

**EDUCACION DE ADULTOS**

**Libro** **BLANCO**

**MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA**





© **Ministerio de Educación y Ciencia**  
**Dirección General de Promoción Educativa**  
Edita: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia  
Diseño de Cubierta: Centro de Publicaciones (J.A. Soria y J. Herrero)  
Tirada: 5.000 ejemplares  
Primera edición: Septiembre 1986  
Depósito Legal: M-27953/86  
ISBN: 84-369-1314-0  
NIPO: 177-86-060-2  
Impreso en España por: Gráficas OGGI - Madrid

# LA EDUCACION DE ADULTOS UN LIBRO ABIERTO

Coordinación, adaptación y redacción final:  
**JOSE ANTONIO FERNANDEZ FERNANDEZ**  
Consejero Técnico de la Secretaría General de  
Educación.  
Conclusión: Directrices para la reforma de la Educa-  
ción de Adultos.  
**JOSE M.ª BAS ADAM**  
Director General de Promoción Educativa.

# **AUTORES Y COLABORADORES**

## **PARTE I:**

Capítulo I: Reproducción del Capítulo III del Documento de Trabajo para facilitar el diálogo preparatorio del Libro Blanco de la Educación de Adultos:

Capítulo II: Reproducción del Capítulo IV del citado Documento de Trabajo:

Capítulo III: Amelia Pérez de Barcia y Benavides.

## **PARTE II:**

Capítulo I a V: José Antonio Fernández Fernández.

## **ANEXOS:**

I: Luis Vicente Hernández.

II: Yolanda Rebollo.

III: Juan Manuel Puente.

## **CONCLUSION:**

DIEZ DIRECTRICES PARA UNA REFORMA DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN ESPAÑA: José M.ª Bas Adam. Director General de Promoción Educativa. Ministerio de Educación y Ciencia.

## PROLOGO

Espero que no resulte presuntuoso afirmar que la educación ha estado de actualidad en España durante el cuatrienio que ahora acaba. Numerosas reformas de entidad han visto la luz o dado sus primeros pasos en este tiempo. Casi todos los niveles y modalidades de enseñanza han registrado novedades dignas de mención. Cualquiera que sea la valoración que éstas merezcan, es indudable que el esfuerzo invertido en ellas ha sido considerable, como lo ha sido el interés y la atención que han atraído. Uno y otro, el esfuerzo realizado y el interés de la Sociedad española por los asuntos educativos han sido cumplidamente reconocidos en el reciente informe de la OCDE sobre las políticas educativas en España.

Por diversas razones, algunas de las reformas en marcha —o de las leyes que les han servido de vehículo— han resultado polémicas y controvertidas, y han polarizado y monopolizado la opinión pública. Otros procesos, a veces no menos importantes, han pasado más desapercibidos y han quedado difuminados por el fulgor y la notoriedad de las primeras, excepto para círculos de iniciados y para los profesionales que a esos campos se dedican. Entre estos últimos se encuentra, destacadamente, la educación de adultos, que está llamada a tener un floreciente futuro en los tiempos venideros y que puede representar una contribución importante al desarrollo cualitativo del conjunto de nuestra educación.

Aunque queda un largo viaje por hacer a lo largo de este territorio, los preparativos para el mismo han constituido el objeto del esfuerzo y la imaginación de muchas personas. Este libro es un reflejo y una cierta síntesis de esas jornadas preliminares.

El proceso conducente a la actual publicación se inició —tras una primera etapa que contó con la participación de responsables técnicos de las seis Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de educación— con la divulgación, por la Dirección General de Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia, de un «Documento de trabajo para facilitar el diálogo preparatorio al Libro Blanco de la Educación de Adultos». El paso siguiente fue la convocatoria de una nutrida serie de jornadas y seminarios organizados expresamente para debatir el citado documento y

que dieron lugar, a lo largo de más de un año, a un rico y variado repertorio de contribuciones.

Este libro no pretende, ni podría, reflejar los puntos de vista de todas las instituciones y agentes sociales con intereses y responsabilidades en el terreno que nos ocupa. No todos ellos han participado, por varias razones, aunque probablemente todos fueron invitados a participar. Tal vez el propio término «educación de adultos» haya inhibido a algunos de tomar parte en un debate que podría entenderse como exclusivo de las instancias estrictamente educativas. Que la educación de adultos es algo más que educación y concierne no sólo a educadores, es una noción que cada vez se abre paso más decididamente. Nos sentiríamos muy satisfechos si la lectura de este libro contribuyera a que la concepción, ya arcaica, de la educación de adultos como conjunto de programas escolares de segunda oportunidad se viera superada por una visión más amplia e integral de la misma, tal como la que emana de las recomendaciones de organizaciones internacionales como la OCDE, la UNESCO y el Consejo de Europa, y por la que aquí se opta sin vacilación.

Es posible que para algunos el paisaje resulte desconcertante, por poco familiar. Quizá provoque comentarios del tipo de los que se oyeron en recientes reuniones internacionales sobre el asunto, tales como la IV Conferencia Internacional de Educación de Adultos de la UNESCO (París, 1985) o la Conferencia Final del Proyecto núm. 9 del Consejo de Europa (Estrasburgo, 1986) y cuyo temor puede resumirse en la siguiente pregunta: ¿qué tiene que ver todo esto con la educación de adultos?

En efecto, a la educación de adultos se le asigna un cúmulo de responsabilidades y funciones que difícilmente podrían asumir los actuales responsables y profesores de la misma. Y no es menos cierto que la concepción y el diseño de la educación de adultos en un país dado puede ser un factor determinante del éxito de las estrategias con las que el país en cuestión afronta los desafíos sociales, culturales y económicos de la hora presente y del próximo futuro. Para los sistemas educativos, y para las políticas formativas en su conjunto, éste es uno de los mayores retos de nuestros días.

Como ya se ha apuntado, la concepción de la educación de adultos que inspira este libro, y que constituye ya moneda común en los foros internacionales, se proyecta sobre políticas más amplias y comprensivas que las que actualmente se practican, generalmente restringidas a programas educativos. Estos, hasta la fecha, han supuesto poco más que un mecanismo marginal de readaptación de una parte de los recursos humanos que paulatinamente van quedando apartados de los cauces regulares del sistema educativo. De ahí la insistencia en entroncar los programas formativos orientados a poblaciones no escolares en el propio entramado educativo ordinario, una orientación tan rica y prometedora como difícil de llevar a la práctica. Nuestra ya iniciada participación en programas educativos de las Comunidades Europeas puede servirnos de valiosa apoyatura en esta dirección.

No resulta fácil hacer frente simultáneamente a todas las demandas que

legítimamente se formulan en materia de educación de adultos. Padecemos una pesada herencia de baja instrucción que afecta a un número enorme de españoles, como se pone de manifiesto en el anexo primero, aunque no haya que desconocer que los que no fueron nunca a la escuela o los que alcanzaron niveles ínfimos de escolaridad han aprendido mucho en la vida y en el trabajo. Por otra parte, no es menos cierto que todos ellos, junto con muchos ciudadanos más instruidos, deberán aprender conceptos, métodos y valores nuevos, adecuados a las exigencias de una sociedad moderna, democrática y participativa. Finalmente, las insuficiencias de un sistema educativo que no siempre prepara para la vida conducen frecuentemente al retorno a situaciones personales de desajuste patente entre la formación recibida y las exigencias del mundo contemporáneo.

Pues bien, éstos son los tres órdenes de necesidades a los que una política de educación de adultos —integrada en la política educativa y en políticas sociales, culturales y económicas— debe orientarse si quiere estar a la altura de los tiempos: compensar las carencias de formación básica de muchos; proporcionar formación permanente a la mayoría, y prestar apoyo a los que constatan en sí mismos las carencias de la formación recibida, en tanto el sistema educativo se transforma y mejora cualitativamente.

