Centros docentes, la coordinación que se prevé de los diversos Servicios de Apoyo a la escuela y de los diversos ciclos y niveles educativos no universitarios, el contemplar la implantación de Departamentos de Orientación en los Centros y la potenciación del rol del profesor-tutor (Sobrado, 1990).

Como limitaciones se pueden citar la no coordinación orientadora con los estudios universitarios, la dedicación parcial a las actividades orientadoras por parte del Orientador, la no generalización del Departamento de Orientación en los Centros, la amplitud de los sectores escolares en relación con el número de miembros de los Equipos Psicopedagógicos, la no exigencia de Licenciatura en Pedagogía o Psicología para los Orientadores, etc.

2. *El Libro Blanco de la Reforma*

El *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* dedica el Capítulo XV a la Orientación Educativa. El proyecto aquí reflejado considera, a nivel general, que «la orientación escolar, desde el punto de vista del alumno, es un derecho que ha de concretarse y garantizarse en un conjunto de servicios y actividades que el sistema educativo debe ofrecer. Su principal desarrollo tiene lugar en el ejercicio de la función tutorial, y en el nivel de secundaria su contenido ha de verse complementado con el de orientación profesional.

La orientación educativa apunta al objeto de optimizar el rendimiento de la enseñanza mediante el adecuado asesoramiento del alumno a lo largo de su avance en el sistema y respecto de su tránsito a la vida activa. Por ello, «la orientación educativa es para el sistema escolar un elemento esencial que contribuye a la calidad y a la eficacia de la enseñanza» (MEC, 1989).

Se plantea la orientación en tres niveles: *1)* como actividad vinculada a indisociable de la función tutorial; *2)* como apoyo técnico al tutor, que se concreta en los departamentos de orientación y *3)* como apoyo técnico externo a los dos niveles anteriores, que se concreta en una red «sectorizada» de equipos de orientación y apoyo.

2.1. Función tutorial

En el primer nivel se centra la orientación escolar en el cumplimiento de la función tutorial, considerando que ésta entraña una relación individualizada con el educando desde una concepción integral y personalizada, superando la mera instrucción o impartición de conocimientos.

Esta acción tutorial orientadora adquiere matices diferentes a lo largo de las distintas etapas educativas. Al principio, en la educación infantil y en la primaria, las funciones más importantes se refieren a la inserción del niño en el grupo de com-

pañeros, la adaptación escolar inicial, la prevención de dificultades de aprendizaje y la vinculación de la escuela con la familia. En el nivel de secundaria, pasan a prevalecer los aspectos de orientación relativos a la elección entre distintas vías y opciones educativas y el afianzamiento de las técnicas de estudio. En la Educación Secundaria, la orientación educativa ha de completarse con la orientación profesional.

2.2. Departamentos Psicopedagógicos y de Orientación

Se contemplan los Departamentos de Orientación como un apoyo técnico al profesor-tutor en el desempeño de sus funciones tutoriales y orientadoras. Coordinarán éstas y asegurarán el enlace entre el Centro y el equipo psicopedagógico correspondiente. Estarán encargados de promover actividades informativas y de asesoramiento de los alumnos y prestarán especial atención a los escolares que presentan necesidades educativas especiales y demandas de apoyo específico.

Se indica que es *aconsejable* su creación, y su dirección y coordinación corresponderá a un profesor del centro que, *a ser posible,* posea la titulación de Licenciado en Pedagogía o Psicología, quien será eximido de un amplio número de horas de docencia para realizar sus funciones.

2.3. Equipos de Orientación y Apoyo

Servirán de apoyo técnico a los Departamentos de Orientación constituidos dentro de los centros, trabajando en estrecha coordinación con éstos y las tutorías, y estarán estructurados en sectores escolares que abarcarán centros de todo tipo y nivel, desde escuelas infantiles hasta centros de secundaria. Estarán formados por profesionales expertos en diversos campos, entre los que deberá haber necesariamente docentes de los distintos niveles educativos.

Se indica también una amplia serie de funciones generales de los Equipos de Orientación y sus diferentes modalidades de actuación:

— anticipadora y preventiva de problemas escolares y de desarrollo personal,

— compensadora de las desigualdades sociales, y

— favorecedora de la diversidad y de las especiales aptitudes de los alumnos.

Se prevé la racionalización en el funcionamiento de los servicios existentes en la actualidad, para evitar la duplicidad de funciones, y el establecimiento de los oportunos cauces de colaboración con las Comunidades Autónomas y otras instituciones públicas en el mismo sentido.

