

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	9
---------------------------	---

PRIMERA PARTE

REVISIÓN DE MODELOS Y EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA. VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ESPECIALIDAD DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN EL MÁSTER DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO

<i>Tema 1. MODELOS DE FORMACIÓN INICIAL: CONSECUTIVOS Y ACADÉMICOS V/S CON- CURRENTES Y PROFESIONALIZANTES</i>	19
1. El modelo consecutivo con enfoque académico	21
2. El modelo simultáneo (o concurrente) de enfoque profesionalizante	21
<i>Tema 2. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS Y DESCENTRALI- ZADAS SOBRE LA FORMACIÓN INICIAL, HABILITACIÓN E INSERCIÓN DE LOS PROFE- SIONALES DE LA ORIENTACIÓN EDUCATIVA Y PROFESIONAL EN ESPAÑA</i>	25
1. El papel de la Administración General del Estado en las cuatro últimas décadas	25
1.1. Ley 14/1970 General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE)	25
1.2. Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)	27
1.3. Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)	27
1.4. Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG)	29
1.5. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)	30
1.6. Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) y Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional ...	35

1.7. Las leyes orgánicas de Universidades y su desarrollo: de la LRU (1983) al Proyecto de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (2022)	35
2. El papel de las Comunidades Autónomas y de las Universidades en la formación inicial de docentes y orientadores/as	49
<i>Tema 3. IMPLICACIONES DE LAS LEYES DE EDUCACIÓN (2020) Y DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2022) PARA LA FORMACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA ORIENTACIÓN ...</i>	51
1. Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE).....	51
2. Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (2022).....	60
3. Las 24 propuestas de reforma para la mejora de la profesión docente (MEFP, 2022) vinculadas a la reforma del sistema educativo	66
<i>Tema 4. VALORACIÓN DE LA SUFICIENCIA DE LA FORMACIÓN INICIAL Y HABILITACIÓN VIGENTES PARA EL APRENDIZAJE DE LAS COMPETENCIAS E IDENTIDAD PROFESIONAL DE LOS ORIENTADORES</i>	69
1. La especialidad de Orientación Educativa en el marco de un Máster habilitante referido a la profesión docente	69
2. El actual plan de estudios de la especialidad de Orientación Educativa: Valoraciones y propuestas de mejora.....	70
2.1. Marco de referencia para la ordenación de las competencias compartidas y específicas de docentes, orientadores y otros especialistas en inclusión educativa del sistema educativo	72
2.2. Valoración y propuestas sobre módulos, materias y competencias de la especialidad.....	78
3. Titulaciones de acceso a la especialidad de Orientación Educativa y Profesional del Máster y competencias adquiridas en ellas	94
4. El debate recurrente sobre la denominación e impartición del Máster habilitante en Orientación Educativa y sobre la homologación de másteres «afines»	99

SEGUNDA PARTE
INSERCIÓN PROFESIONAL DE ORIENTADORES NOVELES:
LA PRINCIPAL ASIGNATURA PENDIENTE

<i>Tema 5. MODELOS Y PROCESOS DE INSERCIÓN PROFESIONAL. RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES Y EXPERIENCIAS EN EUROPA</i>	105
1. El proceso de inserción profesional de los orientadores en el contexto real de trabajo	105
2. Diseño de políticas y modelos de inserción o inducción profesional	109
3. Consenso internacional sobre los beneficios de la modalidad de inserción profesional mediante «mentoría»	112
3.1. Efectividad y debilidades de los programas de mentoría	113
3.2. Seleccionar y formar bien a los mentores y complementar su labor formativa	116
3.3. Experiencias en países europeos de referencia	117

TERCERA PARTE
UN MODELO NUEVO DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO
DE LA PROFESIÓN ORIENTADORA: ARGUMENTOS,
DESAFÍOS Y PROPUESTAS

<i>Tema 6. IMPLICACIONES DEL MOVIMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y ORIENTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA CARRERA. PERSPECTIVA DE LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES Y EXPERIENCIAS EN EUROPA</i>	129
1. ¿Qué lecciones hemos aprendido de la evidencia sobre la Orientación educativa y profesional en el contexto internacional?	133
1.1. Calidad y actualidad de la información disponible sobre el sistema de Orientación y la capacitación de los orientadores en la Unión Europea	134
1.2. Problemas pendientes de dos enfoques de la Orientación en las políticas nacionales: ¿Orientación para el desarrollo de la carrera del alumnado <i>vs</i> Orientación como factor de equidad, calidad e innovación de la educación?.....	136

