

E S T U D I O S

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

PEDRO L. MORENO MARTÍNEZ (*)

«En la sociedad en la que hemos ingresado hace un tiempo, la educación está en vías de convertirse en un interés de toda la vida para la inmensa mayoría de las personas y, por ende, en algo más que una cuestión a la que uno dedica sus años de infancia y juventud.»

Torsten Husén (**)

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) de 4 de agosto de 1970, así como el *Libro Blanco* que le precedió, publicado en 1969 por el Ministerio de Educación y Ciencia bajo el título *La educación en España. Bases para una política educativa*, introdujeron, por primera vez en nuestra legislación, el concepto de educación permanente. Sin embargo, ciertos ámbitos educativos, como el de la Educación de Adultos, tenían ya por aquel entonces en nuestro país ciento cincuenta años de trayectoria legal y más de cien años de reflexión teórico-práctica escrita.

Así pues, el siglo XIX traerá los primeros precedentes legislativos. Será en el Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821 donde encontremos ya referencias explícitas en su Título X «De la enseñanza de las mujeres», en cuyo artículo 120 decía: «Se establecerán escuelas públicas, en (las) que se enseñe a las niñas a leer, escribir y contar, y a las adultas, las labores y habilidades propias de su sexo» (1). Asimismo, la Ley de 21 de julio de 1838, llamada de Someruelos, atribuía en su artículo 37 al Gobierno «la conservación y (el) fomento de las escuelas de adultos» (2). También la Ley Moyano de 1857, que re-

(*) Universidad de Murcia.

(**) Husén, T., *Nuevo análisis de la sociedad de aprendizaje*. (Traducción del inglés al español por I. Menéndez [1986], Barcelona, Paidós/MEC, 1988, pp. 282-283).

(1) «Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821». *Historia de la Educación en España-II*. Madrid, MEC, segunda edición, 1985, p. 59.

(2) «Ley autorizando al-Gobierno a plantear provisionalmente el Plan de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838», en *ibidem*, p. 158.

cogía gran parte de los principios de la Ley de Someruelos, dedicaba a la Educación de Adultos el artículo 106: «Igualmente —el Gobierno— fomentará el establecimiento de lecciones de noche o de domingo para los adultos cuya instrucción haya sido descuidada, o que quieran adelantar en conocimientos» (3). El Estado intensificaría a comienzos del siglo XX la labor legislativa, pero en general, con pobres resultados prácticos (4).

El siglo XIX no sólo aportó las referencias a la Educación de Adultos o, más exactamente, a las escuelas de adultos en algunos de los textos legales más destacados del momento, sino que inició igualmente la reflexión sobre la práctica educativa con las personas adultas.

En 1865 Puig y Sevall publicaba su libro *Organización de las escuelas de adultos* (5). De ese mismo año era la obra de Fontanals del Castillo titulada *Necesidad de la instrucción popular en España* (6), un alegato a favor de la necesidad de crear escuelas de adultos. Unos años más tarde se imprimiría el libro de Bertomeu y Gimeno sobre *Las escuelas de adultos. Su organización y metodología* (7), que junto al de Puig y Sevall, fue de los más rigurosos al respecto. Asimismo, el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* sería un cauce importante de reflexión, análisis y difusión de ideas y realidades relativas a la Educación de Adultos (8).

Como vemos, ya desde el siglo XIX existían en la legislación educativa alusiones explícitas a la Educación de Adultos, así como textos que analizaban distintas vertientes de estas experiencias educativas. Las diferentes realizaciones en este ámbito no se limitaron exclusivamente a las iniciativas municipales de creación de escuelas para adultos. Otras instituciones culturales privadas, como los Ateneos o las asociaciones políticas, obreras y religiosas, jugaron un papel formativo importante, preferentemente entre las clases populares de las zonas industriales y urbanas.

(3) «Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857», en *ibidem*, p. 267.

(4) Limón Mendizábal, M.^a R., *Educación Permanente y Educación de Adultos en España*. Madrid, Universidad Complutense, 1988, 2 tomos. El segundo tomo recoge un amplio apéndice legislativo desde la Ley Moyano de 1857 hasta la Orden Ministerial de 15 de junio de 1987 por la que se regula el procedimiento para la concesión de subvenciones a Corporaciones Locales para actividades de educación compensatoria, pp. 594-1161.

(5) Puig y Sevall, L., *Organización de las escuelas de adultos*. Barcelona, Establecimiento tipográfico de Jaime Jepús, 1865.

(6) Fontanals del Castillo, J., *Necesidad de la instrucción popular en España*. Barcelona, Verdaguer, 1865.

(7) Bertomeu y Gimeno, J., *Las escuelas de adultos. Su organización y metodología o pedagogía especial para la dirección de dichas escuelas*. Barcelona, Juan y Antonio Bastinos, 1887.

(8) V. gr. Sama, J., «Sobre las escuelas de adultos», *BILE*, 225, 1886, pp. 177-178. Posada, «La educación del obrero como base de su influencia política», *BILE*, 305-306, 1889, pp. 305-309 y pp. 321-324. Oloriz, F., «El analfabetismo en España», *BILE*, 486-487, 1900. Luzuriaga, L., «La asociación mundial para la Educación de Adultos», *BILE*, 716, 1919, pp. 331-334. Landa R., «La Educación de Adultos en España», *BILE*, 840, 1930, pp. 110-120. Mallart, J., «La enseñanza de adultos en España», *BILE*, 916, 1936, pp. 169-172.

Pero dejando a un lado los precedentes decimonónicos tanto jurídicos como teóricos y prácticos, para poder entender la LGE es preciso considerar con mayor detalle la Educación de Adultos en la política educativa del franquismo.

Por un lado se produce una cierta continuidad. El ejemplo más significativo es el relativo a las clases de adultos, que alcanzaron la máxima potenciación durante la II República, con más de 600.000 alumnos en los cursos 1934-1935 y 1935-1936, manteniendo tras la guerra civil unos efectivos considerables. Así —desconociendo la fiabilidad de las estadísticas—, en el quinquenio 1940-1945, la media de matriculados por curso es de 495.753; en el de 1945-1950, 446.655 y en el de 1950-1955, 410.892. El número de matriculados sigue descendiendo paulatinamente hasta 1960, situándose a mediados de los sesenta en torno a 125.000 (9). Este tipo de enseñanza, que se llevaba a cabo en horario vespertino-nocturno, paliaba, tan sólo en parte, la deficiente red escolar y la escasa oferta de puestos escolares para niños. En las clases de adultos se producía un absentismo superior al 20 por 100, alcanzando en algunos años a casi el 40 por 100 de los inscritos. Otra característica destacable de estas clases era la existencia de una matrícula esencialmente masculina, sobre todo, en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, en las que más del 94 por 100 eran varones y aumentaba muy lentamente la presencia femenina. Pero sin duda, el talón de Aquiles de estas enseñanzas residía en su orientación académico-escolar, como reflejaría el *Libro Blanco*: «la enseñanza de adultos ha sido casi exclusivamente reparadora de las insuficiencias de la instrucción elemental y sólo en contados casos pudo complementarla o perfeccionarla, pero siempre con un enfoque de enseñanza primaria» (10).

El analfabetismo, que alcanzaba a comienzos de los años cuarenta a unos 5.000.000 de españoles mayores de diez años, reflejaba el retraso cultural español. Ante este hecho, las campañas de alfabetización serían uno de los ejes fundamentales en la política de Educación de Adultos del franquismo. Tampoco eran, en este caso, estas acciones una novedad, pues el primer intento fue acometido en el curso 1922-1923 por la Comisión central para la lucha contra el analfabetismo (11). Con posterioridad, en plena guerra civil, en junio de 1937 se constituyó en el ejército el cuerpo de los «Milicianos de la cultura», con la misión de alfabetizar y ampliar los conocimientos de los soldados que voluntariamente lo desearan. Unos meses más tarde, en septiembre, se crearon las «Brigadas videntes de la lucha contra el analfabetismo» (12).

(9) INE, *Estadística de la enseñanza en España. Curso 1958-1959*. Madrid, INE, 1961, p. 9. INE, *Estadística de la Enseñanza Primaria. Curso 1964-1965*. Madrid, INE, 1965, p. 8.