Las «Diez directrices para una reforma de la educación de adultos en España», debidas al director general de Promoción Educativa, pretenden situarnos en esta perspectiva. Con toda la humildad propia del caso, puede decirse que cierran un capítulo de la educación de adultos en España e inauguran, con realismo y prudencia, un camino nuevo. Que ese camino no esté diseñado en todos sus detalles era de esperar, como lo es que su trazado no dependa solamente de las administraciones educativas. Los interrogantes que subsisten son numerosos, como no podría ser menos. Pero aún cuando nuestra aportación a otras administraciones públicas y a la multiplicidad de agentes sociales involucrados se redujera a ponernos de manifiesto ésta no sería desdeñable.

Las citadas «Diez directrices» van precedidas por una primera parte en la que se sintetizan las múltiples aportaciones que se produjeron en los estadios preliminares del debate a que antes se hizo alusión. La primera parte se completa con la reproducción de dos capítulos del primer documento de trabajo preparatorio. La segunda parte puede definirse como un intento de «marco para el futuro construido desde el presente». Con ella el Ministerio de Educación no pretende dar respuestas a todas y cada una de las inquietudes y cuestiones suscitadas por los participantes en el debate, sino proporcionar un marco global e integrador que facilite la urgente tarea de definir el papel y el lugar que a la educación de adultos corresponden en relación a las necesidades formativas de los ciudadanos y las ciudadanas de hoy y en relación con las otras dimensiones y segmentos del proceso educativo.

Los anexos constituyen un doble contrapunto a este marco. Por un lado, el análisis inteligente de los datos censales de 1981 ofrece una imagen reveladora, aunque parcial, de las carencias de instrucción que padece nuestra

sociedad, así como de la insuficiencia de las respuestas institucionales y sociales dadas hasta la fecha a las ingentes necesidades formativas de la misma. Por otro lado, la descripción esquemática de la historia, las instituciones y el marco jurídico de la educación de adultos en varios países europeos suministra el marco de referencia más idóneo para poder definir correctamente el horizonte al que podemos y debemos aspirar.

A quien busque conclusiones habría que recordarle lo que Flaubert dijo al respecto: que la estupidez consiste en querer concluir. En el libro se apuntan algunas soluciones, pero las soluciones, si las hay, deberán seguir buscándose entre todos. Nadie puede sustituir a la pluralidad de actores sociales en esta búsqueda. Y ninguna búsqueda será tan efectiva como la que se haga de consuno porque en pocos dominios educativos puede ser tan estéril como en éste la dispersión de esfuerzos y la compartimentación de competencias. De ahí que, junto con nuestro sincero agradecimiento a todos los que han contribuido con esfuerzos, sugerencias e ideas a esta empresa, reiteremos nuestra disposición al diálogo y a la colaboración con todas las instituciones y agentes sociales interesados, tanto para definir las estrategias más apropiadas como para encontrar caminos operativos que conduzcan más lejos y a mejor destino que los que ya hemos emprendido desde aquí.

Madrid, junio de 1986  
Joaquín Arango Vila-Belda  
Secretario General de Educación

## **PARTE I**

### **EL DEBATE SOBRE LA EDUCACION DE ADULTOS DE 1984-85.**

Los capítulos I y II son reproducción de los capítulos III y IV del Documento de Trabajo preparatorio del Libro Blanco y fueron escritos en el mes de mayo de 1984.

El capítulo III es un resumen de las aportaciones del proceso de consulta y debate (1985).



## CAPITULO I

### DELIMITACION DE CONCEPTOS. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE UN NUEVO MODELO

Desde finales de la década de los sesenta, el Consejo de Europa y la UNESCO han ido perfilando una terminología y un nuevo modelo del sistema educativo desde la perspectiva de la educación permanente. Consideramos que resulta de gran interés tenerlo presente a la hora de plantearnos la reforma de la educación de adultos en España.

En este capítulo se intenta facilitar el debate desde cuatro aspectos:

- a) Clarificación de conceptos conexos para hacer un uso correcto de la terminología.
- b) La educación permanente ha sido planteada por el Consejo de Europa, a partir del Symposium de Siena (1979), como «sistema de los sistemas educativos».
- c) Consecuencias para el modelo actual de educación de adultos, si se asumen los principios orientadores de la UNESCO y del Consejo de Europa.
- d) Diversas opciones que se podrían plantear ante la reforma del modelo actual de educación de adultos.

# 1. CONCEPTOS CONEXOS

## 1.1. Introducción

Para darle precisión a los debates resulta de gran importancia intentar acotar los términos más usuales en este campo.

En este sentido ha habido importantes aportaciones de expertos de la UNESCO (Terminología de la educación de adultos, UNESCO, 1979) y otros organismos internacionales para buscar clasificaciones y definiciones en orden a la unificación de criterios.

No obstante, no se nos oculta que, a la vez que se han producido grandes aportaciones en este campo, quedan aún importantes lagunas por aclarar.

Por eso, conviene hacer un esfuerzo de clarificación de la terminología usada, valorar las definiciones en las que se ha llegado a un acuerdo común, y tener cuidado de no caer en debates poco fructíferos con términos que puedan usarse de forma polisémica.

El valor de las definiciones que siguen a continuación es, pues, variable, ya que algunas de ellas han podido llegar a tener un consenso generalizado en el mundo educativo y otras están aún en un proceso de aclaración.

## 1.2. Educación permanente

Este término, de especial importancia, ha llegado a una aceptación internacional, fundamentalmente a partir de los trabajos del Consejo de Europa (Conferencia de Ministros Europeos de Educación, Estocolmo, 1975, y Symposium sobre «Una política de educación permanente para hoy», Siena, 1979 y UNESCO, especialmente la 19.ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, Nairobi, 1976).

Es precisamente la definición que se da en la recomendación de la Conferencia de Nairobi la que se apunta como la de mayor aceptación.

«La expresión *Educación Permanente*, designa un proyecto global encaminado tanto a reestructurar el sistema educativo existente, como a desarrollar todas las posibilidades de formación fuera del sistema educativo:

- En ese proyecto, el hombre es el agente de su propia educación por medio de la interacción permanente de sus acciones y su reflexión.
- La educación permanente, lejos de limitarse al período de escolaridad, debe abarcar todas las dimensiones de la vida, todas las ramas del saber y todos los conocimientos prácticos que puedan adquirirse por todos los medios y contribuir a todas las formas de desarrollo de la personalidad.
- Los procesos educativos que siguen a lo largo de su vida los niños, los jóvenes y los adultos, cualquiera que sea su forma, deben considerarse como un todo.»

No hay que confundir educación permanente con escolaridad permanente. La educación permanente se concibe como el «sistema de los sistemas educativos» ligados al desarrollo personal y social.

### 1.3. Educación de adultos

También se ha llegado a una amplia aceptación internacional de este término tanto por el Consejo de Europa («Educación de adultos: 10 años de cambio; perspectivas para los años 80.» Estrasburgo, 1980 y «Recomendación de los Ministros de los Estados Miembros sobre las políticas de educación de adultos», 1981) como por la UNESCO (Nairobi, 1976).

Superando el concepto meramente compensador de la educación de adultos, fue definida así por la Conferencia de Nairobi:

- «La expresión *educación de adultos*, designa la totalidad de los procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel y el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales, las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente.
- La educación de adultos no puede ser considerada intrínsecamente, sino como un subconjunto integrado en un proyecto global de educación permanente.»

### 1.4. Educación formal, no-formal e informal

Este marco terminológico, también de gran importancia, no ha tenido, sin embargo, la suficiente aceptación general, produciéndose confusiones tanto por interferencias semánticas como por la utilización de sinónimos todavía poco clarificados.