<i>Tema 7. DESAFÍOS DE LA REFORMA DE LA FORMACIÓN INICIAL Y LA INSERCIÓN PROFESIONAL DE LOS ORIENTADORES EN EL MARCO DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN ESPAÑA</i>	147
7.1. Primer desafío: cómo y cuándo aplicar la función selectiva que se presume en la formación e inserción a una profesión regulada	148
7.2. Segundo desafío: la planificación prospectiva estratégica. Alineamiento de flujos e implicaciones presupuestarias de los períodos de formación dual e inserción profesional de orientadores	156
<i>Tema 8. PREMISAS Y CONDICIONANTES DE LA PROPUESTA DE MEJORA DE LA PROFESIÓN ORIENTADORA. LO QUE SE PROPONE Y LO QUE SE TRATA DE EVITAR</i>	165
<i>Tema 9. SÍNTESIS DEL MODELO: UNA PROPUESTA AMBICIOSA, FLEXIBLE, VIABLE Y MÁS SOSTENIBLE</i>	191
<i>Reflexiones finales</i>	205
<i>Referencias</i>	207

TEMA 2

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS SOBRE FORMACIÓN INICIAL, HABILITACIÓN E INSERCIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA ORIENTACIÓN EDUCATIVA Y PROFESIONAL EN ESPAÑA

1. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN LAS CUATRO ÚLTIMAS DÉCADAS

Haremos un breve recorrido por las leyes orgánicas y sus aportaciones, deteniéndonos algo más en el último período.

1.1. Ley 14/1970 General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE)

Antes del año 1970 se plasmaron en diversas normas ambiciosos proyectos de Orientación escolar y vocacional (centrados en el diagnóstico, la educación especial o la orientación profesional) que, por abandono y falta de recursos, nunca se llevaron a cabo. Será la LGE de 1970 la norma que 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 del alumnado (art. 9), la que dispone el establecimiento de medios para la localización y el diagnóstico del alumnado necesitado de educación especial (art. 50) y, al igual que las leyes posteriores, considera un derecho de todo el alumnado la Orientación escolar y vocacional (art. 125). Desarrollando esta Ley, a partir de 1975 es obligatorio ofrecer al alumnado un «consejo tutorial de orientación académica» en 6.º y 7.º curso de EGB, y un «consejo tutorial de orientación académica y profesional» al finalizar la EGB. Esta Ley también planteó un cambio importante en la formación del profesorado de secundaria, al establecer la obligatoriedad del Curso y certificado de Adaptación Pedagógica (CAP) que todo el profesorado debía realizar al término de la licenciatura en la Universidad. Dicho curso se asignó a los Institutos Universitarios de Ciencias de la Educación (ICE), que habían sido creados un año antes.

También debían cursar el CAP los orientadores que en aquellos años se agrupaban como servicio público en los servicios municipales y en los

SPOEV¹, que en 1982 a partir del Plan Nacional de Educación Especial (1977) se convirtieron en Equipos Multiprofesionales de Educación Especial (EMEE)².

Esta introducción es importante, como veremos a lo largo del libro, pues los primeros documentos que desarrollaron la LGE de 1970 fueron las Orientaciones Pedagógicas para la EGB (1970 y 1971) que contemplaban dos importantes figuras: «el Departamento de Orientación (DO) y el Tutor». Compondrían el D.O. «todas las personas responsables de la educación del alumnado: pedagogo-orientador, médico, psicólogo, asistente social y tutores, contando con la colaboración de la familia y el resto del profesorado». El desarrollo de dicha ley establecerá más adelante que el personal técnico que compone los servicios mencionados (SPOEV y EMEE) será nombrado entre los funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB licenciados en Pedagogía y/o Psicología³. El Reglamento de los Institutos de Bachillerato (BOE de 28-2-77) consideraba la existencia de un orientador escolar, y el Reglamento de los Centros de Formación Profesional (BOE de 20-12-75) contempla un Departamento de Orientación que debía actuar coordinadamente con los Servicios de Orientación del Ministerio de Educación. Por último, importa dejar constancia también de que en 1972 (BOE de 24-8-1972) se crearon los «Servicios de Orientación» para acompañar el Curso de Orientación Universitaria (COU) creado por la Ley, y reconocía la necesidad de disponer en los centros de una persona técnicamente preparada para responsabilizarse de dichas tareas de Orientación. Esta persona —denominada orientador— serían nombrados por el MEC 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, para coordinar estos servicios. 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

¹ Los Servicios Provinciales de Orientación Escolar y Vocacional (SPOEV) se crean en 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 MEC nivel provincial.

² En 1987 los EMEE y los SPOEV se unifican asumiendo las mismas funciones y el MEC comienza a diseñar los Equipos Psicopedagógicos.

³ Los componentes de los SPOEV eran 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 hicieron definitivos.

práctica general y definitiva. Como señala Moráis (1993), «terminó el curso y con él una interesante experiencia orientadora».