(10) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969, p. 113.

(11) Viñao Frago, A., «The first national campaign of literacy (1922-1923) in the context of the history of literacy in Spain». Comunicación presentada en la *XI International Standing Conference for the History of Education*. Universidad de Oslo, 9-12 de agosto 1989.

(12) Fernández Soria, J. M., «Labor de alfabetización y culturización elemental en la España republicana (1936-1939)». *L'enseignement primaire en Espagne et en Amérique Latine del XVIII^e a nos jours*. Tours, Université de Tours, 1986, pp. 323-343.

Las campañas de alfabetización gestadas durante el franquismo tuvieron dos momentos. En primer lugar, las campañas promovidas por la Junta Nacional contra el Analfabetismo entre los años 1950 y 1962. En segundo lugar, la Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos, más ambiciosa en extensión y carácter que cuantas la precedieron, se llevaría a cabo entre 1963 y 1973. Su época dorada sería el primer quinquenio (1963-1968), mientras que en el segundo (1968-1973) languidecería hasta su extinción y la creación del programa de Educación Permanente de Adultos (EPA), tres años después de la aprobación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

Las limitaciones que presentaban las campañas contra el analfabetismo de la década de los cincuenta o las campañas de alfabetización de los sesenta eran diversas. La primera de ellas fue, sin duda, la propia concepción subyacente en el término campaña, que se asociaba con los de ofensiva, contienda, lucha. Desde esta perspectiva parecía que los analfabetos fuesen los responsables de su estado y no, por el contrario, el producto de una situación heredada más amplia de marginación social, económica y cultural. Otra característica de estas campañas fue el estar encomendadas a organismos centrales, lo que provocaría una descontextualización y una uniformidad de toda índole: curricular, lingüística, etc. Otra nota común de estas campañas era un planteamiento, un diseño y una organización de la acción alfabetizadora abordados desde una perspectiva académico-escolar. La carencia de profesionales adecuadamente formados para atender las campañas en todas sus vertientes fue otro de los escollos (13).

La labor del Ministerio de Educación no quedó reducida a promover clases para adultos y campañas de alfabetización, sino que a través de la Comisaría de Extensión Cultural, creada en 1953 e integrada por los servicios técnicos de Medios Audiovisuales, Medios Auditivos, Lecturas Educativas y Misiones Educativas, se acometieron diversas actuaciones.

Otra iniciativa importante, llevada a cabo en este caso por el Ministerio de Trabajo, fue la institucionalización de un sistema de formación profesional de adultos que, al igual que en otros países, se lograría tras la posguerra y, sobre todo, a lo largo de la década de los cincuenta. Todo ello, en un contexto internacional de transformación de las características de las fuerzas productivas en un acelerado proceso de cambio que desencadenó la intensificación de las tensiones sociales y el replanteamiento del sistema educativo, incidió, e incide, asimismo y de manera muy grave sobre el sistema de formación profesional de adultos: primero, obligando a plantear este sistema desde una perspectiva de promoción social, y segundo, exigiendo una revisión del nexo entre ésta, la formación profesional reglada y el sistema educativo total.

(13) Una primera aproximación a un estudio más ambicioso que sobre las campañas nacionales de alfabetización en España hemos emprendido puede verse en Moreno Martínez, P. L., «De la alfabetización a la Educación de Adultos», *Leer y escribir en España. 200 años de alfabetización*. Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez (en prensa).

La formación profesional de adultos, como tal, aparece en España tardíamente, si bien desde 1943 comienzan a impartirse cursillos de extensión agraria, lo cual sucederá en 1957, tras la importación de la experiencia ANIFRMO francesa, a través de la Formación Profesional Acelerada de Sindicatos, con la enseñanza de oficios en centros fijos y en régimen de internado. A partir de 1960, por otra parte, financiados por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, se improvisa una multitud de centros en los que se impartirá lo que entonces se llamaría Formación Intensiva Profesional (centros de FIP), a cargo de diversas entidades públicas y privadas.

Las espectaculares transformaciones estructurales del país a comienzos de los sesenta (migraciones, industrialización, «terciarización», urbanización) no tuvieron una pronta respuesta formativa. Sería con la creación, en 1964, del Programa de Promoción Profesional Obrera y su puesta en práctica, desde 1965 a 1969, cuando se abriría una nueva etapa de la formación profesional para adultos (14).

Las ofertas educativas para personas adultas no quedaban circunscritas a las iniciativas del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo. Diversos Ministerios y entidades desarrollaban igualmente actividades educativas, tanto en el aspecto de formación profesional como en el de educación popular. Tal era el caso de los Ministerios de Información y Turismo, Agricultura, Gobernación y Trabajo o de las Fuerzas Armadas. La Iglesia, la Delegación de Juventudes, la Sección Femenina y la Organización Sindical tenían, asimismo, a su cargo programas educativos de importancia (15).

En consecuencia, una de las características de la oferta educativa para adultos, ya en la década de los sesenta, fue una ostensible dispersión de iniciativas. Entre las más significativas estaban el Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO) y los cursos de Formación Intensiva Profesional (FIP) promovidos, ambos, por el Ministerio de Trabajo, los Centros de Formación Profesional Acelerada (FPA) de la Organización Sindical, la extensión agraria dependiente del Ministerio de Agricultura, los Centros culturales comarcales y locales o la vasta Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos, dependiente del Ministerio de Educación, y las Misiones de Cultura y Arte, auspiciadas por el Ministerio de Información y Turismo; junto con otras iniciativas públicas —generadas por organismos del Movimiento Nacional—, sociales y privadas.

Tal elenco de actuaciones dirigidas, en no pocos casos, a los mismos colectivos carecía de coordinación. El *Libro Blanco* lo reflejaba certeramente al señalar que «la extensa gama de esfuerzos que corresponden a denominaciones, procedimientos, objetivos, métodos, personas y organismos diferentes es una respuesta múltiple e incoordinada a la necesidad de continuar la educación en la edad

(14) Pérez Díaz, V., *Cambio tecnológico y procesos educativos en España*. Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972, pp. 43-74. MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 116-119. Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. *II Plan de Desarrollo Económico y Social. Enseñanza y formación profesional*. Madrid, 1967, pp. 60-77.

(15) MEC, *La educación en España Bases para un política educativa*, op. cit., pp. 114-115. Sanz Fernández, F., *Educación no formal en la España de la posguerra*. Madrid, Universidad Complutense, 1990.

adulta. La aludida incoordinación origina duplicaciones y despilfarros de energías, que deben ser corregidos por una política eficaz de educación de adultos, parte indispensable de toda política cultural» (16).

Así pues, cuando se inició el proceso que llevaría a la promulgación de la LGE, ya existía una apreciable trayectoria en el ámbito de la Educación de Adultos en nuestro país. Se habían producido experiencias en educación básica, formación ocupacional y educación popular. Este abanico de ofertas educativas para adultos reflejaba una cierta diversidad de opciones de formación. La diversidad no era sólo de actividades, sino también de las instancias que las promovían. Pero la carencia de algún organismo que realizase funciones de coordinación provocaba una oferta dispersa y poco eficaz.

Igualmente, la existencia de una Administración centralizada fue otra de sus limitaciones, pues traía consigo la descontextualización y la uniformidad. La carencia de profesionales especialmente formados para participar en actividades de Educación de Adultos era, a su vez, otro de los elementos que más negativamente estaban influyendo en el desarrollo de todas estas actuaciones. Además, otros problemas y necesidades de la Educación de Adultos se denunciaban en el *Libro Blanco*, entre ellos cabe destacar la falta de medios y de métodos peculiares, de una política educativa coherente, de una planificación sociocultural enmarcada en la planificación económica y de una concepción de la Educación de Adultos claramente inscrita en un concepto más amplio de educación permanente, unida a la escasa definición del modelo de persona adulta que alcanzar (17). ¿En qué medida la LGE respondía en su articulado y aplicación a estas lagunas de la educación de las personas adultas en la España de los setenta?