Se apunta las siguientes definiciones como las de mayor uso:

- *Educación formal*: Educación estructurada institucionalmente, con un programa de estudio planificado y dirigido al reconocimiento formal del logro de ciertos objetivos educativos, tales como créditos, diplomas, grados académicos o capacitación profesional. Se podría relacionar con el término educación reglada y probablemente aún más con el término francés: educación institucional.

- *Educación no-formal*: Educación estructurada cuya finalidad esencial no es la obtención de un reconocimiento oficial como crédito, diploma, grado académico o capacitación profesional. Se podría relacionar con el término educación no reglada o educación no institucional. Pero puede tener reconocimiento académico en determinadas condiciones.
- *Educación informal*: Proceso educativo no organizado que transcurre a lo largo de la vida de una persona, proveniente de las influencias educativas de la vida diaria y el medio ambiente. En este sentido se utiliza también el término educación incidental. Así, pues, se podría decir que la educación informal es también educación no reglada, no institucional.

Conviene tener en cuenta que, si bien el término educación formal parece tener mayor aceptación, las acepciones educación no-formal e informal en muchos casos se confunden.

### 1.5. Alfabetización funcional

Este término ha sido promovido por la UNESCO para dar a la alfabetización unos objetivos más allá de la mera capacitación técnica para la lectura, escritura y cálculo. En los primeros programas impulsados por la UNESCO bajo esta etiqueta, se ponía el acento en los aspectos productivos. Se trataba de convertir al analfabeto en un buen trabajador. El término inglés «work oriented literacy» es ilustrativo al respecto. Poco a poco se produce una revisión del concepto hasta que la UNESCO ha llegado a definir la alfabetización funcional como un proceso de desarrollo de las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo, que permita al individuo participar efectivamente en todas aquellas actividades que requieren el uso de estas capacidades.

La función de la alfabetización se sitúa y se manifiesta en relación con el conjunto de las actividades de la persona, ya sean las del ciudadano, del trabajador, del hombre individual inserto en su familia, en su pueblo o barrio, del individuo a la búsqueda de respuestas a las preguntas que él mismo se formula sobre los datos del mundo físico, social, moral o intelectual en el que vive. En esta perspectiva es donde la alfabetización funcional se vincula con la educación permanente, en la medida en que esta noción abarca todas las dimensiones de la existencia.

### 1.6. Educación recurrente y alternancia

Este concepto ha sido, sobre todo, promovido por el C.E.R.I. (Centro de Investigación e Innovación Educativa) creado por la O.C.D.E. (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), con el apoyo de algunas transnacionales. De aquí se deriva un enfoque de la educación con una importante relación con el mundo del trabajo.

Se entiende por educación recurrente la concreción de la educación permanente consistente en la alternancia de los períodos de estudio con los de trabajo y ocio.

### **1.7. Educación abierta**

Este término proviene principalmente de la experiencia inglesa de la Open University y de experiencias latinoamericanas.

A nivel general se entiende por educación abierta la organización educativa que está abierta en cuanto a espacios, tiempo, contenidos, acceso y métodos.

Las experiencias anteriormente citadas se caracterizan por no requerir ningún tipo de requisitos académicos en la forma de acceso del estudiante, por estructurar en sistemas modulares la organización del curriculum y porque generalmente se hacen mediante correspondencia, radio y televisión o contactos profesor-alumno de tipo tutorial, con mayor o menor relevancia de una u otra modalidad según la preferencia del alumno.

### **1.8. Educación compensatoria de adultos.**

Proceso educativo tendente a completar y suplir una carencia educativa no adquirida por falta de acceso o abandono del sistema escolar formal.

Se han utilizado también los términos educación «remedial» (Francia), educación suplementaria y de «segunda oportunidad».

Se entiende como una de las funciones del subsistema de educación de adultos, que, por lo demás, ha sido la única considerada hasta ahora por la Administración Educativa Española.

## **2. LA TENDENCIA HACIA «LA EDUCACION PERMANENTE COMO SISTEMA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS»**

El proyecto *Educación Permanente* del Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa comienza en 1967 con un trabajo de conceptualización de la educación permanente y culmina con el Symposium sobre «Una política de educación permanente para hoy», que se realizó en Siena en 1979.

Supone, como afirma el documento final, una ruptura con el pasado y una opción por el futuro y plantea la noción de educación permanente como el «sistema de los sistemas educativos» con importantes repercusiones para la educación básica, media, superior, profesional y de adultos, enfocada desde esta perspectiva.

En este marco general de la educación permanente es donde se sitúa la educación de adultos dentro del sistema educativo. El Consejo de Europa, con la Conferencia «Educación de adultos: 10 años de cambio; perspectivas para los años 80» (Estrasburgo, noviembre de 1980), le dio un gran impulso, ratificado oficialmente por la recomendación (81) 17 adoptada por el Comité de Ministros el 6 de noviembre de 1981.

UNESCO, asimismo, ha asumido esta misma concepción de la Educación Permanente y de la Educación de Adultos.

Desde lo planteado anteriormente, este nuevo subsistema de educación de adultos supondría una serie de rupturas en la organización del sistema educativo.

## **La ruptura en las posibilidades de acceso y los saltos de nivel**

A nivel internacional se propicia la apertura hacia posibilidades de acceso a los diversos niveles del sistema educativo sin requisitos previos, tanto de titulaciones académicas como profesionales, sea cual sea el curso o área educativa a que se quiera acceder.

En todo caso se podrían realizar diversos tipos de pruebas de acceso iniciales.

En España existen algunas tímidas medidas en este sentido, como el acceso de los mayores de 25 años a la Universidad o la opción al Título de Graduado Escolar o de Técnico Auxiliar sin que se hayan superado ciclos o niveles anteriores.

Igualmente, se favorece la existencia de canales de conexión entre los diversos subsistemas y modalidades del sistema educativo posibilitándose el paso entre el sistema escolar y el subsistema de adultos, así como entre lo formal, no formal e informal.

## **2.2. La ruptura en la organización curricular**

Otro aspecto importante es el paso de una organización curricular estructurada mediante un sistema cíclico a una organización curricular estructurada mediante un sistema modular, también llamado de créditos o de unidades de formación.

Este aspecto se ha experimentado en instituciones de educación abierta. Se establecen programas de trabajos o cursos con variada duración y contenido.

La participación en esos programas de trabajo o cursos da la posibilidad de acceder a una titulación parcial, créditos o puntuaciones.

Se establecen módulos básicos y/u opcionales. Mediante la realización de un conjunto de módulos se tiene derecho a una titulación académica o profesional.

El participante tiene posibilidad de elaborar su propio programa modular y de realizarlo al ritmo de sus posibilidades o intereses.

El Consejo de Europa ha mostrado un gran interés en la realización de experiencias en este campo.

Asimismo, habría que estudiar las posibilidades de un reconocimiento crediticio de la experiencia de los adultos a efectos académicos, lo que ya se hace en algunos países europeos, valorando lo que se llama el «curriculum social» en paralelo al curriculum escolar.

### **2.3. La ruptura en cuanto a los espacios educativos**

La excesiva correlación actual entre educación de adultos y sistema escolar formal ha producido una vinculación entre educación de adultos y centro educativo-colegio o similar.

La educación permanente presupone el encuentro de distintas aportaciones educativas en distintos espacios sociales y una funcionalidad del espacio educativo como generador de experiencias educativas, culturales y de participación.

## **3. CONSECUENCIAS PARA EL MODELO ACTUAL DE EDUCACION DE ADULTOS**

Si tomamos como punto de partida, de aceptación general, los principios asumidos por la UNESCO y el Consejo de Europa en las Recomendaciones de las Conferencias y Reuniones citadas al definir la educación permanente y la educación de adultos, la concreción de estos principios orientadores en un nuevo modelo de educación de adultos implicaría:

### **3.1. Considerar la educación de adultos como un subconjunto del proyecto global de educación permanente**

Se está trabajando sobre un proyecto de reforma global del Sistema Educativo (Reforma de la Educación Básica, Reforma de las Enseñanzas Medias, Ley de Reforma Universitaria, Reforma de la educación de adultos, Escuela Infantil...).

