



6 de desembre de 2022

El secretari del Govern

Comunicació

al Govern sobre la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret d'orientació educativa.

El Departament d'Educació ha de dur a terme la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret d'orientació educativa, de conformitat amb l'article 66 bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Per tot això, a proposta del conseller d'Educació, el Govern

Pren coneixement de la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret d'orientació educativa, amb el contingut que consta com a annex.

Annex

Consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret d'orientació educativa.

1. Els problemes que es pretenen solucionar

A Catalunya, el nombre d'alumnes que acaben l'escolaritat obligatòria sense una idea clara i fonamentada d'allò que volen fer en el futur és excessivament alt. També ho és l'abandonament i el fracàs educatiu postobligatori. Aquesta situació preocupa tota la comunitat educativa, començant pel mateix alumnat i les seves famílies i acabant per tots els professionals que hi treballen.

D'altra banda, l'orientació educativa —disciplina que hauria de contribuir essencialment a adreçar aquesta situació— no té un marc referencial clar en l'ordenament del sistema educatiu a Catalunya. El Decret 175/2022, de 27 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació bàsica, esmenta explícitament l'orientació educativa com a element de qualitat però no en desenvolupa l'organització ni la pràctica. La manca d'un emmarcament clar i connectat amb els referents teòrics i metodològics internacionals fa que l'organització i la pràctica de l'orientació educativa responguin al criteri diferent de cada centre o professional, amb la qual cosa pot resultar incompleta o parcial i la seva qualitat es pot veure afectada.

En la darrera dècada, el Departament ha impulsat un marc d'orientació que no té fonaments coneguts i que no ha aconseguit adreçar els problemes relacionats amb l'orientació. El marc de recursos disponibles mostra una heterogeneïtat desestructurada que reflecteix justament que no es disposa d'un marc que organitzi i articuli les funcions i les actuacions que en aquesta matèria es necessiten.

L'anàlisi del marc regulador existent permet constatar que l'orientació és un element de qualitat, però també que aquest marc no desplega com es concreta ni les funcions i les activitats que cal desenvolupar en aquest sentit.

Aquesta situació provoca dos problemes: la manca de definició de funcions orientadores per part dels professionals de l'educació (essencialment professorat, tutors, orientadors i també professionals dels serveis educatius) i la manca de recursos específics de referència per donar resposta a aquestes necessitats i impactar directament en tota la població escolaritzada.

L'orientació, d'acord amb els estàndards internacionals, es concep com un procés continuat d'acompanyament i suport a l'alumnat durant el seu desenvolupament formatiu en el context de l'educació formal, però també en els contextos socials, comunitaris i laborals, que ha de permetre que persones i col·lectius puguin desenvolupar els projectes de desenvolupament personal esmentats (socials, acadèmics, professionals i de ciutadania) amb sentit per a la mateixa persona

o col·lectiu (perspectiva idiosincràtica i cultural), amb vista a millorar el seu benestar i la seva participació activa a la societat.

L'orientació no és una pràctica deslligada de la realitat socioeconòmica en la qual es desenvolupa (crisi socioeconòmica, atur, canvi permanent, exclusió, desigualtats, emergència climàtica, entre altres): cal que incorpori una visió crítica dels principals fenòmens de l'entorn i que col·labori en el desenvolupament de les persones, els grups i les comunitats. Aquesta contribució no es pot reduir a un nombre limitat d'accions puntuals, sinó que requereix una acció continuada, planificada i organitzada al llarg de les etapes educatives.

2. Els objectius que es volen assolir

Es considera necessari regular com l'orientació haurà de promoure el desenvolupament integral de les persones (en els aspectes cognitius, emocionals, afectius i relacionals) i la configuració del seu projecte de vida i professional, i preveure quina haurà de ser la participació dels diferents agents del sistema educatiu.

La realitat actual presenta una manca de definició de les funcions orientadores que han de desenvolupar els professionals de l'educació (essencialment professorat, tutors, orientadors i també professionals dels serveis educatius) i una manca de recursos específics per donar resposta a aquestes necessitats.

Les línies d'actuació que el decret estructurarà i impulsarà preveuen:

1. Garantir una orientació educativa adequada, amb uns estàndards mínims de qualitat, i accessible a tot l'alumnat del sistema educatiu de Catalunya.
2. Articular les accions d'orientació de centre, integrades al currículum i com a activitats complementàries, per acompanyar l'alumnat en la seva trajectòria.
3. Sistematitzar els processos de transició entre etapes i el treball pedagògic coordinat entre els professionals dels diferents ensenyaments i etapes educatives.
4. Contribuir a reduir el nombre d'alumnes en situació de fracàs escolar i d'alumnes que no accedeixen o abandonen els estudis postobligatoris.
5. Articular una adequada oferta i utilització dels recursos públics per facilitar l'orientació educativa al llarg de la vida.