PRINCIPIOS Y ALCANCE DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) fue la primera ley educativa de nuestro país que partía, como principio orientador del sistema educativo, del concepto de educación permanente. Ahora bien, la idea de la educación como proceso a lo largo de toda la vida no era nueva. Ya Platón abogaba por un continuo de aprendizaje y de búsqueda del saber. Tal reflexión también estaba presente en otras culturas, como la musulmana o la hindú (18). Más próximo a nuestro tiempo, a finales del siglo XVIII, Condorcet, en su célebre informe presentado en 1792 a la Asamblea legislati-

(16) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., p. 119.

(17) *Ibidem*, p. 116.

(18) Limón Mendizábal, M.ª R., *Educación Permanente y Educación de Adultos en España*, op. cit., tomo I, p. 77. León, A., «La Educación Permanente. Evolución de los conceptos y de las funciones». *Formación continua y Educación Permanente*. Barcelona, Oikos-tau, 1986, p. 20. Kirpal, N. P., «Estudios históricos y fundamentos de la educación permanente», en R. H. Dave (Dir.), *Fundamentos de Educación Permanente*. Madrid, Santillana, 1979. pp. 112-119 (traducida del inglés al español por M. Alonso y A. Martínez Benito).

va, defendía igualmente una formación permanente (19). En pleno siglo XX, B. A. Yeaxlee fue el primer autor que examinó en profundidad el sentido de la educación permanente (20).

Históricamente, el concepto de educación permanente surgió identificado con la Educación de Adultos. Fue en la Segunda Conferencia Internacional de Educación de Adultos, celebrada en Montreal en 1960, donde se produjo un auténtico avance en la concepción y en la definición de una enseñanza para adultos. El avance clarificador fue consecuencia del análisis efectuado por un grupo de especialistas al servicio de las organizaciones intergubernamentales (UNESCO, Consejo de Europa, OCDE). En concreto, el término educación permanente, en el sentido de abarcar toda la vida humana, fue propuesto en 1965 por la UNESCO, precisamente en el documento de trabajo elaborado con ocasión de la III Reunión del Comité Internacional de especialistas para la promoción de la enseñanza de adultos. El comité, a partir de un informe de Paul Lengrand, declaró que este principio debía animar el conjunto del proceso educativo, considerado como un continuo durante toda la vida del individuo, y que se precisaba, por tanto, una organización integrada de la educación permanente, integración que debía referirse a todas las etapas de la vida del individuo y cubrir los diferentes aspectos de su vida y de las sociedades (21).

Desde la década de los sesenta, diversos organismos internacionales jugaron un papel crucial en la elaboración y difusión del concepto de educación permanente (22). Así, en fechas muy próximas a la elaboración del *Libro Blanco* de 1969, el Consejo de Europa, tras la reorganización del programa del Consejo de Cooperación Cultural operada en 1967, centró sus actividades en torno a la realización de dos grandes objetivos: la educación permanente y el desarrollo cultural (23).

Así pues, a lo largo de la década de los sesenta se produciría un doble proceso en torno al concepto de educación permanente. Por un lado, se diferenciaría de la educación de adultos, a la que integró como uno de sus componentes, de modo que llegó a englobar la educación infantil, la de jóvenes y la de adultos. Por otra parte, comenzó a ser promovida por diversos organismos internaciona-

(19) Condorcet, *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, pp. 47-48 (edición, introducción y notas de O. Negrín Fajardo; traducida del francés al español por B. Leguen).

(20) Yeaxlee, B. A., *Lifelong Education. A Sketch of the range and significance of the adult education movement*. London, Cassel and Co., 1929.

(21) La tesis de este documento está desarrollada en Lengrand, P., *L'Education Permanente*. Paris, PEC, 1965. No obstante, veinte años después, Lengrand afirmaba que el estado actual del pensamiento y la práctica de la noción de Educación Permanente era muy complejo; no pudiendo ser ésta claramente definida. Véase Lengrand, P., «Lifelong Education: Growth to the concept». *The International Encyclopedia of Education. Research and Studies*. Oxford, Pergamon Press, 1985, vol. 5, pp. 3066-3070.

(22) Marín Ibáñez, R., «De la Educación de Adultos a la Educación Permanente». *Revista Española de Pedagogía*, 181, septiembre-diciembre 1988, pp. 396-398. Garvido Sánchez, M., *Historia de la Educación Permanente según la UNESCO*. Tesis doctoral. Madrid, UNED, 1987.

(23) Junoy García de Viedma, G., *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa. 1949-1978*. Madrid, MEC, 1979, pp. 137-161.

les como —según enunciara pocos años más tarde E. Faure— «idea rectora de las políticas educativas en los años futuros» (24).

Haciéndose ya eco de las nuevas tendencias, el *Libro Blanco* situaría entre los principios fundamentales de la nueva política educativa la educación permanente. De tal modo que «el proceso de la educación ha de concebirse con un sentido de continuidad a lo largo de toda la vida del hombre, y no circunscrito solamente a las etapas de la niñez y adolescencia, de conformidad con los postulados de la educación permanente. Las posibilidades de proseguir y desarrollar la formación intelectual y moral, así como de enriquecer la cultura personal, deben ofrecerse a todos. Además, las aspiraciones de promoción social, el progreso científico y tecnológico, las readaptaciones profesionales y el cambio acelerado en todos los órdenes, que caracterizan a la sociedad actual, exigen la creación de las estructuras necesarias para atender sistemáticamente esas nuevas necesidades del hombre, que se le plantean más allá de los límites de la acción de las instituciones educativas, tal como están concebidas actualmente. Esas estructuras se deben integrar, para que la acción sea eficaz, en un sistema de educación permanente» (25).

El *Libro Blanco* presentaba certeramente cómo debía considerarse el proceso educativo desde la educación permanente. También señalaba dónde se situaban las causas más importantes de las demandas de Educación de Adultos que quedaban mediatizadas por el contexto político del momento. Asimismo, en consecuencia, se señalaba la exigencia de crear las estructuras requeridas para atender esas nuevas necesidades. Efectivamente, en algunos casos era así; en otros, organismos ajenos al MEC habían generado ofertas educativas con bastante grado de autonomía, como podían ser las actividades de formación profesional para adultos. Igualmente era preciso integrar o, al menos, coordinar esas estructuras en un sistema de educación permanente.

Del mismo modo, la educación permanente se plasmó en los objetivos de la LGE. En este caso, la interpretación de la educación permanente corrió peor suerte. Efectivamente, frente a la realizada en el *Libro Blanco*, en la LGE parecía que de lo que se trataba era «de construir un sistema educativo permanente»; cuando lo que debía ser permanente era el proceso mismo de educarse el sujeto a lo largo de la vida, y no el sistema educativo propiamente dicho. Es decir, cabía hablar de un sistema de educación permanente como lo hacía el *Libro Blanco*, pero no de un sistema educativo permanente, en el cual la educación permanente quedaba aparentemente reducida a la oferta educativa del MEC.

Menos acertada fue aún (al menos, tal y como el desarrollo de la LGE mostró) la inclusión de lo que se denominó la Educación Permanente de Adultos (EPA) como un nivel más del sistema educativo (según se recogía en el art. 12.1. de la LGE). Si bien en un principio esto podía ser positivo, debido al pro-

(24) Faure, E. y otros, *Aprender a ser*. Madrid, Alianza-UNESCO, quinta edición, 1977, p. 265 (traducida del francés al español por C. Paredes de Castro).

(25) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 206 y 232.

ceso que potencialmente se abría de normalización institucional de una Educación de Adultos marginada históricamente, a la postre ésta quedaba constreñida por una estrecha perspectiva académico-escolar. Este planteamiento de la Educación de Adultos tampoco facilitaba la superación de la tradicional enseñanza para adultos.

La denominación de Educación Permanente de Adultos reincidía en interpretaciones reduccionistas de la educación permanente y la educación de adultos anteriores a la Conferencia de Montreal, al equiparar, en cierta manera, dichos conceptos. Es decir, se empobrecía, de hecho, la educación permanente al quedar reducida aparentemente a la educación de adultos, puesto que era la formación del adulto lo que se precisaba como permanente y no la de la persona a lo largo de sus diferentes ciclos vitales.

Algunos textos oficiales posteriores procuraron atajar la confusión generada y distinguir la educación permanente, como principio integrador y coordinador de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, de la educación de adultos, ya que esta última era una modalidad de la primera (26).