Será conveniente que cada una de estas reformas no se configure como un todo en sí misma, sino como partes del proyecto global de reforma del sistema educativo en la línea de la Educación Permanente, con el fin de alcanzar determinados niveles y calidades educativas para el conjunto de la población.

### **3.2. Destinado a las personas que la sociedad considera como adultos**

Con respecto a este punto tenemos un problema importante de delimitación, debido a la situación de los jóvenes de 14-16 años que no han obtenido el Graduado Escolar. Una parte de ellos se encuentra encuadrada en la E.G.B., otros en F.P.1, otros en programas de educación compensatoria, otros en programas de educación de adultos y otros desescolarizados.

Convendría aclarar la situación de estos jóvenes, tener en cuenta la posible extensión de la educación básica obligatoria hasta los 16 años y tener presente que los 16 años marcan el inicio de la edad laboral.

Desde esta perspectiva se podrían indicar los 16 años como edad inicial de las personas que deseen acogerse al subsistema de Educación de Adultos, sin que esto implique la negación de programas no-formales para la otra franja de edad.

### **3.3. Para la totalidad de los procesos organizados de educación**

#### *a) Sea cual sea el nivel, contenido o método.*

Hasta ahora la educación de adultos ha estado estrechamente ligada al nivel de E.G.B. Incluso dependía administrativamente de la Dirección General de E.G.B. Como principio se podría concebir una educación de adultos que abarque, al menos todos los niveles de educación no universitaria, siendo, en cualquier caso, deseable que la reforma universitaria en curso considere la conveniencia de abrir la Universidad a los adultos como lo están haciendo países en que porcentajes crecientes de universitarios no proceden del bachillerato. Tal vez la UNED podría ser entre nosotros la punta de lanza de esta innovación.

#### *b) Sean formales o no-formales*

Los programas de educación permanente se han realizado fundamentalmente en el campo de la educación formal, sobre todo, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia.

Parece necesario un proyecto más global de la educación de adultos, que posibilite tanto la educación formal (imprescindible en un país con graves deficiencias de educación básica, académica y profesional en la población adulta) como la educación no-formal (imprescindible para la sociedad del futuro).

#### *c) Sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial de las escuelas, universidades y el aprendizaje profesional*

Una educación de adultos, con pretensión de futuro y para una sociedad en continuo cambio, tiene que salir del marco actual, centrado en

una educación compensatoria de las deficiencias de educación inicial, para abrirse al campo de la actualización y puesta al día de la sociedad tanto en lo cultural y profesional como en lo personal, con el fin de propiciar el papel activo y las actitudes críticas de hombres y mujeres en cuanto trabajadores, padres, consumidores, usuarios de los medios de comunicación de masas, ciudadanos y miembros de la comunidad.

### **3.4. Con una estructuración descentralizada en la que se perfilen las funciones y competencias de los diversos niveles (estatal-regional-local) con órganos eficaces de coordinación política y administrativa**

En España, con un proceso de estructuración del Estado de las Autonomías, resulta especialmente importante esta recomendación de la UNESCO y del Consejo de Europa.

Hay que diseñar fórmulas que perfilen las competencias de los distintos niveles (Estatad, CC.AA. y locales) así como los órganos de coordinación entre los diversos niveles, tanto vertical como horizontalmente.

### **3.5. Importancia de elaborar una ley marco de la educación de adultos**

Obviamente, la normativa vigente en España es inadecuada. Sería conveniente que uno de los frutos de este proceso del Libro Blanco fuera una Ley marco que recoja una visión general y con previsión de futuro de lo que debe ser la educación de adultos en España en las próximas décadas.

## **4. OPCIONES PARA LA REFORMA DEL MODELO ACTUAL**

Opciones sobre las que se podría organizar el debate:

- a) Definir solamente el subsistema de adultos en todas sus modalidades (formal, no formal, presencial, a distancia...).
- b) Definir el subsistema de adultos completándolo con medidas de articulación con las enseñanzas de nivel.
- c) Integrar la educación de adultos en el subsistema no formal, completa-ble con medidas de articulación al sistema formal.
- d) Definir el subsistema de adultos en todas sus modalidades (formal, no-

formal, presencial (y a distancia) y todos los niveles, articulándolo en un sistema global de Educación Permanente.

e) Otros.

La opción d) es la que más se acerca a los planteamientos de los organismos internacionales, en los que generalmente nos apoyamos para la elaboración de este documento.

## CAPITULO II

### HACIA UN NUEVO MODELO DE EDUCACION DE ADULTOS

Probablemente, todos estemos de acuerdo con las ideas de la UNESCO y del Consejo de Europa. Pero eso es teoría. Inclusive se puede argumentar que, a nuestro modo, ya hacemos todo lo que esos organismos recomiendan.

#### 1. CUATRO AREAS ESENCIALES

En efecto, expresando al máximo la doctrina internacional sobre el tema, *cuatro son los aspectos o áreas esenciales de una educación integral de adultos.*

- a) *La formación orientada al trabajo* (actualización, reconversión y renovación de los conocimientos de tipo profesional).
- b) *Formación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas* (o para la participación social).
- c) *Formación para el desarrollo personal* (creatividad, juicio crítico, participación en la vida cultural).
- d) *Como fundamento esencial a todas ellas la formación general o de base*, que, cuando no se consiguió en la edad apropiada, constituye un prerrequisito indispensable de tipo compensador.

Pues bien, es cierto que estas cuatro áreas se abordan en España, aunque desde instituciones distintas y con distinto peso y sin coordinación alguna entre sí.

Ahí está el problema. Si un adulto concreto asiste a un Centro de EPA, no recibe la educación integral que necesita. Le hará falta, sin duda, el Graduado Escolar. Pero seguro que necesita otras muchas cosas que no se le ofrecen con él.

Quien sigue un curso de electricidad probablemente pueda acercarse más a un hipotético puesto de trabajo. Pero, tal vez, el curso de electricidad le resulte un enigma, si apenas sabe leer y no sabe interpretar un plano.

No se trata naturalmente de obligar a completar un curso para poder hacer otro. Pero hay unos condicionamientos objetivos que hay que respetar. Y, sobre todo, hay que posibilitar el surgimiento y satisfacción de inquietudes y necesidades conexas.

Para conseguir este objetivo no existe una sola vía. Pero hay vías que no conducen a ese objetivo. Y la actual oferta formativa para los adultos evidentemente es una de ellas. Tanto es así que muchos Centros de EPA se han abierto a las llamadas enseñanzas no-regladas, teniendo que enfrentar serios obstáculos jurídicos, administrativos y económicos. Mientras, en Coria un centro de EPA se convierte en un programa integral de *educación de adultos y desarrollo comunitario* con participación del Ayuntamiento y del SEA, el INEM pone en marcha la *Universidad Ocupacional* de Barcelona, donde, al lado de cursos técnicos programados con la participación de sindicatos y patronales, hay alfabetización, formación básica de adultos, aulas culturales abiertas, cerámica, fotografía, etc. Desde una perspectiva administrativa, estos hechos pueden ser vistos como una invasión mutua de parcelas, pero lo que significan en realidad es la necesidad sentida de un cambio profundo en la actual oferta educativa para adultos.

Los proyectos más innovadores, surgidos al margen de la Administración Central y Autonómica, van en esa misma dirección. Baste citar, como ejemplo, las *Universidades Populares* y las *Escuelas Campesinas*, que, con matices diferenciadores, son un intento de educación integral de adultos ligada a la animación sociocultural o/y al desarrollo comunitario.