2.4. La profesionalización de los orientadores

Según el Proyecto de Reforma, pretende el Ministerio de Educación y Ciencia impulsar la creación de un servicio técnico de profesionales de cualificación psico-

pedagógica para el desempeño de las funciones propias de los distintos servicios de orientación educativa, tanto en los departamentos de los centros como en los equipos interdisciplinares de sector.

Se tenderá a que las condiciones económicas y laborales sean equiparables para todos los miembros de los equipos.

Los profesores que coordinen los Departamentos de Orientación en los Centros habrán de ser Licenciados en Pedagogía o Psicología, si bien en los centros de secundaria otros profesores podrán asumir esa tarea.

Los centros concertados, con el oportuno número de unidades, recibirán la consiguiente asignación económica para contratar a un profesional debidamente titulado.

Como aspectos positivos del *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* en el ámbito de la Orientación se pueden mencionar los siguientes:

— El énfasis puesto en la función y actividades tutoriales, integrándolas con las tareas de docencia.

— La necesidad de la formación inicial y continua del profesor-tutor.

— El enfocar la Orientación como un proceso continuo en los diversos ciclos y etapas educativas.

— La delimitación de las funciones de los Departamentos de Orientación de los Centros y de los Equipos de Orientación y Apoyo de sector.

— La referencia a la creación de un Servicio Técnico de Orientadores.

Como limitaciones y aspectos deficientes se puede hacer referencia a los que siguen a continuación:

— Indefinición respecto al contenido de la formación de tutores, a su curriculum y a los Centros Universitarios encargados de su preparación.

— Provisionalidad en la constitución de Departamentos de Orientación en los Centros.

— Indefinición respecto a la exigencia de formación para los Orientadores. En los Centros de Educación Secundaria no es precisa una Licenciatura en Pedagogía o Psicología para desempeñar tareas de Orientación.

— Indeterminación en la *ratio* de Equipos de Orientación y Apoyo/amplitud del sector escolar que atender.

— Inconcreción en cuanto a la dedicación de los Orientadores a las actividades orientadoras, de docencia directa y de apoyo al profesorado.

— Indefinición sobre condiciones y requisitos de acceso a puestos de Orientadores de Centro y Equipos.

— Imprevisión en cuanto a espacios, condiciones materiales, económicas, técnicas, etc., para efectuar las actividades de Orientación y Tutoría (Sobrado, 1990).

3. *La orientación educativa y la intervención psicopedagógica*

Es este el título del Documento elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencia (1990) que aborda conjuntamente las funciones de orientación e intervención psicopedagógica en los distintos niveles del sistema educativo.

Este Documento se desarrolla en cinco secciones: una, de carácter general, acerca de los principios básicos que han de guiar al subsistema de orientación dentro del sistema educativo; tres secciones respecto a los niveles en los que opera dicho subsistema: el grupo docente, el centro educativo y el sector, con las correspondientes funciones de tutoría, Departamento de Orientación y Equipos Interdisciplinares. Finalmente el Documento hace referencia a las previsiones del Ministerio de Educación sobre desarrollo, organización y formación permanente de los Equipos Interdisciplinares y profesores orientadores.

3.1. Principios básicos

Se hace referencia en este apartado a los conceptos de tutoría, de orientación y de apoyo educativo, conceptos que han sido tradicionalmente invocados para las funciones, objetivos y estructuras que se consideran dentro del sistema educativo y que a la vez son denominaciones relativamente genéricas, cuyo contenido varía de unos planteamientos a otros y cuya delimitación exacta no siempre es posible llegar a establecer.

En cuanto a la tutoría se reafirma lo ya expuesto en el Proyecto para la Reforma y en el Libro Blanco, en el sentido de que las actividades del profesor-tutor están muy vinculadas con la práctica docente; y en un planteamiento integrado y personalizado de la educación, la función tutorial se identifica con la docente, en el sentido de formar parte de ésta (Sobrado, 1990).

Respecto a la orientación educativa, se presenta como un concepto coincidente en parte con el de tutoría, aunque en términos más amplios, de modo que la tutoría representaría un aspecto concreto del proceso orientador. Se destaca, igualmente, que la mejor orientación educativa es la educación sin más, la educación integral y personalizada.

Por apoyo educativo no se entiende una educación de refuerzo que algunos alumnos reciben, sino un subsistema institucional de orientación e intervención psicopedagógica dentro del sistema educativo.

3.2. La acción tutorial

Al ser la tutoría un elemento inherente a la función docente y al currículo, todo profesor está implicado en la acción tutorial. Además, porque la acción docente no se ejerce sólo en relación con el grupo de alumnos ni tiene lugar exclusivamente entre las paredes del aula, se hace preciso superar una visión simplista de la tutoría y reintegrarla en la función docente con criterios de corresponsabilidad y cooperación, que profundicen en el proyecto educativo del equipo docente en términos de un compromiso colectivo con la educación y orientación de los alumnos.