El *Libro Blanco*, que fue un texto bastante acertado en sus apreciaciones y crítico para la época, no fue menos ambicioso en las finalidades fundamentales atribuidas a la Educación de Adultos desde una perspectiva básicamente compensatoria. Así, entre ellas estaban ofrecer oportunidades a aquellos que abandonaban el sistema educativo, para que pudieran proseguir sus estudios; proporcionar los medios necesarios para el perfeccionamiento y el reciclaje profesional; iniciar, favorecer y coordinar actividades encaminadas a elevar el nivel cultural en ámbitos concretos (barrio, mujeres, etc.); impulsar la acción sociocultural y, por último, alfabetizar o completar la formación básica de la población adulta. La consecución de tales finalidades requería, como el propio *Libro Blanco* fijaba, la planificación de actividades con contenidos, programas y métodos específicos, basadas en investigaciones sobre las necesidades y aspiraciones de los distintos grupos sociales y comarcas. Para ello se coordinaría la acción del MEC no sólo con la de otros Ministerios, sino también con la adhesión de otros organismos e instituciones públicos y privados. Además, el propio MEC pretendía que su red de centros (desde las Universidades hasta los centros de EGB) desarrollara programas de Educación de Adultos, dentro de su competencia, tanto de carácter profesional como de extensión cultural (27).

Posteriormente, la LGE, al determinar los fines de la educación en todos sus niveles y modalidades, sería más parca y global. Así, haría referencia general a características de la educación, como la formación integral, o a las funciones sociales que cumplía de integración y promoción social e impulso del desarrollo social, cultural, científico y económico del país (28).

(26) Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, *Educación Permanente y Especial*. Madrid, MEC, 1972, p. 17.

(27) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 232-233.

(28) Véase el artículo 1 de la *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*. Madrid, Magisterio Español, quinta edición, 1972, p. 16.

Fundamentalmente el capítulo IV del título primero, que comprendía los artículos 43, 44 y 45, estaba dedicado explícitamente a la Educación Permanente de Adultos. Este capítulo recogía tanto las finalidades como las exigencias para su aplicación. Entre las funciones que atribuía al MEC (en el punto 3 del art. 45) aparecía la competencia para «aprobar los programas de educación de adultos (...) y supervisar su realización; establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos y convalidar los estudios de este género». Otros méritos especialmente destacables de la LGE fueron facilitar el acceso a la educación superior a los mayores de veinticinco años (art. 36) o establecer modalidades de enseñanza por correspondencia, radio y televisión (art. 47).

La LGE constituyó por sí misma un punto de inflexión importante no sólo para el sistema educativo en su conjunto, sino muy especialmente para la Educación de Adultos. Ahora bien, la ley no tuvo un valor en sí. Sería, por tanto, su plasmación en actuaciones concretas, su desarrollo, lo que nos daría la medida del alcance real que tuvo en la oferta y la práctica educativas de las personas adultas. Resulta preciso, en consecuencia, conocer lo que ha constituido este particular ámbito educativo.

Las limitaciones existentes para abordar tal estudio dificultan enormemente la realización de un análisis de la realidad con todo el rigor deseable. El *Libro Blanco* de la Educación de Adultos en su anexo II, dedicado a la oferta educativa para adultos en España, reconoce que «la educación de adultos ha sido y es tan marginal respecto al propio sistema educativo y a las prioridades de las fuerzas sociales que marcan la pauta de lo que es y no es importante, que ni siquiera es fácil conocerla» (29). El preámbulo de este anexo II nos muestra y demuestra la imposibilidad de traducir en cifras fiables el espectro desordenado de actuaciones heterogéneas, incluso las procedentes de las actuaciones de las Administraciones educativas. En él se afirma que «la principal conclusión que quisiéramos extraer es la necesidad de investigar en profundidad, para contar en breve con un inventario real de lo existente en materia de educación de adultos» (30).

Tratemos de analizar, aun siendo conscientes de las limitaciones consiguientes, las acciones y omisiones más definitorias de lo que ha sido «el subsistema de Educación Permanente de Adultos» a lo largo de los dos últimos decenios. Estos veinte años han supuesto etapas bien diferenciadas.

La primera etapa comprende desde la publicación en 1970 de la LGE hasta la muerte de Franco y el inicio del proceso de transformación del Estado. En ella se configurarán las líneas básicas de lo que habría de ser el programa de Educación Permanente de Adultos. La segunda, iniciada tras la anterior, durará hasta la caída de la Unión de Centro Democrático (UCD). En ésta se producía, por un lado, una política gubernamental continuista y, por otro, una creciente demanda social de educación popular. La tercera etapa transcurre desde 1982, con la llegada al poder de los socialistas, hasta 1990. Este período ha supuesto, frente a la marginación de esta parcela educativa en los momentos históricos

(29) MEC, *La Educación de Adultos. Un libro abierto*. Madrid, MEC, 1986, p. 221.

(30) *Ibidem*, p. 222.

anteriores, una mayor preocupación por la Educación de Adultos, produciéndose considerables avances. Esta última, la etapa política de la reforma, que culminará con la publicación de la LOGSE, merecerá más adelante una consideración específica.

La creación del programa de Educación Permanente de Adultos, llevada a cabo por el MEC según la Orden Ministerial de 26 de julio de 1973, se convertirá en un cauce fundamental de aplicación de la LGE. Es decir, se canalizará a través del mismo la oferta de educación básica de las personas adultas.

Se procede simultáneamente (OM 5 de julio de 1973) a suprimir las escuelas especiales para la alfabetización de adultos de la Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos, iniciada diez años antes, y a crear no ya una nueva campaña, sino un Programa de EPA, que quedaba así regulado con carácter provisional. El objeto de este programa era la elaboración de los estudios precisos para desarrollar y llevar a efecto los objetivos previstos de acuerdo con la EPA y la iniciación de experiencias en este campo, que continuaria y perfeccionaría la labor realizada hasta ese momento. Hasta que no se señalara de forma reglamentaria la estructura del programa, éste actuaría a través de aulas de EPA, ubicadas en las antiguas Escuelas Especiales para la Alfabetización de Adultos, así como en las que se crearan a tal fin en centros ordinarios y en los Círculos de Promoción Cultural.

El profesorado al que se le encomendó la aplicación del programa fueron los maestros alfabetizadores procedentes de la extinguida Campaña de Alfabetización. Por Resolución de 6 de octubre de 1973 (BOE de 7-10-1973) se fijó la plantilla inicial de profesores. El número de la misma era realmente exiguo (tan sólo 1.000 profesores para toda España), lo cual ocasionaba que algunas provincias quedasen sin un solo profesor de EPA. Esta plantilla suponía una reducción considerable del profesorado frente a los recursos humanos destinados a la Campaña de Alfabetización, tanto en su momento cumbre (entre 1963 y 1968), con 5.000 maestros alfabetizadores, como en su declive (entre 1968 y 1973), en el que aún quedaban adscritos a la misma 2.500 profesores. El profesorado excedente iría destinado a la docencia en centros ordinarios de EGB.

En 1976, seis años después de la promulgación de la LGE y tres después de la implantación del Programa de EPA, aún no se había creado, como recogía el artículo 91 de la Ley, ningún centro estatal que impartiera exclusivamente enseñanzas para las personas adultas. Así lo denunciaba el Informe de la Comisión evaluadora de la LGE (31). Fue en 1979 cuando, por diferentes Órdenes Ministeriales de 13 de diciembre, se pusieran en funcionamiento los primeros centros estatales de EPA en las provincias de Madrid (BOE 19-1-1980), Murcia (BOE 21-1-1980) y Jaén (BOE 26-1-1980).

En el curso 1985-1986 el número total de centros de EPA ascendía a 397 (de los cuales, 236 eran de titularidad pública), en los que impartían docencia a

(31) Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero. Madrid, septiembre de 1976, vol. 1, pp. 150-151.

145.062 personas adultas 3.341 profesoras y profesores, de los que el 62,84 por 100 estaba adscrito a centros públicos (32).