En relació amb el compromís de compliment de l'Agenda 2030, aquests objectius es vinculen en la seva totalitat amb l'objectiu de desenvolupament sostenible (ODS) 4, "Educació de qualitat", que pretén garantir una educació inclusiva, equitativa, de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom, i l'ODS 10, "Reducció de la desigualtat en i entre els països", que commina a no deixar ningú enrere.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

- L'opció de “no fer res” o mantenir la situació actual.

En les darreres dècades el Departament ha impulsat iniciatives variades però disperses en relació amb l'orientació, que no han facilitat un model ni han permès organitzar-la, estructurar-la i sistematitzar-la per oferir un marc normatiu de qualitat que acompanyi les persones al llarg de la vida.

L'anàlisi de les accions dutes a terme fins a l'actualitat per adreçar la qüestió de l'orientació — que no han estat de caràcter normatiu— no han permès solucionar el problema. S'han desenvolupat cursos de formació, un repositori de recursos d'orientació a la plataforma XTEC de característiques d'alta heterogeneïtat i altres accions de més o menys abast que no han pogut modificar la realitat, justament perquè no disposaven d'un marc conceptual i normatiu clar.

Mantenir el mateix tipus d'actuacions dutes a terme fins ara és una opció que es considera inadequada per a l'atenció de qualitat al conjunt de l'alumnat, que es mereix un acompanyament i un assessorament que facilitin el ple desenvolupament de les seves competències i capacitats, en condicions d'igualtat i equitat. Per tant, l'opció de “no fer res” o mantenir la situació actual implicaria que l'orientació educativa continués en una situació de desequilibri i desigualtat entre l'alumnat.

- L'opció normativa es considera l'alternativa preferida.

El marc regulador existent, com ja s'ha esmentat, permet constatar que l'orientació és un element de qualitat, però no desplega ni concreta les funcions i les activitats que cal desenvolupar en matèria d'orientació.

Així doncs, s'evidencia la necessitat que el sistema educatiu a Catalunya —i els centres educatius que l'integren— pugui concretar un model d'orientació sobre la base d'un marc comú de referència, a partir d'una fórmula jurídica que permeti afrontar una necessitat universal del sistema, i això ho pot propiciar un decret. L'exemple del desenvolupament del Decret 150/2017 de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu permet il·lustrar el tipus de línia d'actuació que també es vol impulsar per a l'orientació.

El model que s'està considerant adoptar inclou, com a marc referencial, l'orientació en sentit sincrònic i diacrònic. D'una banda, se segueix l'itinerari de l'alumnat des del moment que inicia la vinculació amb el centre educatiu fins que l'abandona, tenint en compte l'accés al sistema educatiu, l'acollida, la familiarització acadèmica, la desitjable intensificació d'aprenentatges i finalment el traspàs entre nivells i la transició entre etapes. D'altra banda, s'inclouen els processos educatius que poden ser objecte d'acció orientadora i que tenen a veure amb el desenvolupament

educatiu de cada alumne i el context formatiu en què el procés educatiu es desenvolupa: processos de desenvolupament personal, el context d'aprenentatge i els requisits de l'aprenentatge. En aquest sentit, les accions i els processos d'orientació recullen accions puntuals i continuades, la infusió curricular de l'orientació (la integració de l'orientació al currículum), els recursos per a l'orientació i els plans i projectes d'orientació.

L'estructura organitzativa del model interpel·la diversos agents per a la direcció de l'orientació i la coordinació territorial (equips directius i docents d'orientació educativa), la coordinació de programes i accions (docents d'orientació educativa i serveis educatius), la coordinació de l'acció tutorial - tutoria (tutors i tutores), l'acció orientadora (equip docent i docents d'orientació educativa) i, finalment, la família i el mateix alumnat pel que fa a la necessària col·laboració en les accions d'orientació.

El marc referencial internacional i les necessitats en orientació educativa del nostre alumnat reclamen la necessitat de desenvolupar un marc conceptual i normatiu amb rang de decret que impulsi un model integrador per ordenar, articular i desenvolupar una proposta d'orientació educativa que faci èmfasi en l'estructura organitzativa i la pràctica de l'orientació, i s'articuli amb els projectes educatius de centre i amb les programacions generals anuals. Per tant, l'opció normativa preferida es vehicularia amb una norma reglamentària en forma de decret, que donaria resposta als problemes que es pretenen solucionar posant l'èmfasi en l'estructura organitzativa i la pràctica de l'orientació.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

L'impacte d'aquest decret interpel·la, en primera instància, els professionals orientadors del centre, els tutors, els docents del centre i les direccions. En un segon nivell, tindrà efectes en les actuacions d'inspectors, equips d'assessorament i orientació pedagògica, centres de recursos pedagògics i, en definitiva, en els diferents serveis educatius.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la dimensió i el règim especial de Barcelona.