En definitiva, aunque el CAP supuso un avance, la formación pedagógica o psicopedagógica no se llegó a implantar de forma homogénea y sistemática para las enormes necesidades formativas de docentes y orientadores. En algunas universidades el CAP se desarrolló con un cierto nivel en cuanto a duración y contenidos, pero en otras era habitual que los docentes consiguieran el título por medio de estudios a distancia, de duración breve y sin alta exigencia de conocimientos, por lo que el sistema de formación siguió basándose en la obtención de una titulación universitaria y, en el mejor de los casos, una preparación docente posterior de carácter muy elemental (Esteve, 2006).

1.2. Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)

La LODE mantiene en derecho la Orientación escolar, como es lógico, y con ella comienza la transferencia de competencias plenas en educación a las Comunidades Autónomas, por lo que se abrió paso a las reformas del sistema de Orientación en los territorios. El País Vasco y Cataluña fueron pioneras en definir sus propias estructuras de Orientación y sus correspondientes funciones, que mantuvieron más allá de las propuestas por la LOGSE. Sin embargo, las transferencias no supusieron un cambio sustancial en la formación inicial habilitadora de los profesionales de la Orientación.

1.3. Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)

A partir de los años 90 muchos países comenzaron a introducir cambios en la formación del profesorado, con el fin de lograr una preparación que capacitara a los docentes capaces de responder a las demandas de una población escolar cada vez más diversa. Empezó entonces a tomar fuerza la idea de «profesionalizar» al profesorado, que había surgido algunas décadas atrás. Las reformas realizadas afectaron sobre todo a la formación del profesorado de Secundaria, que en muchos países experimentó cambios tanto en los contenidos de aprendizaje, como en su estructura, duración y requisitos de

admisión (Egido, 2011: 39). La LOGSE (1990), en su Artículo 24.2 establecía lo siguiente:

Artículo 24.2. Para impartir las enseñanzas de esta etapa será necesario además estar en posesión de un título profesional de especialización didáctica. Este título se obtendrá mediante la realización de un curso de cualificación pedagógica, con una duración mínima de un año académico. Que incluirá, en todo caso, un período de prácticas docentes. El Gobierno regulará las condiciones de acceso a este curso y el carácter y efectos de los correspondientes títulos profesionales, así como las condiciones para su obtención, expedición y homologación. Las Administraciones educativas podrán establecer los correspondientes convenios con las universidades al objeto de la realización del mencionado curso.

Dicho título profesional (CCP) fue uno de los primeros intentos de sustituir el CAP por una titulación mejorada con atención a la «profesionalización». Pero en tanto en cuanto dicho título/curso tardaba en regularse, el Real Decreto 850/1993 (Art. 16.b) por el que se regulaba el ingreso y la adquisición de especialidades en los Cuerpos de funcionarios docentes de Secundaria, mantuvo como requisito disponer del CAP. Así, mientras algunos ICE introdujeron el CCP en el curso 1999–2000, en otras la reforma no se aplicó y siguió impartándose el antiguo CAP.

La crítica a este modelo consecutivo ya se ha explicado. El CAP era un añadido pedagógico en el que se pretendía —ingenua e infructuosamente— construir en pocos meses una identidad profesional distinta a la que se había comenzado a construir en la Licenciatura, Diplomatura o Grado. Una vez más se regulaba la titulación, pero no el comienzo de la construcción de la profesión.

En lo que respecta a la especialización de los orientadores, el Real Decreto 1701/199 crea la especialidad de “Psicología y Pedagogía” en el cuerpo docente de Secundaria. Más allá de lo desacertado de su denominación para avanzar en la identidad profesional, supuso un gran avance, máxime porque se fijaron «los requisitos de titulación, en relación con las especialidades respectivas, que han de reunir los profesores funcionarios de los cuerpos docentes para optar a las plazas de la nueva especialidad «Psicología y Pedagogía» a través de los concursos ordinarios que convoquen (...): Funcionarios del cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria que estén en posesión del título de doctor o licenciado en Psicología, Filosofía y Ciencias de la Educación especialidades: Psicología o

Ciencias de la Educación) o Filosofía y Letras especialidad: Pedagogía, o especialidad: Psicología, o que hayan sido diplomados en las Escuelas Universitarias de Psicología hasta 1974.» (Disposición transitoria segunda).

En dicho RD se abre la puerta a que los profesores de la especialidad «Psicología y Pedagogía» tengan que asumir también funciones docentes —además de las propias— impartiendo materias optativas, y se sustituye la denominación de «especialidad de Psicopedagogía⁴ (Psicología y Pedagogía)» anunciada en un documento ministerial (MEC, 199) por la de «especialidad de Psicología y Pedagogía». La lógica que subyace a dicha sustitución es que tanto las titulaciones de Psicología como las de Pedagogía capacitan por igual para desempeñar las funciones de la especialidad. No obstante, el documento del MEC fue una gran aportación y una referencia durante muchos años.