Las Orientaciones Pedagógicas para la EPA en el nivel de EGB fueron reguladas por la Orden Ministerial de 14 de febrero de 1974. Lamentablemente se perdió la oportunidad de generar un diseño curricular adecuado, en sus elementos, a las características propias de la enseñanza y la complejidad y la amplitud de las necesidades educativas de la población adulta. Solamente posibilitaron una configuración marcadamente escolar de la EGB para las personas adultas (33).

La LGE, que tuvo considerables aciertos en su articulado, careció de un desarrollo adecuado, como se pone de evidencia en no pocas cuestiones (34). Pongamos algunos de los ejemplos más significativos.

La planificación de actividades de Educación Permanente de Adultos, según el artículo 45.1, debía efectuarse posteriormente a la investigación sobre las necesidades y aspiraciones en el orden social y geográfico, en conexión con las necesidades de Formación Profesional, teniendo en cuenta la especial psicología del adulto. Pues bien, tales investigaciones previas y precisas para planificar las actividades educativas para las personas adultas no se llegaron a realizar, con lo cual, las disposiciones posteriores, como podían ser el Programa de EPA o las mismas Orientaciones Pedagógicas referidas, carecieron de cualquier grado de contextualización. Todo ello originó una cierta improvisación y una simple traslación curricular de otros niveles educativos al de las personas adultas, que tan sólo posteriormente se intentaría paliar en los Programas Regionales de Alfabetización y Educación de Adultos de los ochenta (35).

Tampoco en otros casos la letra de la ley fue capaz de salvar ciertas inercias adquiridas en la oferta educativa para adultos que se vieron reforzadas con el paso del tiempo. Difícilmente podía ser viable que le correspondiera al MEC impulsar, planificar y supervisar la educación de adultos —como recogía el artículo 45.2—, sin establecer al unísono suficientes mecanismos de coordinación con las ofertas educativas de otras instituciones, tales como los Ministerios de Trabajo, Cultura, Agricultura, Pesca y Alimentación, Justicia y Defensa o, con posterioridad, las CC.AA., los Ayuntamientos o las iniciativas privadas y sociales. La dispersión, la desconexión y la falta de coordinación en la diversidad de acciones educativas dirigidas a las personas adultas han sido patentes.

(32) Véase CIDE, *El Sistema Educativo Español*. Madrid, MEC, 1988, pp. 108-110. También MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles no universitarios 1985-1986*. Madrid, MEC, 1988, pp. 25-26 y 67-71. Los datos referidos contrastan considerablemente con los que del curso 1986-1987 da el propio MEC, en los cuales el número total de profesores asciende a 6.008 y el de alumnos, a 315.895. Véase MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias 1986-1987*. Madrid, MEC, 1989, pp. 37-38 y 108-110.

(33) «Orientaciones pedagógicas para la Educación Permanente de Adultos», *Nuevas Orientaciones Pedagógicas* Madrid, Escuela Española, décima edición, 1980, pp. 165-186.

(34) Véase el *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley...*, op. cit., vol. 1, pp. 148-151.

(35) Moreno Martínez, P. L., «De la alfabetización a la Educación de Adultos». *Leer y escribir en España. 200 años de alfabetización*, op. cit.

Así pues, a pesar de los buenos propósitos de la LGE de encomendar la educación de adultos al MEC, lo cierto es que, quizá por la propia naturaleza de este ámbito educativo, se diluye entre innumerables organismos gubernamentales y no gubernamentales. Esta dispersión lleva a reclamar la creación de organismos que se encarguen de la planificación general de tales actividades (36). No obstante, en los últimos años, en España se ha debatido acerca de la necesidad de una nueva organización institucional que subsane esta situación (37).

La carencia de planes y programas para la formación de educadores de adultos, que debía establecer el MEC, según el artículo 45.3, fue una de las limitaciones más importantes que tuvo la LGE. No ha existido, por tanto, un profesorado, especialmente formado como tal, para atender las peculiaridades de la Educación de Adultos, ni tan siquiera la educación básica de las personas adultas. Sin embargo, el MEC fue consciente de la importancia fundamental de los educadores de adultos, así como de sus rasgos distintivos y diferenciados de otro tipo de profesores; si bien, nada se hizo en tal sentido. Las Orientaciones Pedagógicas para la EPA de 1974 reconocían que «especial atención merece el profesorado que se dedique a la Educación Permanente de Adultos, ya que las circunstancias y (los) objetivos que la orientan son distintos a los que definen la educación en la infancia y (la) adolescencia. En efecto, la Educación Permanente de Adultos obliga al profesor a actuar como un animador social» (38).

El profesorado reclutado para atender este tipo de enseñanza ha sido fundamentalmente el de EGB. Ello explica la tendencia a reproducir con los adultos los mismos esquemas académico-escolares que se aplican a los niños y adolescentes. Todo esto, unido a la descoordinación, la descontextualización y la uniformidad de la oferta educativa, ha frenado la elaboración y la puesta en práctica de iniciativas más amplias e integradas en acciones globales de desarrollo comunitario. Si bien la inexistencia de una formación inicial de los educadores de adultos (como oferta diferenciada) sigue estando presente, en estos últimos años se ha tratado de paliar con cursos de perfeccionamiento, reciclaje o especialización a través, esencialmente, de planes regionales de formación del profesorado y de algunas iniciativas universitarias.

La LGE posibilitó la consolidación de la modalidad de enseñanza a distancia —artículo 47.1—, que aun no estando expresamente destinada a la educación de las personas adultas, tendría una especial repercusión en la población de este grupo de edad.

(36) Coombs, P. H., «Sugerencias para una política realista de la Educación de Adultos». *Perspectivas*, 15 (1), 1985, pp. 29-42.

(37) MEC, *La Educación de Adultos. Un libro abierto*, op. cit., pp. 31-36 y 76-84. *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid, MEC, 1986, p. 86. Moreno Martínez, P. L., «La educación de Adultos: Un reforma pendiente». *Jornadas sobre la reforma del sistema educativo*. Murcia, ICE, Universidad de Murcia, 1988, pp. 73-76. Moreno Martínez, P. L., «La Educación de Adultos en el proyecto de reforma: De la propuesta para debate al Libro Blanco», en *La Educación Permanente*. Gijón, UNED, 1990, pp. 291-297.

(38) «Orientaciones pedagógicas para la Educación Permanente de Adultos», op. cit., p. 166.

El primer y más importante hito del desarrollo de la LGE en lo relativo a la enseñanza a distancia fue la creación, por Decreto 2310/1972 de 18 de agosto (BOE de 9 de septiembre), inspirado en la excelente experiencia de la Universidad por Correspondencia de Lusaka (Zambia), de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (39). A ésta se unirían posteriormente diversas iniciativas dirigidas a otros niveles.

En 1975 se constituye, por Decreto 2408/1975 de 9 de octubre, el Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia (INBAD), con objeto de impartir, dentro de la modalidad de educación no presencial o a distancia, las enseñanzas de Bachillerato y del Curso de Orientación Universitaria. En el Centro Nacional de Educación Básica a Distancia (CENEBA), fundado en 1979, podían cursar la EGB los niños a los que, en edad escolar obligatoria, no les fuese posible estar escolarizados y aquellas enseñanzas correspondientes al segundo y el tercer ciclo de EPA los adultos (40).

Especial mención cabe hacer de lo que ha sido Radio ECCA, es decir, la Emisora Cultural Canaria, que acaba de cumplir veinticinco años de existencia. Esta iniciativa se expandió al resto de España, estando presente en la actualidad en más de la mitad de las provincias españolas. Además, en 1973 se exportó a Costa Rica, formando hoy parte de los sistemas educativos de, al menos, diez países iberoamericanos.

Diez años después de la fundación de Radio ECCA, en 1975, se firmó un convenio entre su propietaria, la Compañía de Jesús, y el MEC; convenio desarrollado dos años más tarde, por el que se clasificaba Radio ECCA como Centro Estatal de Educación Permanente de Adultos en régimen de administración especial. Los programas de Radio ECCA abarcan actividades de educación formal del nivel de EGB correspondientes a los tres ciclos de EPA y de BUP. Asimismo, existe una oferta amplia y diversa de educación no formal (41).