De manera indirecta, el decret també farà referència —no normativa— a la necessària coordinació entre els recursos educatius del Departament d'Educació i els que posen a disposició de la ciutadania les administracions locals i altres establiments educatius, organitzacions i entitats.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

No aplica.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors. Si ja es disposa d'una opció normativa preferida entre les solucions possibles que es plantegen, s'han de valorar les repercussions més rellevants que es preveu que tindria aquesta alternativa des de les perspectives indicades a les lletres a), b), c) i d).

La manca d'una proposta d'orientació estructurada té uns efectes de primer ordre en els itineraris formatius i laborals d'una part important de la ciutadania. La despesa que suposa buscar alternatives a les trajectòries iniciades no satisfactòries té un impacte de caràcter econòmic i social, i també en el sistema educatiu. Es pot preveure que l'aplicació del decret impactarà positivament, a mitjà termini, en la reducció dels percentatges d'abandonament escolar prematur, en l'augment de la satisfacció dels itineraris i de la qualitat del sistema educatiu i de manera indirecta també podrà tenir incidència, conjuntament amb la resta de polítiques actives, en la reducció de la taxa d'atur juvenil.

En el marc de l'educació bàsica, la repercussió econòmica serà menor perquè ja hi ha personal que, parcialment o com a perfil professional específic, desenvolupa accions d'orientació; però en el marc de l'educació postobligatòria caldrà preveure efectes en l'àmbit pressupostari per la previsió de dotació de personal docent, atès que actualment a la formació professional, als batxillerats i als ensenyaments de règim especial o als centres i escoles de formació de persones adultes no es disposa de professionals de l'orientació.

La societat s'ha de beneficiar dels efectes positius que ha de produir el decret. S'estima que l'impacte social serà elevat en la mesura que es pretén incidir en l'abandonament prematur, en el procés d'orientació dels itineraris formatius postobligatoris, en la reducció de canvis d'estudis postobligatoris iniciats i en una millor orientació envers les necessitats personals, socials i també del teixit productiu del país com a element de qualitat del sistema.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, si és el cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència

La consulta pública que es comunica servirà per obtenir informació a fi de copsar l'opinió, la sensibilitat i les propostes de la comunitat educativa i dels diferents sectors implicats en l'orientació educativa i optimitzar el desenvolupament del marc normatiu.

Aquesta consulta pública prèvia, així com les consultes que posteriorment es faran en el marc del desenvolupament del decret, configuraran una oportunitat única per impulsar també altres accions com el desenvolupament de plans de formació inicial i permanent dels professionals amb responsabilitats en l'orientació o l'estructuració d'un repositori de recursos per a l'orientació en les diferents etapes, entre d'altres.

Juntament amb la consulta pública prèvia s'han previst altres accions que permetran enriquir el procés d'obtenció d'informació i l'anàlisi posterior. Concretament s'han previst les accions següents:

1. Avaluació de la situació de l'orientació a l'educació bàsica: es desenvoluparà una avaluació a partir d'un qüestionari, amb la participació de recercadors universitaris i el suport del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, que permetrà disposar d'una imatge significativa de la situació de l'orientació als centres d'educació primària i secundària obligatòria. La mostra és prou gran per disposar no només de la situació actual, sinó també d'elements de qualitat que ja té el sistema i que cal conèixer i generalitzar, els quals també serviran d'element referencial per al desenvolupament del decret.
2. Un procés de participació ciutadana que, previst en el mateix desenvolupament del decret, permetrà consultar aspectes específics de caràcter clau i estratègic per concretar la proposta de decret.
3. Grups de discussió amb experts, professionals i la comunitat educativa, els quals han de poder fer una anàlisi de caràcter qualitatiu de les dades del sistema i de la situació de l'orientació, així com identificar els aspectes que més preocupen als diferents col·lectius en funció del seu rol i la seva visió de l'orientació.
4. Finalment, les diferents unitats del Departament d'Educació faran, mitjançant reunions específiques de treball, les seves aportacions i participaran en la definició de tots aquells elements de coordinació i articulació que el decret i les accions d'orientació han d'establir amb altres accions que estan ordenades i regulades per a altres àmbits de gestió i actuació del mateix Departament.