La licenciatura en Psicopedagogía nació en paralelo y concordada con este proceso de reforma del sistema educativo español que legislativamente se plasmó con la publicación de dos leyes que abarcaban su espectro: la Ley Orgánica de Reforma Universitaria [LRU] (Ley Orgánica 11/1983), que reglamentó la enseñanza superior, y la LOGSE (1990) reguladora de los niveles no universitarios. Sobre la creación, aplicación y efectos en el perfil profesional del psicopedagogo, de la licenciatura en Psicopedagogía es interesante consultar Coll (1991), Vélaz de Medrano (1998), Carrión y Fernández Sierra (1999), Moreu y Bisquerra (2002), Fernández Sierra y Fernández Larragueta (2006a), entre otros autores.

1.4. Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG)

Es en esta ley, vinculada con lo establecido por la LOGSE, en la que tienen su anclaje los reglamentos orgánicos de los centros de Infantil, Primaria (Real Decreto 82/1996) y Secundaria (Real Decreto 83/1996), en los que se

⁴ En 1908 se ve publicado por primera vez el término *Psicopedagogía* (*psycho-pédagogie*) en la obra de G. Persigout y Clavière (1910). *Essais de Pédologie générale*, editado en París. Como recogen Ángel C. Moreu y otros autores (2002, 1998), el primero en utilizar este concepto en Italia fue Emilio Galli, quien lo mencionaba en un texto publicado en Milán en 1911, y en el que establecía las pautas de los exámenes psicopedagógicos, y en el que aparecía por primera vez la figura del profesional que se ocupa de llevar a cabo este proceso, bautizado por Galli como *psicopedadogo*. También reviste interés leer a Moreu (2002) sobre el discurso psicopedagógico.

definen por primera vez y pormenorizadamente las funciones y miembros de los departamentos de Orientación en los centros (institutos), así como su vinculación con las otras dos estructuras orientadoras: la tutoría (aula) y los equipos de Orientación e intervención psicopedagógica (zona o sector). Estos reglamentos —que se han mantenido vigentes hasta muy recientemente— que marcaron una impronta sin precedentes al modelo de Orientación en España, y condicionaron para bien la importancia de la profesión y el contenido de la formación inicial y permanente de los orientadores. No obstante, esto no se tradujo en una norma —que si establecerá la LOE— que sustituyera el CAP por una capacitación más robusta de estos profesionales.

1.5. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)

La necesidad de adaptar las titulaciones universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la aprobación de la LOE (2006) condujeron a un cambio significativo en la formación del profesorado de los niveles previos a la universidad, especialmente en educación Secundaria. Dicho cambio se sustenta en dos ejes fundamentales: la reforma de la estructura y duración de los estudios, y la reforma de su contenido, que se articula en torno a las competencias profesionales que los futuros docentes y orientadores deben adquirir. Para los docentes de Infantil y Primaria, el Grado supone la equiparación de sus estudios con los docentes de Secundaria, y para los de Secundaria la obligación de cursar un Máster universitario habilitante, con especialidades. Cabe apuntar aquí que la duración de los Grados y los Másteres por la que ha optado nuestro país no es la más habitual en Europa, pues muchos países se decantaron por el modelo de Grado de tres años y Máster de dos. Se impuso, por tanto, el formato 4+1 —el de Estados Unidos y Asia— frente al 3+2, más generalizado en el resto de Europa.

No es asunto menor que el Ministerio de Educación se reservara la competencia de fijar las orientaciones generales sobre las competencias docentes en las Órdenes ECI publicadas en 2007, y atribuyera a las universidades la competencia de concretarlas y formular en cada caso los perfiles de egreso de sus titulados, encargando a la ANECA verificar que los planes de estudio diseñados se ajustan a las normas establecidas.

En cumplimiento del Plan Bolonia y anclado en lo establecido en la LOE, en 2007 se sustituye el CAP por el Máster universitario en Formación del

Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas mediante Orden ECI/3858/2007⁵, que luego consolidará y desarrollará el RD 1834/2008.