Fueron precisamente las iniciativas de educación no formal (unas, populares; otras, auspiciadas por instituciones públicas), de las que ya existían precedentes a comienzos de los setenta y que irían expandiéndose a finales de los setenta y la década de los ochenta, las que abrieron en nuestro país nuevas perspectivas a la Educación de Adultos. Los Centros Cívicos, los Centros Sociales, los Ateneos Libertarios, las Escuelas y Universidades Populares o las Aulas de Cultura eran una buena muestra de la diversidad de actuaciones que se produjo. Este amplio conjunto de acciones no pretendían, generalmente, expedir títulos académicos, sino, por una parte, favorecer el desarrollo de aptitudes personales y, por otra, posibi-

(39) Díez Hochleitner, R., «Prospectiva, reformas y planificación de la educación», en *Prospectiva, reformas y planificación de la educación. Documentos de un debate*. Madrid, Fundación Santillana, 1990, p. 17.

(40) CIDE, *El Sistema Educativo Español*, op. cit., pp. 110-114.

(41) *Radio y Educación de Adultos. Boletín cuatrimestral ECCA*, 13, enero-abril 1990 (número especial dedicado al 25 aniversario). Alcazar Martínez, A., «Educación Básica a Distancia: ECCA y CENEBA (Elementos para un estudio comparado)», en P. L. Moreno y A. Viñao (Eds.), *Alfabetización y Educación de Adultos en Murcia. Pasado, presente y futuro*. Murcia, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1988, pp. 189-227.

litar cauces de socialización, integración y participación ciudadana a través de actividades de formación, animación sociocultural y desarrollo comunitario (42).

DE LA LGE A LA LOGSE

En este país no ha existido una política de Educación de Adultos. Por una parte, no se han fijado ni, en su caso, aplicado las líneas maestras sobre las que tendrían que discurrir, al menos, las iniciativas públicas. Por otro lado, tampoco se puede hablar de «una» política educativa, sino de diversas políticas educativas seguidas por diferentes Ministerios, instituciones u organismos que han programado actividades de Educación de Adultos relativas a su área de competencia y generalmente desconexas de las que ofertaban otros organismos públicos.

No obstante, como hemos visto, algunas manifestaciones se han hecho en pro de un sistema educativo en el que la Educación Permanente formaría parte de sus principios orientadores. Así, J. L. Villar Palasí, en la introducción a *La educación en España. Bases para una política educativa* (1969), reconocía la Educación Permanente como una ambición del Gobierno, al querer «hacer del propio proceso educativo un sistema continuo, con unidad e interrelación de su estructura, y ofrecer la oportunidad de una educación permanente a lo largo de la vida de hombres y mujeres» (43).

Además de las manifestaciones del Ministro Villar en el texto referido, también en alguno de los apartados del, en su día, conocido como *Libro Blanco* se hallaban referencias al concepto de educación permanente y a sus consecuencias sobre el sistema educativo: «El concepto moderno de la educación permanente ha venido a modificar el esquema docente tradicional. Si la educación debe seguir, en cada individuo y en cada grupo social, el ritmo de los avances científicos y tecnológicos, no basta con que se actualice periódicamente mediante cursillos; tiene que experimentar un reajuste continuo para acomodarse a las posibilidades de desarrollo intelectual, afectivo y social, de modo que se asimilen en cada coyuntura los contenidos adecuados a las capacidades individuales y a las exigencias de la preparación social y profesional» (44).

La Ley General de Educación, publicada un año más tarde, recogía el espíritu del reiterado documento y lo plasmaba en su preámbulo y su articulado. Entre los objetivos que la ley proponía estaban los de «hacer partícipe de la educación a toda la población española y establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se fa-

(42) Paz Fernández, J., *Instituciones educativas para adultos en España*, Madrid, Seco Olea, H., 1986. Puente, J. M., y de la Cruz, C., «Las Universidades Populares en España», en Puente, J. M. y otros, *Perspectivas para la Educación de Adultos*. Barcelona, Humanitas, 1986, pp. 83-99. Hernández Briseño, J., «Impacto social de las Universidades Populares». *Entre Líneas*, 4, abril 1989, pp. 49-94. Castro A. de, *Aulas de cultura en el medio rural. Historia de una experiencia*. Madrid, Popular, 1987. Conseil de L'Europe, *Projec n.º 9 du CDCC. Les 14 expériences pilotes*. Strasbourg, Conseil de L'Europe, 1985, vol. I, pp. 25-51.

(43) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 10-11.

(44) *Ibidem*, p. 144.

cilita una amplia gama de posibilidades de educación permanente y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país. Se trata, en última instancia, de construir un sistema educativo permanente, no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles» (45).

El propósito enunciado de «construir un sistema educativo permanente» quedaría reducido en la práctica a un sistema educativo segmentado, jerarquizado por niveles, del que «la Educación Permanente de Adultos» sería, marginalmente, sólo un subsector (46). La ley reiteraba, en su artículo 9.1, que «el sistema educativo asegurará la unidad del proceso de la educación y facilitará la continuidad del mismo a lo largo de la vida del hombre para satisfacer las exigencias de educación permanente que plantea la sociedad moderna» (47). Pero, de hecho, las intenciones de programación se vieron traicionadas por la propia configuración que del sistema educativo efectuó la Ley Villar. Se dio un paso y poco más.

Pero la crítica no termina aquí. Ni siquiera la Administración educativa acometió las competencias que en este ámbito le encomendaba la propia ley. Así, correspondía «al Ministerio de Educación y Ciencia impulsar, planificar y supervisar la educación de adultos (...), aprobar los programas (...), supervisar su realización; establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos y convalidar los estudios de este género» (48). Un sistema educativo con un déficit secular de puestos escolares en enseñanzas obligatorias, una enseñanza secundaria en expansión y una Universidad que vio cómo en la década de los sesenta aumentaban sus efectivos vertiginosamente, todo ello, unido a la escasez de recursos con la que se hizo frente a la realización de la reforma, hacía que se tambaleara la consecución de los principales objetivos y alejaba cada vez más la posibilidad de acometer medidas de actuación ambiciosas en el ámbito de la Educación de Adultos.

Algunos de los problemas presentes en los últimos años de la década de los sesenta, tales como «impulsar», «planificar» y «establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos» (que eran, en la Ley de 1970, competencia del MEC), veinte años después seguirían formando parte del clamor de los grupos afectados por la situación de marginación a la que se vio relegada la Educación de Adultos.

Tras la Constitución de 1978, que afirmaba que «todos tienen el derecho a la educación» (49), las iniciativas gubernamentales no han sido una continuación de

(45) *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, op. cit., p. 12.

(46) La ley, en su artículo 12.1, decía así: «El sistema educativo se desarrollará a través de los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Educación Universitaria, de la Formación Profesional y de la Educación Permanente de Adultos», en *ibidem*, p. 22.

(47) *Ibidem*, p. 20.

(48) *Ibidem*, p. 34.

(49) *Constitución Española*. Madrid, MEC, 1981, p. 30.

las emprendidas durante el periodo anterior. Pensamos, en concreto, en las que nacieron al amparo de las administraciones locales (ya que desde la Administración central, la línea continuista no se rompería hasta más tarde, en torno a 1982-1983). Además, la nueva configuración del Estado posibilitó el surgimiento de programas de actuación en diversas Comunidades Autónomas. Lo más significativo de esta nueva etapa de la historia de la Educación de Adultos en nuestro país fueron las iniciativas en el campo de las enseñanzas no regladas, auspiciadas por Ayuntamientos e instituciones y asociaciones privadas. Este proceso generó un incremento de la demanda social de Educación de Adultos, dejando al descubierto las lagunas existentes en este sector educativo. Dicha presión social y política ha sido la característica fundamental de una nueva fase que desembocaría en la publicación de *La Educación de Adultos. Un libro abierto*, en 1986.

Con anterioridad se difundió el *Documento de trabajo para facilitar el diálogo preparatorio al Libro Blanco de la Educación de Adultos* (50). El objetivo fundamental que perseguía este documento, el llamado *Libro Verde*, era recabar, partir de su discusión, las opiniones del mayor número posible de instituciones, asociaciones y colectivos acerca de qué Educación de Adultos deseaban para el futuro. Como producto de ese proceso se pretendía tener un *Libro Blanco* que en ese momento —se pensaba— sentara las bases de una Ley de Educación de Adultos, de la que el MEC llegó a elaborar un borrador en diciembre de 1987 (51).