Se exponen en el Documento las funciones del tutor ordenadas en torno a tres puntos de referencia: alumnos, profesores y padres.

Estas funciones del tutor se ven acompañadas en cada caso por una amplia relación de posibles tareas y actividades a realizar. Sin embargo, en este Documento no aparecen contempladas funciones tutoriales relacionadas con el conocimiento global del alumno, el asesoramiento en los métodos y habilidades de estudio y el trabajo escolar realizado por el estudiante dentro y fuera del Centro docente (Sobrado, 1990).

Al mencionar la Orden Ministerial de 9 de junio de 1989 en lo referente a las horas que el profesorado dispondrá para las correspondientes funciones de tutoría, no se alude con ello a los Centros de EGB o Primaria, sino tan sólo a BUP y FP, lo cual plantea serios interrogantes con vistas a una implantación real de la tutoría en el sistema educativo.

Se indica que es el Departamento de Orientación del Centro la estructura que planificará, apoyará y coordinará la función tutorial y se señala la necesidad de una formación inicial y continuada del profesorado en la función tutorial.

3.3. La orientación en los Centros: el Profesor Orientador y el Departamento de Orientación

Se hace referencia en este punto a la «necesidad» de la presencia e intervención, dentro del propio centro educativo, de un profesional cualificado que a diario detecte los problemas de aprendizaje, que coordine las actividades de orientación que se producen en el centro y que atienda las necesidades específicas del alumnado o, en su caso, las traslade al Equipo Interdisciplinar de sector.

Igualmente, se indica la «necesidad» de un Departamento de Orientación en los centros de Secundaria que abarquen tanto la etapa obligatoria (12 a 16 años), como el Bachillerato y los Módulos Profesionales (16 a 19 años).

Las funciones generales de la Unidad de orientación e intervención psicopedagógica en los centros son las mismas, tanto cuando, en la práctica, se reduzca al profesor orientador, como cuando se organice en un Departamento; dicha Unidad es, en todo caso, el espacio institucional donde se articulan las funciones de orientación y tutoría. Profesor orientador y Departamento de Orientación realizarán sus funciones en el marco de la organización y de la jerarquía de responsabilidades del centro, en dependencia de la jefatura de estudios y, en última instancia, de la dirección del centro.

Como aspecto sombrío cabe destacar la alusión a la simple *necesidad* de la orientación en los Centros y del Departamento de Orientación tan sólo en la Enseñanza Secundaria, olvidándose en este sentido de las etapas Infantil y Primaria.

3.4. Equipos Interdisciplinares de sector

Se denominan así los distintos Servicios y Equipos que existen en la actualidad en el sistema educativo: tanto los Servicios de Orientación Escolar y Vocacional,

integrados por funcionarios, cuanto los Equipos Multiprofesionales de carácter general y aquellos otros de ámbito más específico, como los de Atención Temprana y los Equipos Específicos para atención de alumnos con determinadas deficiencias, y que están integrados por profesionales contratados.

Los Equipos Interdisciplinares se organizan en un ámbito sectorial, coordinando los distintos recursos educativos del sector, en lo que se refiere a orientación, y coordinándose también con otros recursos existentes en el propio sector, como la Inspección Educativa y los Centros de Profesores. La «sectorización» se propone asegurar que el sistema educativo trabaje, en una perspectiva de distrito o de zona, con carácter integrador y optimizador de todos los recursos disponibles, orientando a la más apropiada escolarización y la mejor educación de todos los alumnos, desarrollando una atención preferente precisamente de aquellos que se hallan en situación de mayor desventaja, necesidad o riesgo.

Estos Equipos pueden facilitar a los centros una asistencia y un apoyo técnicos de distinta naturaleza: didácticos, psicológicos, sociológicos, organizativos, etc. Estos apoyos han de encaminarse, principalmente, a una actuación preventiva, que se anticipe a la aparición de los problemas. Al extenderse la educación obligatoria y gratuita hasta los dieciséis años, aconseja ampliar paulatinamente la actuación de los Equipos Interdisciplinares, actualmente centrados en la EGB, al nivel de Educación Secundaria.

3.5. Medidas de desarrollo y organización del sistema de Orientación

En conexión con la Reforma, el MEC pretende desenvolver una estructura y organización funcional donde se admita el carácter especializado de la función de Orientación dentro de la profesión docente y donde se reconozcan las titulaciones necesarias para el desarrollo adecuado de la misma.