## 2. EL OBJETIVO: UNA FORMACION INTEGRAL

Si nos planteamos una reforma en profundidad de la oferta educativa para los adultos, es precisamente porque la necesitamos todos, pero, principalmente, quienes menos oportunidades tuvieron en su infancia y juventud de «una segunda oportunidad». La sociedad ha experimentado profundos cambios durante el período de vida de los que hoy somos adultos y es previsible que el ritmo de transformaciones se acelere en todos los aspectos: la ciencia y las tecnologías de la producción y de uso doméstico; los fenómenos ligados a la formación de las opiniones, creencias y valores a través de los medios de comunicación; la complejidad de los servicios y mecanismos sociales y su articulación con los diferentes centros de poder social; la relación entre pueblos y culturas; las relaciones interpersonales y hasta la misma intimidad de las personas...

El papel de los individuos en esta evolución vertiginosa tendrá que ser por fuerza pasivo, si no tienen un nivel mínimo de comprensión y de manejo de su mecánica, sus códigos, sus limitaciones. Sólo conociendo la realidad por dentro se pueden tomar posturas ante ella y participar en su transformación. El programa número dos de la UNESCO, para el quinquenio 1984-89, se llama «*La educación para todos*». Una de sus partes esenciales es «*la democratización de la educación*», señalando repetidas veces la importancia específica de la educación de adultos como mecanismo clave de una educación que debe ser permanente para hacer frente al continuo desafío de la evolución de la sociedad.

En otros términos: los adultos de hoy, que crecieron en una sociedad estática, necesitan para ser plenamente tales, una *profunda reconversión* para no ser absorbidos por la maquinaria social. La educación debe servir simultáneamente para la maduración y autodeterminación personal, para insertarse productivamente en el mundo laboral y facilitar las reconversiones libres o impuestas, para el uso y creación de bienes culturales, para encontrar sentido a la vida...

Esta formación es, pues, integral en tres sentidos: integración de las distintas áreas de conocimiento, integración de las actividades educativas en la experiencia personal global de los alumnos, estrecha relación de la formación con el medio social de los alumnos.

Cualquier persona debe tener posibilidad y una creciente facilidad para acceder a esta formación integral que nunca hasta ahora se le ha ofrecido.

Partiendo, pues, de esta necesidad de integración, por un lado, y de la realidad actual y sus potencialidades por otro, hemos de plantearnos cuáles son las alternativas realistas que tenemos.

Estos serían algunos *criterios inspiradores* que, con carácter general, habrá que considerar al poner en marcha el cambio de la educación de adultos.

- a) La oferta debe programarse en función de las *necesidades objetivas de la población adulta española*. Ha de ser funcional en el sentido integral que acabamos de definir. Esto significa no perder de vista, en la articulación de las cuatro áreas señaladas, la situación educativa general, sobre todo, las gravísimas carencias de instrucción básica que padece un alto porcentaje de la población.
- b) El peso de cada área formativa y la relación de éstas entre sí no pueden seguir una norma única en toda España. Sería como pasar de la *dispersión por decreto* (situación actual) a la *integración homologada por ley*. Existe el hecho histórico de las nacionalidades y regiones. Esta realidad está, además, impregnada por la convulsión demográfica de las últimas décadas: la emigración interregional y rural-urbana. Habrá, pues, que programar la oferta educativa en función de las necesidades que en cada ámbito geográfico se dan y no en función de los presupuestos actuales de las instituciones.
- c) Esto implicará un esfuerzo de adaptación de todas las instituciones

desde el nivel local hasta el central. Los Ayuntamientos, las Asociaciones Socioculturales, los Centros Sociales de Cultura, los Centros de Formación del INEM, los actuales Centros de EPA... deben encontrar en el medio social el hilo conductor de una oferta integrada. En la misma medida en que se vinculen con los centros productivos, Sindicatos y Cooperativas, encontrarán vías de superación de la actual dispersión, que con frecuencia implica también una educación y acción cultural muy poco adecuada a la realidad. Esta coordinación operativa eficaz, que debe traducirse en programas anuales integrados o integrales a nivel local, en homogeneización de criterios pedagógicos y en la consiguiente formación homogénea de los educadores, habrá de manifestarse institucionalmente en los niveles local, autonómico y central.

### **3. LA RESPUESTA EDUCATIVA A LAS NECESIDADES DE LOS ADULTOS**

El objetivo final del cambio iniciado es obtener la mayor productividad educativa de todas las actuaciones, sin desnaturalizar lo específico de cada una de ellas, e integrándolas en el desarrollo global de la comunidad. Pero ¿cuáles son los objetivos en relación con los adultos que quieren desarrollar su educación?

#### **3.1. Elaboración por los adultos de su propio programa de estudio en función de sus necesidades e intereses**

Está claro que durante mucho tiempo la demanda explícita será muy superior a la oferta posible y que ésta será siempre insuficiente para responder a las necesidades objetivas. Por eso es más necesaria la programación y la coordinación. Hay que posibilitar a un número creciente de personas el acceso a los distintos aspectos formativos.

Seguirán existiendo adultos que quieran un curso de informática o de comercialización agrícola y otros que sólo aspiren al título de Graduado Escolar. Pero si la organización educativa tiene una visión integral, debe crear motivaciones y posibilidades para que, respondiendo a los intereses inmediatos de las personas, esta respuesta lo sea también para necesidades más generales, aunque tal vez menos sentidas.

Quienes desean hacer un curso tan concreto como los del ejemplo, deben ser invitados, si hace al caso, a completar su formación general, pues pueden tener dificultades de aprendizaje para seguir el curso elegido.

Pero profundicemos el ejemplo del Graduado Escolar. La motivación no es con frecuencia estrictamente educativa, sino de tipo laboral, pues el título

es una exigencia de ingreso o ascenso para determinados puestos de trabajo. La persona en cuestión tendrá también otras necesidades e intereses formativos que tal vez no exprese, porque el título le es imprescindible. Si a esa persona se le ofrece la posibilidad de obtener el título estudiando algunas cosas de tipo general y otras de acuerdo a sus intereses específicos es probable que no vea en el título un nuevo requisito formal, sino la ocasión de dar un salto adelante en su formación.

Esta hipótesis implica un cambio radical del sistema curricular actual, del ritmo escolar y de los lugares de estudio.

- a) *Un sistema modular, de unidades formativas «capitalizables»*, aunque no sea la panacea, parece ser el más adecuado para posibilitar que cada adulto se haga su propio programa.

Un primer problema a definir es la *comprobación del nivel inicial* en la comprensión y manejo de las técnicas básicas (lectoescritura y cálculo).

En función de ese nivel, debería seguir cada alumno un determinado número de módulos formativos básicos, que podrían estar escalonados de una manera análoga a los tres ciclos actuales.

El valor en créditos académicos de estos módulos obligatorios no debería exceder un 30 % del conjunto requerido para optar al título.

El resto de los créditos podría obtenerse de todo el conjunto de actividades formativas, distribuidas en las otras tres áreas, que las diversas instituciones programarían asignándoles un valor académico, según el nivel y duración de cada módulo.

La experiencia laboral y de participación social podría tener un valor académico según los baremos que se estableciesen.

- b) El *ritmo* va a ser marcado por la preparación previa, el tiempo disponible, el grado de motivación del alumno y la secuencia exigida por la dificultad de cada tema, dando por superada la actual progresión por años académicos.

- c) *Los lugares de estudio* pueden también ser diferentes: puede hacer algunas unidades por correspondencia, seguir un curso a distancia durante el año y hacer una actividad intensiva durante dos meses en el verano. El curso por correspondencia lo hace en una escuela de formación sindical; el curso largo lo sigue en la Universidad Popular con profesores de la Comunidad Autónoma y el curso intensivo lo hace en un internado con monitores de la Consejería de Trabajo.