El *Libro Blanco*, publicado en septiembre de 1986, comenzaba con una delimitación de conceptos próximos a la Educación de Adultos. Los conceptos de Educación de Adultos y Educación Permanente eran los definidos en la Conferencia de Nairobi, en 1976. Es decir, una concepción de la Educación de Adultos amplia, superadora de visiones tradicionales, más restrictivas, e inscrita en un marco más general: el de la Educación Permanente.

Entre las consecuencias más importantes que se podían extraer de ese texto estaban las siguientes: enfocar el problema de la Educación de Adultos a partir de una estructuración descentralizada en la que se perfilaran las funciones y competencias en diversos niveles —estatal, regional, local—, con órganos eficaces de coordinación política y administrativa; crear una ley marco; considerar como adultos, a efectos educativos, los mayores de dieciséis años; perfilar un nuevo modelo de Educación de Adultos cuyas cuatro áreas, de una educación que se quería integral, eran la formación orientada al trabajo, la formación para el ejercicio de los derechos y las responsabilidades cívicas, la formación para el desarrollo personal y, como fundamento esencial de todas ellas, la formación general o de base. También se reflexionaba sobre los aspectos más relevantes de una Educación de Adultos para los próximos años, las finalidades, los rasgos definitorios y los objetivos, proclamando, en la línea planteada por la IV Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, «el derecho

(50) MEC, Dirección General de Promoción Educativa. *Documento de trabajo para facilitar el diálogo preparatorio al Libro Blanco de la Educación de Adultos*. Madrid, 1984.

(51) «Documento base para la elaboración de una normativa general de la Educación de Adultos (Borrador)». *Radio y Educación de Adultos. Boletín cuatrimestral ECCA*, 10, enero-abril 1989, pp. 18-22.

a aprender» sin límites. El libro se cerraba con tres anexos —el primero, sobre el analfabetismo como síntoma de las necesidades educativas; el segundo, acerca de la oferta de la Educación de Adultos en España, y el tercero, sobre las características de la Educación de Adultos en cinco países europeos— y con diez directrices que sintetizaban todo lo preciso para una reforma de la Educación de Adultos en España (52).

El *Libro Blanco* representó, en su conjunto, un esfuerzo importante en su estructura y en su preocupación por encarar la Educación de Adultos en España, que sigue siendo uno de los principales temas pendientes de la educación española. No obstante, algunas críticas posteriores han destacado el escaso espacio dedicado a los aspectos metodológicos, la no inclusión de propuestas curriculares rigurosas o las lagunas observables en materia de planificación (53). En cualquier caso, y a pesar de tales críticas, este texto constituyó un hito sin precedentes y ofreció las coordenadas plausibles por las que podría desarrollarse la Educación de Adultos.

Otro documento posterior, el *Examen de la política educativa española por la OCDE*, aportó, a través de unas «conclusiones provisionales», un juicio sobre la política que en materia de educación de adultos venía siguiéndose y puso en evidencia los puntos flacos de la oferta educativa para adultos. Por su interés, las reproducimos íntegras a continuación:

«En primer lugar, tuvimos la impresión de que los cursos y los materiales de enseñanza, además de los métodos que se utilizan, son algo rígidos y tradicionales. Indudablemente, los adultos pueden aprender con más eficacia cuando los contenidos, materiales y métodos se diseñan teniendo en cuenta sus características y no las de los niños o de los jóvenes. ¿Cuáles son las posibilidades de crear muchos más centros de educadores de adultos diseñados específicamente?»

En segundo lugar, sospechamos que hay una falta de articulación del programa entre los distintos organismos directa o indirectamente relacionados con las necesidades de los adultos. ¿No valdría la pena establecer un comité de planificación y de coordinación de cada comunidad?»

En tercer lugar, sospechamos de nuevo que hay una falta de articulación de políticas y de financiación entre los Ministerios a nivel nacional. ¿Existe la necesidad de un Consejo nacional asesor o de consulta que comprenda representantes de todos los organismos gubernamentales y los principales organismos no gubernamentales?»

En cuarto lugar, parece haber una falta de profesionales en el campo de la Educación de Adultos, relacionada con la ausencia de investigaciones aplicadas a las necesidades y (los) problemas de aprendizaje de los adultos. Sugerimos que se establezcan centros para la formación de educadores de adultos en las Universidades, o en otro sitio; centros que quizá también podrán empezar a desarrollar actividades de investigación.

(52) Una descripción pormenorizada de este texto puede verse en Monclús Estella, A., «La política del MEC sobre Educación de Adultos». *Bordón*, 40 (3), 1988, pp. 493-499.

(53) *Ibidem*, pp. 498-499.

Por último, nos preguntamos si no sería conveniente nombrar una comisión nacional de amplia base para investigar la adecuación de las condiciones existentes de Educación de Adultos y para recomendar medios de mejorarlas. El Libro Blanco proporcionaría un excelente punto de partida para las deliberaciones de este tipo de comité» (54).

Un año después, en junio de 1987, el MEC publicaba el *Proyecto para la reforma de la enseñanza*; un proyecto que nacía con la voluntad de ser una propuesta para debate y que dedicaba su capítulo 14 a la Educación de Adultos (55). Si bien el *Libro Blanco* de la Educación de Adultos llenó de esperanza a aquellos implicados, de una u otra manera, en esta parcela de la educación, la difusión del proyecto para la reforma contribuyó a crear, en cambio, una actitud de escepticismo acerca de la voluntad política de acometer una reforma en profundidad y ambiciosa tal y como en el *Libro Blanco* se proponía. Las críticas no se hicieron esperar (56).

Se echaba en falta una mayor definición del subsistema de Educación de Adultos en todas sus modalidades y en todos sus niveles, articulándose en un sistema global de Educación Permanente. No existía una propuesta curricular y metodológica. Quedaba por definir el rol del formador de adultos. En algunos temas se alejaba sensiblemente del *Libro Blanco*, como sucedía al asignar la responsabilidad de la coordinación precisa en este ámbito a las Administraciones educativas. Probablemente una de las claves fundamentales del descontento general fuera la contradicción existente entre la declaración, reflejada en la propuesta a debate, que afirmaba que «la Educación de Adultos ha sido uno de los sectores más desatendidos del sistema educativo español a lo largo de su historia» y la escasa relevancia que se le daba a la misma al no figurar entre los objetivos principales de la renovación del sistema educativo. La reforma tenía, pues, prioridades diferentes a la de abordar la Educación de Adultos. Por ello, no sor-

(54) *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid, MEC, 1986, pp. 85-86.

(55) MEC, *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Profesional. Propuesta para debate*. Madrid, MEC, 1987, pp. 131-135.

(56) Federación de Asociaciones de Educación de Adultos (FAEA), «Apoyo a la Educación Permanente». *Papeles para el debate*, 3. Madrid, MEC, 1988, pp. 220-226. FETE-UGT, «Incentivos para la formación docente». *Papeles para el debate*, 3, *op. cit.*, pp. 262-264. Comunidad Autónoma de Madrid. Dirección General de Educación, «Análisis y aportaciones al debate». *Papeles para el debate*, 4. Madrid, MEC, 1988, pp. 243-246. Diez Hochleitner, R., «El futuro de la Educación de Adultos». *Radio y Educación de Adultos Boletín cuatrimestral ECCA*, 7, enero-abril 1988, pp. 3-5. Flecha, R., «Reforma educativa y Educación de Adultos. Un análisis sociológico», en *ibidem*, pp. 6-8. García Carrasco, J., «La reforma en la enseñanza y la Educación de Adultos. Intenciones y limitaciones del proyecto», en *ibidem*, pp. 9-11. Aguilera Luna, J. L., «La Educación de Adultos en el proyecto de reforma de la enseñanza. Una visión desde las Universidades Populares», en *ibidem*, pp. 15-17 y 20-21. Centro ECCA, «La Educación de Adultos en el Proyecto para la Reforma de la Enseñanza». *Radio y Educación de Adultos Boletín cuatrimestral ECCA*, 8, junio-agosto 1988, pp. 3-10. Pampín, F. y Delgado, G., «Hacia un nuevo modelo de Educación de Adultos», en *ibidem*, pp. 10-11. Aguilera Luna, J. L., «Dimensión no formal de la Educación de Adultos», en *ibidem*, pp. 12-14. Moreno Martínez, P. L., «La Educación de Adultos: Una reforma pendiente». *Jornadas sobre la reforma del sistema educativo, op. cit.*, pp. 73-86. Espina, L., «Exigencias para la Educación a Distancia». *Cuadernos de Pedagogía*, 170, mayo 1989, pp. 71-72. Medina, O., «La Educación de Adultos», en *ibidem*, pp. 72-75.

prendía que el peso de la Educación de Adultos en el proyecto de reforma no fuera comparable ni cuantitativa ni cualitativamente al de otros niveles del sistema educativo.