Igualmente se pretende la implantación y generalización de la Orientación de un modo progresivo, a partir de los actuales profesionales cualificados y con la incorporación de nuevas promociones de titulados especializados y la creación de la especialidad de Psicopedagogía dentro del Cuerpo de Profesores que impartirá la Educación Secundaria.

Asimismo se prevé que el MEC realice los necesarios programas de formación continua para que los que se incorporen a la especialidad reseñada puedan completar y perfeccionar su formación en materias de Orientación educativa e intervención psicopedagógica.

Respecto a esta propuesta de organización de la especialidad de Orientación Educativa, se observan en la misma elementos positivos con respecto a la situación actual en aspectos tales como la previsión en la especialización de los Orientadores, la exigencia de titulación universitaria superior (Pedagogía o Psicología), la estabilidad profesional en los puestos de trabajo, la previsión de formación continua, etc. (Sobrado, 1990).

Sin embargo, existen algunos interrogantes en esta propuesta, tales como el mismo carácter de la especialidad, que no es primordialmente docente y, sin embargo,

se integra dentro del Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria que prevé la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

En segundo lugar, los Departamentos de Orientación de los Centros de Educación Infantil y Primaria quedan fuera de la actuación de los especialistas de Psicopedagogía.

En tercer lugar, la especialidad señalada de Psicopedagogía aún no está vigente en los planes de estudio universitarios y estrictamente sólo podrán desempeñarla los titulados superiores en Pedagogía y Psicología; siendo difícil que los programas de formación permanente de estos profesionales puedan subsanar una formación equilibrada en ambas titulaciones en un plazo corto de tiempo.

Finalmente, al no integrarse esta propuesta en la LOGSE, las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia educativa podrán implantar modelos distintos de especialidad de Orientación Educativa, perdiéndose una excelente oportunidad para arbitrar un esquema general de organización de la Orientación en todo el país.

X. EL FUTURO DE LA ORIENTACIÓN EDUCATIVA

En la citada Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) se hace referencia a la orientación en el Preámbulo, en los artículos 2 y 60 y en la Disposición Adicional 3.ª, incluyendo como parte de la función docente la tutoría y orientación y estableciendo el derecho del alumnado a recibir ésta en los campos psicopedagógico y profesional.

Se está ante una oportunidad histórica en el campo de la Orientación Educativa. Las últimas disposiciones del MEC abren fundadas esperanzas al contemplar el importante papel que se asigna a la Orientación desde la Educación Infantil hasta la Educación Secundaria, incorporándose a todas las etapas como un elemento integrante de la labor educativa, inherente a las funciones docentes y tutoriales.

Ahora resta esperar los Decretos y Reglamentos que desarrollen las Disposiciones Adicionales y las Leyes correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia educativa y de todo ello depende que la Orientación deje de ser una «*asignatura pendiente*» en el sistema educativo.

BIBLIOGRAFÍA

Cabezas, M. N.; Pérez, M. y López, B. «V Jornadas de Orientación Educativa». *Escuela Española, 2.985*, 4-I-1990, p. 7.

Castillo Arredondo, S. *Orientación Educativa. El Consejo Orientador al término de la EGB.* Madrid, Editorial Cincel, 1989.

Fernández Barroso, A. «Reforma del sistema educativo y orientación». *Papeles del Psicólogo, 39-40*, junio-agosto 1989, pp. 38-41.

García Yagüe, J. «Posibilidades y límites de la orientación escolar en España». *Patio de Escuelas, 2*, julio-diciembre 1978, pp. 14-18.

Lázaro, A. J.; Asensi, J. y Gonzalo, M. L. «El desarrollo de la Orientación Institucional en España». *Revista de Educación, 270,* mayo-agosto 1982, pp. 159-187.

Lete, J. R. e Insúa, F. «La Orientación en la educación secundaria obligatoria (12-16 años)». *Quinesia, 12,* abril 1990, pp. 9-14.

Ministerio de Educación y Ciencia. *Proyecto para la reforma de la Enseñanza. Propuesta para debate.* Madrid, Servicio de Publicaciones, 1987.

— *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo.* Madrid, Servicio de Publicaciones, 1989.

— *La Orientación Educativa y la Intervención Psicopedagógica.* MEC, 1990, Documento fotocopiado.

Rodríguez, M. L. *Orientación Educativa.* Barcelona, Edic. CEAC, 1989.

Sobrado Fernández, L. *Intervención psicopedagógica y orientación educativa.* Barcelona, PPU, 1990.

Soler Santaliestra, J. R. *La orientación educativa.* Barcelona, Editorial Humanitas, 1989.