Las posibilidades de combinación son infinitas a partir de un ejemplo como éste. Las dificultades organizativas que plantea son grandes. Un desafío para la estructura lineal de nuestros actuales centros y actividades para adultos. El ejemplo está puesto para abrir un debate, no como punto de partida incontrovertido. Como es lógico, es cada sitio habrá que partir de lo más simple a lo más completo. Lo importante es que nos pronunciemos todos, empezando por los adultos actualmente en formación, sobre si ese es el

camino y sobre otros posibles que conduzcan a la formación integral de los adultos, objetivo que no debería nunca perderse de vista.

Estas consideraciones están referidas al caso más complejo, al estar condicionados los aspectos educativos por el factor título. Cuando este elemento no se interpone, esta organización permite todas las combinaciones posibles, con el aliciente secundario de que todos los cursos que una persona realice tendrán valor académico capitalizable para futuras acreditaciones de diplomas y títulos.

## 3.2. Necesidades de organización y métodos propios

Partir de lo que el adulto sabe y de las cosas que le interesan es ya un lugar común. Considerar la cultura de los adultos, por supuesto los analfabetos también, como el caldo de cultivo de su propia formación es algo ampliamente asumido en teoría, aunque raras veces practicado.

### 3.2.1. *Didáctica específica*

Es necesario que la didáctica específica de cada actividad vaya desarrollándose con un nuevo estilo, cada vez más alejado de los modelos infantiles actuales. Pero esto no es cosa que se resuelva con una toma de postura inicial, sino que es un proceso que tiene mucho que ver con la organización a nivel local de la educación de adultos.

### 3.2.2. *Participación*

La propia autodeterminación de los alumnos en cuanto a su quehacer, va a exigir una *participación* real de los alumnos en la programación de la oferta a nivel local y dentro de cada institución educativa. Esta participación será, sin duda, mucho más radical que la que se produce en el sistema escolar, por la propia naturaleza de ambos modos educativos.

### 3.2.3 *Organización*

Los adultos van a ir proponiendo y organizando *horarios* distintos, sistemas de gestión distintos. Los *locales* y equipamientos específicos deberán ir adquiriendo un *estilo adulto*, que cada vez los haga menos parecidos a una escuela. *La relación con el medio* debe producirse espontáneamente si la programación se hace con los adultos y en función de sus necesidades.

### 3.2.4. Evaluación

La evaluación deberá adquirir diversas formas, inclusive cuando esté vinculada a la obtención de un título. Las experiencias en este campo, aun cuando sean muy modestas, son esenciales para la definición de un modelo de evaluación que garantice la seriedad de certificados y diplomas y respete la identidad de los adultos. La valoración del *autoaprendizaje* es una pieza clave de todo el proceso, si no queremos confundir educación permanente con escolarización permanente. Asimismo, los adultos deben participar en la valoración del sistema.

## 3.3. Consecuencias prácticas

### 3.3.1. Las actuales modalidades

El entramado institucional local, autonómico y estatal debe contemplar la articulación de las llamadas modalidades: *presencial* y *a distancia*. Estas no deberían constituir redes separadas, sin perjuicio de que un alumno concreto siga preferentemente una u otra vía. Institucionalmente debería existir la posibilidad de usar los recursos educativos a distancia por cada red de centros locales de cada Comunidad Autónoma y aquellas deberían servir de soporte presencial para quienes siguen enseñanzas a distancia.

### 3.3.2. Los niveles

Todos los módulos deberán estar enmarcados en un nivel formativo. Los niveles no deberán ser un mero reflejo de los niveles escolares formales, pero deben ser articulables u homologables con ellos a efectos de diplomas y títulos.

Para los niveles no universitarios, el diseño sugerido en el ejemplo de Graduado Escolar podría ser una pista a seguir de forma paulatina. En cualquier caso, debe garantizarse a los adultos la posibilidad de una vía alternativa para acceder a las enseñanzas y a los títulos o diplomas equivalentes a las actuales enseñanzas medias.

### 3.3.3. Los títulos y aspectos conexos

La formación conseguida de la manera que sea, debe dar derecho a la concesión del título o certificado correspondiente.

Naturalmente el sistema escolar formal debería estar abierto a todos los ciudadanos sin limitaciones.

Además debe existir un sistema llamado de «segunda oportunidad», aun-

que muchos no tuvieron realmente la primera. Este sistema no puede ser una mala copia del primero, sino un sistema distinto, creando mecanismos de comunicación y permeabilidad entre ambos. La sacralización de lo académico no garantiza buenos resultados educativos, que pueden existir fuera de ese ámbito. La idea de *convalidación*, aplicada ahora sólo a la comunicación entre distintos sistemas formales, debe adquirir toda su virtualidad aplicándola al sistema no-formal y hasta al informal. No es otra cosa la posibilidad de acceder a la Universidad a partir de los 25 años sin haber pasado los anteriores niveles formales.

Pero la comunicación debe ser en doble sentido. No habría que considerar fracaso escolar el que un joven abandonase sus estudios formales para seguir una serie de actividades más próximas a sus intereses y después, o al mismo tiempo, hiciese cursos formales. Tal vez ésta fuese una vía para superar el llamado fracaso escolar: crear una alternativa entre la institución escolar rígida y la calle.

Esta reflexión va más allá de la educación de adultos. Pero es una consecuencia lógica de lo expuesto hasta aquí. Se confirma así la conclusión a que se llegó en el Symposium de Siena del Consejo de Europa: *«las reformas puntuales del sistema escolar que no se inserten en una perspectiva global de educación permanente no hacen más que prolongar una lógica educativa ya superada, llegando así a un callejón sin salida»*.

El título constituye el pivote en torno al que se organizan los programas educativos y la vida escolar de cada día en todos los niveles del sistema educativo formal. Esa es una de las causas estructurales del malestar educativo permanente por los hábitos nefastos que crean en la dinámica enseñanza-aprendizaje y en las relaciones profesor-alumno. Tal vez por no tener ese cáncer, la educación preescolar sea uno de los ámbitos más vivos y creativos.

Para la educación de adultos *el título debe dejar de ser una obsesión, para convertirse en un derecho que se va adquiriendo en el proceso de formación que cada adulto se hace*, dentro de las posibilidades existentes. Hacia ese objetivo apunta el sistema modular sugerido. Si se falla en esos, todas las reformas institucionales que se hagan reproducirán los males del pasado de la educación de adultos y del presente del resto del sistema. No se trata, sin embargo, de crear un paraíso artificial, sino de poner en marcha una avanzadilla de prospección. Hay que buscar una salida al doble callejón que significan los binomios *escuela-calle* y *empleo-paro*. Creemos que la *formación integral* puede ser una salida positiva.

#### **4. UNA IMAGEN DE «CENTRO» DE EDUCACION DE ADULTOS**

Lo primero que habría que decir es que no debía haber un solo tipo de centros, sino una pluralidad de actuaciones convergentes. Pero, dada la ten-

dencia a la rigidez jurídica e institucional que, en éste como en otro campos, arrastramos, será conveniente diseñar la línea gruesa de lo que podría ser la *oferta pública de formación integral de alumnos*.

Tal vez no debiéramos hablar de centros, sino de *programas locales* que, sea cual sea la forma institucional, deben abarcar todas las actividades formativas que un adulto puede realizar en su ámbito territorial.

#### 4.1. La base territorial

Conviene, pues, definir el marco geográfico que, si debiera ser determinante para el sistema escolar, es una condición indispensable para la educación real de los adultos. Se trata de hacer *el mapa de la educación de adultos*.

Es evidente que el Estado de las Autonomías excluye el modelo centralizado que ha existido hasta ahora con la red de actuaciones EPA y sus correlatos de formación ocupacional y animación sociocultural.