La propuesta definitiva del Ministerio de Educación y Ciencia sobre la reforma del sistema educativo estaba en el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* (57). Por tanto, era éste un documento de política educativa de gran trascendencia en el que se configuraban las líneas maestras de lo que habría de ser el nuevo sistema educativo. A la Educación de Adultos se le dedicaba en el mismo el capítulo XII, bajo el título de «La educación de las personas adultas».

El *Libro Blanco* reconocía como axioma el principio de Educación Permanente y aludía al concepto de Educación de Adultos de la Conferencia de Nairobi, esbozando algunas de las consecuencias que asumir; por ejemplo, pretender una formación general lo más amplia posible y «asegurar» la posibilidad de recurrir esporádicamente a programas formativos o la flexibilidad del acceso a las titulaciones. Pero todo ello, partiendo siempre de la comprensión del sistema educativo (que planteaba la OCDE) como oferta abierta, integral y continua.

En el *Libro Blanco* se exponía que «no se pueden concretar aquí los contenidos, duración y modalidad organizativa de las diferentes actividades. Sólo es posible definir y enmarcar el campo de la Educación de Adultos y sus diferentes contextos sociales e institucionales, sus objetivos, áreas y públicos prioritarios» (58). Efectivamente, quedaba mucho por hacer. Pero algunos pasos se dieron desde la propuesta para debate: la consideración de una formación básica desde una perspectiva dinámica; la conveniencia de no construir programas educativos uniformes; el papel de las empresas, los sindicatos o los movimientos ciudadanos en la promoción de la Educación de Adultos; la referencia a la importancia que tenía la infraestructura cultural o la oferta de los centros privados. Es reseñable, especialmente, que entre las prioridades estratégicas de las Administraciones educativas se encontrara el «desarrollar e impulsar la educación a distancia».

No obstante, algún tema fundamental, como el de concretar el perfil del formador de adultos, quedaría sin respuesta. No menos importante era saber cómo se concretaban las manifestaciones realizadas en el texto. La planificación, al menos en este sector educativo, volvía a ser el talón de Aquiles. No se precisaba cuál iba a ser el aumento de la oferta pública en Educación de Adultos ni, en consecuencia, la gradación con la que se pretendía realizar o su coste económico (59).

Una vez promulgada la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*, sólo quedaba su aplicación para que la reforma, propiamente dicha, fuera una realidad.

(57) MEC, *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid, MEC, 1989.

(58) *Ibidem*, p. 189.

(59) Moreno Martínez, P. L., «La Educación de Adultos en el proyecto de reforma: De la propuesta para debate al Libro Blanco», *op. cit.*

En la exposición de motivos de la LOGSE, al igual que lo hiciera la Ley General de Educación de 1970 en su preámbulo y su articulado, se hace referencia a «la Educación Permanente como principio básico del sistema educativo». La Educación Permanente es un punto de referencia obligado para la ordenación general del sistema educativo.

La definición de Educación de Adultos de la que se parte, presente en algunos de los documentos oficiales anteriormente referidos, es la emanada de la recomendación relativa al desarrollo de la Educación de Adultos dada por la Conferencia General de la UNESCO en su XIX reunión celebrada en Nairobi en 1976. En ella, a su vez, la Educación Permanente se constituía en el principal marco de referencia de la Educación de Adultos.

Así pues, que la LOGSE considere «la Educación Permanente como principio básico del sistema educativo» reclama de la misma cierta atención a la educación de las personas adultas; como, de hecho, lo hace al ocuparse en el título tercero, precisamente, «de la Educación de Adultos».

Para comprender y explicar el título tercero hay que remontarse previamente al título preliminar de la LOGSE. En su artículo tercero se definen los límites del sistema educativo, el cual «comprenderá enseñanzas de régimen general y enseñanzas de régimen especial». Las enseñanzas de régimen general son las siguientes: a) Educación Infantil; b) Educación Primaria; c) Educación Secundaria, que comprenderá la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional de grado medio; d) Formación Profesional de grado superior; e) Educación universitaria. Las enseñanzas de régimen especial incluyen: 1) las enseñanzas artísticas y 2) las enseñanzas de idiomas.

La Educación de Adultos no está incluida entre las enseñanzas de régimen general (título primero) ni en las de régimen especial (título segundo). La Educación de Adultos no queda definida en el marco del sistema educativo, sino en unos aspectos estrictamente académico-escolares. Efectivamente, la Educación de Adultos ha trascendido el ámbito escolar o profesional; se ha convertido en un elemento fundamental de las políticas sociales.

La Educación de Adultos, como su propio *Libro Blanco* reconocía, ha superado los esquemas tradicionales escolares, estando más próxima a políticas de promoción social o cultural, lo que supone que no pueda ser considerada estricta o exclusivamente una parcela educativa más. No obstante, sus implicaciones en el sistema educativo son patentes. La formación general o básica forma parte de cualquier proceso educativo integral dirigido a las personas adultas. En este sentido, es preciso articular los medios apropiados que posibiliten el acceso a los adultos a los títulos académicos expedidos por el MEC, garantizar el derecho a la educación de las personas adultas y regularlo. Pues bien, ésta es la función que parece tener el título tercero de la LOGSE.

En dicho título tercero se establecen objetivos, se marcan prioridades, se alude vagamente a metodologías, se contempla su incorporación a programas o

centros docentes, así como a pruebas específicas, para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria, el acceso a los diferentes niveles educativos, los centros donde se han de impartir y la posibilidad de establecer convenios con diferentes instituciones.

Esta regulación de la dimensión más escolar que contempla la LOGSE tan sólo atiende parcialmente a un campo de la Educación de Adultos, pero obviamente no la abarca, ni puede hacerlo, dada la amplitud y la complejidad que la educación de las personas adultas comporta. Sin embargo, se ha intentado potenciar una oferta educativa, desde los centros de EPA, más integral.

La Orden Ministerial de 8 de mayo de 1989 sobre los Centros Públicos de Educación Permanente de Adultos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia supone un cambio cualitativo importante en relación con lo que venían siendo hasta ese momento. Esta nueva regulación de los centros de EPA pretende que dejen de ser centros dedicados a impartir exclusivamente la Educación General Básica, «para convertirse en impulsores y dinamizadores de una más amplia oferta educativa que satisfaga las concretas necesidades ocupacionales, de readaptación profesional, culturales, etc., de la población adulta de un determinado ámbito geográfico (comarca, municipio, barrio), además de la tradicional función de posibilitar la obtención de títulos académicos a quienes, por cualquier causa, no pudieron cursar oportunamente los correspondientes estudios» (60).

En última instancia, lo que la LOGSE pueda suponer para la Educación de Adultos en nuestro país está en función de su desarrollo posterior (61), confiando en que no suceda como con la LGE de 1970, en la cual buena parte de su articulado no se tradujo en normas legales o acciones concretas.

(60) Orden de 8 de mayo de 1989 sobre Centros Públicos de Educación Permanente de Adultos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia (BOE, 10 de mayo de 1989).

(61) Blas Arriño, F. de A., «La educación de las personas adultas en la perspectiva de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo». *La Comunidad de Madrid por la Alfabetización*. Madrid, Consejería de Educación, 1990, p. 94.