Un importante y acertado cambio regulado en dicha Orden (2007) fue establecer las competencias profesionales específicas de la especialidad de «Orientación Educativa», así como modificar se denominación, ahora mucho más ajustada a un perfil profesional de carácter educativo que la de «Psicología y Pedagogía» de la LOGSE. De hecho, refuerza la denominación de las especialidades —entre ellas la «Orientación educativa»— en el Apartado 1.1 de dicho Anexo:

La denominación de los títulos deberá ajustarse a lo dispuesto en el apartado segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria (...), publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 21 de diciembre:

Apartado 1.1 Denominación: La denominación de los títulos deberá ajustarse a lo dispuesto en el apartado segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria (...) y a lo dispuesto en la presente Orden. Así:

1. La denominación de los títulos universitarios oficiales a los que se refiere el apartado anterior deberá facilitar la identificación de la profesión para cuyo ejercicio habilita y, en ningún caso, podrá conducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales.
2. No podrá ser objeto de verificación por parte del Consejo de Universidades ningún plan de estudios correspondiente a un título

⁵ Ver el ANEXO a la Orden ECI/3858. Desarrollo de determinados apartados del anexo I del Real Decreto 1393/2007, modificado por el artículo veintiuno del Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, como requisitos a verificar por los títulos oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de idiomas. El RD 861, a su vez, ha sido derogado por RD 822/2021.

universitario oficial cuya denominación incluya la referencia expresa a las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas sin que dicho título cumpla las condiciones establecidas en el referido Acuerdo y en la presente Orden.

Posteriormente, mediante un importante RD 1834/2008, se establecen las especialidades docentes de los cuerpos de funcionarios que tienen a su cargo la enseñanza en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional, y define la asignación de materias y módulos que deberá impartir el profesorado respectivo en dichas etapas del sistema educativo. Asimismo, tiene por objeto determinar la validez de los títulos universitarios oficiales de máster para acreditar la formación pedagógica y didáctica exigida por la LOE (2006) para ejercer la docencia en determinadas enseñanzas del sistema educativo.

Se definieron las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia (y la orientación) en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial, y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Es definitivamente sustituido el CAP por el título oficial de Máster, ya verificado antes como vimos (por Orden ECI/3858/2007) como requisito obligatorio para el acceso a la docencia y la orientación en educación secundaria:

Artículo 9. *Formación pedagógica y didáctica.* Para ejercer la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y la enseñanza de idiomas, será necesario estar en posesión de un título oficial de máster que acredite la formación pedagógica y didáctica de acuerdo con lo exigido por los artículos 94, 95 y 97 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Para ello, será necesario que el correspondiente título de máster cumpla las condiciones establecidas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas y haya sido verificado de acuerdo con lo dispuesto en la Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos de verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de profesor

de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Idiomas.

Asimismo, el Real Decreto establece la adscripción de los orientadores funcionarios de la especialidad de «Psicología y Pedagogía» a la de «Orientación educativa»⁶ y, muy importante, en su artículo 3.4 regula dos aspectos muy importantes para la especialidad como profesión regulada: que los orientadores podrán desempeñar docencia (tema polémico desde entonces, con defensores y, sobre todo, detractores), y que sus funciones de orientación podrán extenderse a las etapas de educación infantil y educación primaria, lo que tiene grandes repercusiones para su perfil y desarrollo profesional.

Artículo 3. Asignación de materias en educación secundaria obligatoria y bachillerato. 4. Los funcionarios de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria de la especialidad «Orientación educativa» realizarán tareas de orientación y, además, podrán desempeñar docencia en aplicación de lo que dispone el artículo 5. Asimismo, sus funciones de orientación podrán extenderse a las etapas de educación infantil y educación primaria, en virtud de lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El título de un artículo de Tiana publicado en 2013, «Los cambios recientes en la formación inicial del profesorado en España: una reforma incompleta», explicita el alcance de la reforma que se llevó a cabo en esos años. El propio autor explica que fue incompleta, entre otras razones, por la escasa interacción entre el ámbito universitario y los profesionales e instituciones destinatarias de los nuevos docentes, la insuficiente formación práctica del profesorado y la imposibilidad de crear un título de Grado específicamente orientado a la docencia en la Educación Secundaria. Es de justicia decir que, aunque incompleta, fue la más importante de los 40 años anteriores a ella.

Ciertamente el Ministerio de Educación que promulgó la LOE y creó el Máster realizó un avance importante, aunque fuera «una reforma incompleta». En cierto modo no pudo inspirarse (salvo en el Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas, 2007) en otros importantes estudios internacionales

⁶ «Disposición adicional cuarta. Especialidad de “Psicología y pedagogía”. Los funcionarios de los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y catedráticos de enseñanza secundaria de la especialidad “Psicología y pedagogía” quedan adscritos a la especialidad “Orientación educativa» que la sustituye.”

sobre el tema que más tarde se publicaron, y que hemos ido mencionando en estas páginas; pero quizá también incidió el cambio en la titular de dicho Ministerio y por tanto de su equipo. No obstante, se estableció con claridad el nivel formativo exigido a los docentes de los diferentes niveles educativos, y permitió considerar la docencia como una profesión regulada facultando a dicho Ministerio la aprobación de los títulos orientados a la formación de dichos profesionales, y estableciendo los requisitos para la verificación de los respectivos títulos que pudiesen elaborar las universidades⁷.