Pero tampoco parece suficiente la conversión en 17 sistemas desiguales en tamaño y densidad.

Parece esencial redefinir todo el entramado a partir de la *unidad local*, lo que permitirá asegurar una homogeneidad en lo esencial y la gran diversidad en el funcionamiento de las unidades de base en cada una de las 17 Comunidades.

La precariedad y dispersión de la oferta actual es tal, que deja enormes vacíos sin oferta y una relativa saturación de la misma en algunos espacios en que concurren dos o más Ministerios, el Ayuntamiento respectivo y alguna iniciativa privada. Se da el caso de dos centros municipales dedicados a la educación de adultos.

No deben establecerse parámetros rígidos. Pero insinuamos algunas pistas.

- a) *En el medio rural* las cabeceras históricas de comarca pueden ser el enclave adecuado para el Centro de Educación de Adultos, o el Consejo comarcal de Educación de Adultos o el órgano institucional que se determina finalmente para programar y concretar la oferta educativa para los adultos. Esta es sólo una pista que esperamos se concrete en múltiples sugerencias y propuestas, en línea con la racionalización en que están empeñados los Ministerios de Agricultura y Administración Territorial, dada la diferente raigambre histórica de las comarcas, así como la diversa situación actual de las mismas en cada región.
- b) *En el ámbito urbano* los municipios entre 10.000 y 200.000 habitantes son el enclave lógico que, con distinta estructura y desarrollo según los tamaños, pueden ser la base operativa de la educación de adultos. Un centro urbano puede ser al mismo tiempo cabecera de una comarca rural.

En las grandes urbes los actuales distritos municipales u otras divisio-

nes administrativas o funcionales pueden servir de pauta, siempre que respondan a las «fronteras» reales de los barrios, que son los verdaderos núcleos básicos de convivencia.

#### 4.2. Las funciones de un «centro»

Partiendo de la hipótesis de que en el nivel local hay una integración o coordinación de la oferta pública, el «centro» así entendido debería:

- a) realizar permanentemente una investigación de las necesidades formativas con la participación de todas las asociaciones;
- b) hacer un inventario de *recursos formativos* en su ámbito territorial;
- c) hacer un programa único o compatibilizar los diversos programas de las instituciones y asociaciones (destinatarios, contenidos, calendario, horarios, locales, medios y, sobre todo, educadores);
- d) supervisar, coordinar y animar el desarrollo de todas las actividades;
- e) canalizar la información completa de todas las actividades formativas locales y de las que se pueden hacer a distancia;
- f) irse constituyendo en centro local de documentación y recursos para la educación de adultos;
- g) constituirse en o vincularse con el *centro de profesores* y con los centros del sistema escolar formal;
- h) mantener una vinculación constante con todas las instancias sociales: asociaciones, iniciativas en el mundo de la producción de bienes materiales y servicios culturales, medios locales de comunicación, etc.;
- i) mantener un diálogo constante con el/los órgano/s responsable/s de la Administración Autónoma.

#### 4.3. Un centro rural

*Un centro rural*, asentado en una cabecera de comarca, deberá contar con la red institucional y consiguientemente de locales de los Ayuntamientos, Servicio de Extensión Agraria (o el nombre que en cada Comunidad tenga), el INEM, Centros escolares (sobre todo escuelas abandonadas que puedan recuperarse), centros de salud, bibliotecas y centros sociales, cooperativas, sindicatos, asociaciones.

En la mayoría de las comarcas existen o están en proyecto de construcción o reconstrucción edificios destinados a Centros o Casas de Cultura. Este puede ser el núcleo central de la actuación comarcal y donde se localicen las funciones coordinadoras, informativas y de recursos básicos. Pero las acciones formativas deben estar diseminadas por el conjunto de pueblos, pedanías y caseríos, utilizando como lugares educativos toda la gama posible de locales.

Así se plasmará el propósito de que la educación de adultos sirva para el desarrollo integral de una comarca, lo que será más fácil cuando confluyan proyectos concretos de desarrollo de las Administraciones responsables del

mismo (zonas de agricultura de montaña, áreas rurales desfavorecidas, comarcas de acción especial...).

El Centro de Coria y las Escuelas Campesinas de Avila son una pista interesante al respecto.

#### 4.4. Un centro urbano

*Un centro urbano*, asentado en una Casa de Cultura o en un Centro Social, contará con la red institucional de locales propios del tejido urbano. Varias instituciones son las mismas que en medio rural. Otras son específicas o su funcionamiento es muy diferente. Lo mismo cabría decir del mundo asociativo. Hay que encontrar una vía de coordinación y de participación real y eficaz al mismo tiempo, fijándose objetivos formativos en base a las asociaciones que realmente tengan programas de desarrollo comunitario en el aspecto que sea, o poniéndose como meta precisamente el desarrollo asociativo cuando éste sea escaso. La pretensión de hacer un órgano participativo mastodónico desde el comienzo puede ser la mejor manera de que no exista ni participación ni formación.

#### 4.5. La formación, asunto de todos

Un «centro» así entendido no tiene por misión escolarizar a todos los adultos. Tampoco podrá, por sí solo, educar para el desarrollo de la comunidad. El centro debe ser un foco de animación, que ponga *en estado de educación* a todas las instituciones, asociaciones, empresas, sindicatos... Pero esto es un proceso que necesariamente es lento y en el que es imposible quemar etapas sin quemar el centro.

### 5. EL DISEÑO INSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL

Parece de todo punto deseable compatibilizar al máximo posible la *unidad* en la programación y la *pluralidad* de contenidos y conexiones con el sistema de empleo, con áreas productivas concretas, con los mecanismos sociales de participación e intervención...

Para conseguir esto puede haber diversos caminos, pero el de la improvisación no es uno de ellos. Estas nos parecen ser las tres alternativas posibles, si bien cada una de ellas puede incorporar matices de las otras dos en su diseño pormenorizado.

#### 5.1. La municipalización de la educación de adultos

Quienes desconfían de la posibilidad de coordinación manteniendo intactas las competencias institucionales se inclinarían probablemente por la

asignación de competencias exclusivas, en la gestión de la educación de adultos, a los Ayuntamientos (o Mancomunidades Municipales en áreas rurales).

La gestión municipal podría revestir diversas fórmulas, sobre todo si nos atenemos a las formas de gestión previstas en el art. 79 del Proyecto de Ley de Régimen Local. Una de ellas nos parece particularmente sugestiva: el *organismo autónomo local*. En su reglamentación específica podría preverse la participación de representantes de la Administración Autónoma, además de la obligada presencia de las asociaciones y organizaciones locales. Así se garantizaría la conexión local y la articulación con la red regional. No hay que olvidar que la LODE contempla la posibilidad de un sector escolar municipalizado (disposición adicional 2.ª, 2). Es, por supuesto, un punto de referencia nada más. Pero la idea del convenio nos parece sugestiva.

*Ventajas:* Un servicio municipal canaliza la oferta institucional, asegura la participación ciudadana y garantiza la infraestructura de locales y equipamiento. El programa único municipal o comarcal estaría respaldado por la Administración más próxima al ciudadano y obtendría mayor rentabilidad de los distintos presupuestos institucionales.

*Inconvenientes:* El peligro de que la educación de adultos se desdibuje en mil reinos de taifas de difícil coordinación por la Administración autónoma. Se da también un mayor peligro de organizar un trabajo educativo inmediateista y efectista, así como la posible tendencia a politizar la selección de los educadores, que estarían influidos por los vaivenes cíclicos del cambio de las Corporaciones Locales.