Fue una reforma importante en la titulación —con un modelo simultáneo para los maestros y otro consecutivo para los profesores de educación secundaria— que incluía unas prácticas obligatorias en centros escolares, pero no se abordó globalmente la profesión. Hay que tener en cuenta que en ese momento aún no estaba concluida en España la reforma de los títulos universitarios adaptados al EEES, que es también otro de los posibles motivos avanzar más.

Tiana (2013: 53) ha explicitado los dos aspectos que aún suponen problemas por resolver: «Los problemas que me parecen más importantes y sobre los que vale la pena reflexionar se agrupan en dos grandes categorías. Por un lado, hay algunas limitaciones derivadas del propio modelo de formación adoptado y del modo en que se ha desarrollado. Por otra parte, hay otras derivadas del hecho de haber reformado la formación inicial docente, sin haberlo hecho al mismo tiempo con otros componentes de la profesión docente». El mismo autor reconoce que «... el margen dado a las universidades es muy amplio, y en la mayor parte de los casos los planes de estudios se han realizado exclusivamente en el ámbito universitario, sin contar con los profesionales y los centros destinatarios de los docentes noveles (...) Toda política sobre la profesión docente debería contener como objetivos generales hacer de la enseñanza una opción profesional atractiva; desarrollar el conocimiento y la habilidad que poseen los docentes; reclutar, seleccionar y emplear a buenos profesores; retener a los docentes eficaces; y desarrollar unas buenas políticas de profesorado, que tengan bases sólidas e impliquen al profesorado en su

⁷ Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. BOE de 30 de octubre, que sustituyó al de 2005 (derogado). Consultar también <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53735-53738.pdf> (Maestro educación infantil), <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53747-53750.pdf> (Maestro educación primaria) y <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53751-53753.pdf> (Profesor de educación secundaria).

diseño y aplicación» (ob. cit.: 55). En esta dirección esperamos mucho del desarrollo de la nueva ley recientemente aprobada.

1.6. Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) y Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional

De las importantes repercusiones de esta Ley Educación, así como de la Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional para la formación de los profesionales de la Orientación trataremos en el capítulo 3.

1.7. Las leyes orgánicas de universidades y su desarrollo: de la LRU (1983) al Proyecto de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU, 2022)

Con respecto a las leyes reguladoras del sistema universitario y normas derivadas, posteriores a la promulgación de nuestra Constitución (1978), destacaremos en conjunto y sintéticamente sus aportaciones y limitaciones a la reforma de la formación inicial de docentes y orientadores. Nos referiremos a las normas siguientes:

- *Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria, de 25 de agosto (LRU).*
- *Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU), por la que se modifica la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria, de 25 de agosto.*
- *Ley Orgánica 4/2007 de Universidades, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU).*
- *Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.*
- Proyecto de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, de 21 de junio de 2022 que deroga la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades, de 21 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 4/2007 de Universidades, así como el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril. Aprobado por el

Consejo de Ministros el 21 de junio de 2022 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 1 de julio de 2022.

La LRU fue la primera ley democrática que configuró la estructura y gobierno de las universidades españolas tras la Constitución Española de 1978. Potenció la autonomía de universidades y departamentos (entre otras, para la elaboración y aprobación de planes de estudio), y concedió un importante papel a las CCAA en su coordinación y financiación. Esto tendrá una enorme importancia en la configuración de los planes de estudios. Así lo justificaba en su Preámbulo:

La Constitución española ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española, al reconocer en el número 10 de su artículo 27 la autonomía de las Universidades. Por otra parte, el título VIII de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía han efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos.

Así mismo, creó las figuras del profesor asociado y del profesor visitante:

Art. 33.3. (...) las Universidades podrán contratar, temporalmente, en las condiciones que establezcan sus Estatutos y dentro de sus previsiones presupuestarias, Profesores Asociados, de entre especialistas de reconocida competencia que desarrollen normalmente su actividad profesional fuera de la Universidad, y Profesores Visitantes. La contratación de estos Profesores podrá realizarse a tiempo completo o parcial. El número total de unos y otros no podrá superar el 20 por 100 de los Catedráticos y Profesores Titulares en cada Universidad, salvo en las Universidades Politécnicas donde dicho número no podrá superar el 30 por 100.

Como se desprende de la lectura de este artículo de la ley, la posibilidad de que los profesores asociados fueran contratados a tiempo completo, unida a la autonomía total de la universidad —y de los departamentos— para definir su plantilla, abrió la puerta a la desvirtuación de la figura de profesor asociado, que tanta falta hace —bien aplicada— en la formación docente y orientadora.

Con respecto a la LOU (2001), es preciso recordar que su trámite y aprobación tuvieron una gran oposición social, por lo que su vigencia fue corta. Entre sus novedades más significativas figuran la creación del *Consejo de Coordinación Interuniversitaria*, máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, y la creación de la *Agencia Nacional de Evaluación*

de la Calidad y Acreditación (ANECA), que viene desempeñando un papel esencial en la evaluación y acreditación de títulos universitarios de Grado y Máster basados en la enseñanza por competencias desde la entrada en vigor del Espacio Europeo de Educación Superior y el Plan Bolonia.

Hasta el momento, los cambios más sustanciales para el tema que nos ocupa, ha sido el desarrollo normativo de la LOMLOU (2007), y poco antes de su aprobación, los previstos en el *Real decreto 1393/2007*, de 29 de octubre, por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales para su adaptación al Proceso de Bolonia e iniciación del Espacio Europeo de Educación Superior. El desarrollo de estas normas, como señalamos con anterioridad, tuvo gran repercusión en la formación de orientadores:

- La sustitución del CAP por el Máster de Formación del profesorado (incluyendo la especialidad de Orientación Educativa) de carácter obligatorio para el ejercicio de dicha profesión regulada por el Estado, como ya señalamos al principio del libro, (que viene a reforzar lo ya regulado por la LOE en 2006).
- La sustitución de un Catálogo oficial de Títulos, por un Registro oficial de los previamente verificados o acreditados por ANECA y aprobados por el Consejo de Universidades, que abrió camino a una proliferación de títulos específicos de Grado —caso del Grado en Psicopedagogía o en Orientación Educativa— y de Máster —en Orientación Educativa (habilitante), Psicopedagogía, Psicología Escolar, Orientación e Intervención Psicopedagógica, entre otros— en universidades públicas y privadas, con desigual calidad. Recordemos que el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales fue creado por Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, y luego modificado por el Real Decreto 1267/1994, de 10 de junio sobre directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios oficiales y con validez en todo el territorio nacional. El Catálogo sería sustituido por el *Registro de Universidades, Centros y Títulos* (RUCT) en el marco normativo de la LOMLOU y se desarrolla mediante Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre.

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales fue modificado por el Real Decreto 861/2010 que tenía un Artículo único: «Modificación del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de

las enseñanzas universitarias oficiales». A su vez, el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, ha sido derogado por el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre por el que *se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad* al que, por su importancia y por estar aún vigente, nos referiremos más adelante.

No obstante, las normas promulgadas por el Ministerio de Educación para establecer el currículo del Máster habilitante en el contexto de esta ley de universidades, que adoptaban un enfoque de la enseñanza por competencias que además ponía en el centro el tiempo y naturaleza del aprendizaje de los estudiantes, a nuestro juicio no han impulsado suficientemente la necesaria profesionalización en el 2.º ciclo de la formación inicial (Máster). Como hemos señalado en páginas anteriores, en lo que respecta a la especialidad de Orientación Educativa solo 40 ECTS de los 60 del título son de especialidad que, aunque fueran 60, serían insuficientes para profesionalizar, ya que las prácticas son insuficientes y a menudo se tratan como lo que son, una asignatura más, a menudo incluso descoordinadas del TFM pese a formar parte del mismo Módulo, lo que diluye su imbricación con la teoría. En definitiva, vistos desde la experiencia de su aplicación, se observa que en muchas universidades el Máster mantiene en la práctica el enfoque disciplinar consecutivo, y un insuficiente o no generalizado cambio en las metodologías de enseñanza de la profesión orientadora. En consecuencia, y con la guía de las reformas impulsadas por la LOMLOE (2020) procede hacer una profunda reorientación de la formación inicial de los orientadores, que alcance a los Grados de acceso y a la especialidad en el Máster.

Situados ya en los años 20 de este siglo, y antes de pasar a comentar la futura ley de universidades, es importante considerar el reciente *Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad*, que entendemos como un preámbulo de la futura ley. En dicho RD, el Ministerio de Universidades establece algunas medidas que pueden afectar a la formación inicial de los profesionales de la Orientación educativa y profesional:

- Pretende, entre otras cosas, frenar la creación de más grados de 3 años, pensados para la incorporación inmediata al mercado laboral, pero que no responden al espíritu de un grado, que es el de proporcionar

conocimientos generalistas de un área para luego especializarse en un máster. Por otra parte, dado la matrícula de los másteres oficiales en España es mucho más costosa que la de los grados, los estudiantes han sido desde hace siete años muy reticentes a la estructura 3+2. Esa fórmula, ahora extinguida, implica que, para alcanzar una formación completa, los alumnos deben cursar un máster de dos años. El nuevo decreto consolida la fórmula 4+1 (cuatro años de grado y uno de máster).

- En su articulado contempla (conservando, modificando o incorporando) algunas medidas en las que podría anclarse una reforma de las titulaciones que actualmente dan acceso al Máster de Orientación Educativa (Pedagogía, Psicología y Psicopedagogía), y cuyos artículos y puntos más interesantes para la reforma de la formación inicial resaltamos a continuación (Tabla 1).

TABLA 1. Selección de artículos del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad

Artículo 11. De las prácticas académicas externas.

2. De conformidad con el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, se podrán realizar en su *modalidad curricular* (y por tanto forman parte del plan de estudios y del proyecto formativo del título, pudiéndose concretar en materias o asignaturas obligatorias u optativas) y en su *modalidad extracurricular*.

3. (...) Dado su carácter formativo, *de su realización no se derivarán, en ningún caso, obligaciones propias de una relación laboral*, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo.

Artículo 13. Objetivos y organización de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

3. Las enseñanzas oficiales de Grado *pueden complementarse con la incorporación de menciones*. En este sentido, la mención o las menciones que puede o pueden incluir los títulos de Grado *suponen una intensificación curricular o itinerario específico* en torno a un aspecto formativo determinado del conjunto de conocimientos, competencias y habilidades que conforman el plan de estudios de dicho título, y que complementan el proyecto formativo general del Grado. *Una mención tendrá como mínimo el equivalente al 20 por ciento de la carga de créditos total de un título de Grado*. En todo caso, será condición esencial para su desarrollo el que la mención o las menciones hayan sido incluidas en la memoria del plan de estudios.

4. El título universitario oficial obtenido tras la consecución y superación de los créditos que configuran el plan de estudios será el de Graduada o Graduado en el Título con la denominación específica que se recoja en el RUCT, por la universidad que realiza la expedición. *El título incorporará la mención respectiva si la hubiera*.

Artículo 15. Acceso y admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

1. El procedimiento de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado será el establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en el artículo 42 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, y en sus normas de desarrollo. Asimismo, se estará a lo dispuesto en el *Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.*⁸

Artículo 17. Directrices generales para el diseño de los planes de estudios de las enseñanzas de Máster Universitario.

1. Los planes de estudios conducentes a la obtención de un título de Máster Universitario *contarán con 60, 90 o 120 créditos ECTS*, que se distribuirán en materias y asignaturas obligatorias y optativas, el trabajo de fin de Máster, las prácticas académicas externas si las hubiera, y *otras actividades académicas*.

3. Los planes de estudios de un *título de Máster Universitario podrán incorporar prácticas académicas externas*, con el objetivo de reforzar la formación recibida por el estudiantado mediante el desarrollo formativo tutorizado por la universidad en instituciones, administraciones, empresas, organizaciones sociales y sindicales, y en otras entidades, para poner en práctica las competencias y habilidades adquiridas, o mejorar en su caso la capacidad investigadora. Estas prácticas no podrán superar un tercio de la carga crediticia total que conforma el plan de estudios.

6. En el caso de *títulos universitarios oficiales de Máster Universitario de carácter habilitante* para el ejercicio de una actividad profesional regulada, *el Gobierno establecerá la titulación o titulaciones de acceso*, así como, determinados contenidos, competencias o el desarrollo de prácticas académicas que deberán incorporarse en los respectivos planes de estudios.

8. Si un plan de estudios conduce a la obtención de un Grado que habilita para el desarrollo de actividades profesionales reguladas, estos deberán estructurarse y organizarse atendiendo a lo dispuesto a tal efecto por el Gobierno o en su caso siguiendo la normativa europea respectiva. Asimismo, en el caso de que, *aunque el título de Grado no tenga el carácter habilitante, este sea requisito imprescindible para acceder a un título de Máster Universitario habilitante, el Gobierno establecerá las condiciones y exigencias formativas del título de Grado que deberán reflejarse en el plan de estudios*».

Artículo 18. Acceso y admisión a las enseñanzas oficiales de Máster Universitario⁹

5. *Las universidades o los centros regularán la admisión en las enseñanzas de Máster Universitario, estableciendo requisitos específicos y, en caso de ser necesarios, complementos formativos*, cuya carga en créditos no podrá superar el equivalente al 20 por ciento de la carga crediticia del título. Los créditos de complementos formativos tendrán la misma consideración que el resto de los créditos del plan de estudios del título de Máster Universitario.

⁸ Tal y como ha anunciado en 2022 el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en los Grados de Magisterio se implantarán criterios de admisión específicos para mejorar la selección de los candidatos a maestro/a. La regulación de esta medida suponemos que será en una norma de dicho Ministerio, que estará en concordancia con lo que establezca la futura ley de universidades y su desarrollo en esta materia.

⁹ Es importante considerar las diferencias en el acceso y admisión señaladas en el articulado: en el artículo 17.6 referido al diseño del Plan de estudios las establecerá el Gobierno, y en el 18.5 referido al acceso y admisión a las enseñanzas oficiales de Máster universitario las establecerán las Universidades.