## **5.2. Centros locales-comarcales-de distrito, únicos, dependientes de la Administración Autónoma**

Esta dependencia, que también existe de alguna manera en la fórmula de municipalización, puede revestir diversas fórmulas. Siendo, hipotéticamente, un centro integrador de todas las áreas formativas, y, por tanto, constituido por un equipo directivo único, podría depender de las varias Consejerías competentes en esas áreas o de un organismo autónomo regional integrado en su dirección superior por representantes de esas Consejerías.

*Ventajas:* Se asegura la unidad de la programación regional y la necesaria homogeneidad de enfoques, así como la coordinación e intercomunicación de experiencias.

*Inconvenientes:* Se puede caer en un nuevo centralismo, aunque los «centros» estuviesen más próximos. El burocratismo y la tendencia al igualitarismo pueden impedir la espontaneidad y creatividad de cada iniciativa local. La conexión con el mundo del trabajo, de la cultura y de la vida social serían más difíciles, pues podría existir la tendencia al academicismo, sobre todo si la dependencia orgánica fuese de la Administración Educativa Autónoma solamente. Si depende de varias, puede aparecer el caos. El organismo autónomo regional paliaría en gran medida este inconveniente.

### 5.3. Una Comisión o Consejo Local interinstitucional

Garantiza la unidad de las diferentes actuaciones institucionales (Educación, Cultura, Trabajo, Agricultura, Sanidad y, naturalmente, el o los Municipios).

*Ventajas:* No habría que vencer las resistencias institucionales a ceder, integrar o compartir competencias. Cada Institución mantendría las conexiones con otros aspectos de la realidad (Educación, con el sistema escolar; Agricultura, con la asistencia técnica general para el desarrollo Agrario y Rural; Trabajo, con el Sistema de empleo...).

*Inconvenientes:* El peligro de que la Comisión o Consejo no sea operativo, volviendo a la situación actual en que Educación «ecolariza» a unos, Agricultura y Trabajo «capacitan» a otros y Cultura o los Ayuntamientos «animan» a otros distintos.

### 5.4. Estructura necesaria a nivel local

Los tres modelos son estereotipos que pueden, como decíamos antes, complementarse unos con otros hasta dar con fórmulas realistas. Se puede incluso pensar en opciones distintas en las diferentes Comunidades Autónomas y hasta dentro de una misma Comunidad. Por ejemplo, una Comunidad puede optar por hacer un plan piloto en varios municipios, delegando competencias a los mismos, a tenor de lo previsto en el proyecto de Ley de Régimen Local (art. 26 y 36), manteniendo todas sus competencias en el resto de los municipios.

Sea cual sea el modelo elegido, en definitiva, hay algunas condiciones indispensables para que exista una nueva educación de adultos en la realidad local. De la manera que sea, deben cumplirse las funciones descritas en el apartado 4.2. Estas nos parecen condiciones indispensables.

- a) Que exista una *estructura realmente operativa* para coordinar todas las áreas formativas con los otros aspectos del desarrollo.
- b) Que exista un protagonismo claro de los Municipios.
- c) Que funcionen las estructuras de participación, que serán análogas a lo posibilitado por el art. 35 de la LODE.
- d) Que se utilicen todos los recursos públicos, sobre todo los locales, de forma coordinada, sin que importe la titularidad de los mismos.
- e) Que se cuente con la iniciativa social y privada y se la estimule más donde sea escasa.
- f) Que se «sumen» los presupuestos institucionales y se establezcan criterios para el aporte económico de los alumnos en aquellas actividades que no deben ser gratuitas.

## 6. ESTRUCTURA EN CADA COMUNIDAD AUTONOMA

De todo lo dicho se desprende que la *educación de adultos* no es, actualmente, un campo exclusivo de las Administraciones Educativas. Presupuestariamente no son el órgano principal y, sobre todo, no lo serán cuando esté completado el proceso de transferencia en todas las áreas. En cualquiera de las hipótesis barajadas hasta ahora parece claro que los Gobiernos Autónomos no deberían reproducir en el futuro el esquema heredado de la Administración Central: educación básica por un lado, formación ocupacional por otro y actividades culturales por otro.

### 6.1. Modelo orgánico

En función de lo expuesto hasta aquí, las alternativas parecen ser, en forma de estereotipo, las siguientes:

- a) Creación de un *Centro o Instituto Autónomo de Educación de Adultos* vinculado a la Consejería de Educación y con participación de las Consejerías, Instituciones y Entidades involucradas en la formación de adultos.

Este organismo recibiría todos los presupuestos y recursos gestionados actualmente por todas las Consejerías en materia de educación de adultos.

- b) Centralización en una *Dirección General de la Consejería de Educación* de todo lo relativo a la educación de adultos. Esto implicaría el traspaso de los recursos y presupuestos mencionados a la Consejería de Educación.
- c) Creación de una *Comisión Interdepartamental* con capacidad real de coordinación, programación, supervisión y evaluación general del funcionamiento.

Los recursos continuarían asignados a las distintas Consejerías.

Como hemos dicho para el nivel local, se trata de acentuar uno u otro aspecto más que de alternativas excluyentes. Lo esencial es que el Gobierno Autónomo dirija y oriente la política de educación de adultos, coordine eficazmente sus actividades y dote de recursos todos los centros.

### 6.2. Funciones mínimas del Gobierno Autónomo en materia de educación de adultos

- a) *Desarrollo de la normativa básica general* en su ámbito territorial y competencial.

- b) Puesta a punto del órgano u órganos que, de acuerdo a la normativa general, sea el más adecuado dentro del marco institucional autónomo.
- c) Delimitación presupuestaria clara, con fijación de las partidas que corresponden al modelo o modelos que la norma común fije o permita.
- d) Confección de un programa-marco a medio plazo, que deberá concretarse en un programa por curso académico o año natural.
- e) Creación de un *Centro de Recursos Múltiples*, que podría servir para la formación permanente del profesorado y para el apoyo logístico a todos los Centros, así como para encuentros y seminarios de mayor relieve.
- f) Puesta a punto de los mecanismos jurídicos y administrativos para instrumentar las relaciones institucionales (administraciones sectoriales y locales) y con entidades sociales o privadas en el marco del modelo elegido: Convenios, transferencias, etc.

## 7. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

### 7.1. Hacia una mayor cohesión de los Ministerios

Parece claro que, aceptando las premisas básicas anteriores y al compás de la fórmula o fórmulas que se adopten para los niveles local y autonómico, la Administración Central deberá coordinar, de una manera nueva, sus competencias y recursos, dispersos actualmente por varios Ministerios y organismos autónomos. La distinta transferibilidad de los diferentes aspectos de la educación de adultos constituye una razón más en apoyo de la necesidad de un replanteamiento del papel de la Administración Central en el escenario del Estado de las Autonomías.

Obviamente, *las tres alternativas institucionales* (Instancia orgánica del MEC, Organismo Autónomo o Comisión Interdepartamental) vuelven a reaparecer a este nivel, pero es posible que la propia naturaleza de las varias competencias de la Administración Central, una vez consumado el proceso de transferencias, aconseje, en cualquier caso, un grado mayor de concentración administrativa que en las Comunidades Autónomas, en cuanto a las cuatro áreas formativas que constituyen la educación de adultos.

Imaginemos que se impone como norma lo que es una de las hipótesis subyacentes a todo este documento, en cuanto a la validación académica de actividades formativas que hoy dependen del INEM y del SEA. Dado que los títulos y diplomas son competencia del MEC, no podría seguir existiendo el actual mutuo desconocimiento institucional. Las competencias que la Administración Central mantenga en este campo deberán ejercerse de forma muy integrada, de tal manera que las Comunidades Autónomas no tengan más que *un interlocutor* con varias facetas. Como primera medida sería deseable

*aglutinar en un solo programa las partidas presupuestarias* que, con distintos nombres actualmente, están destinadas a la educación de adultos, en los distintos órganos ministeriales.

## 7.2. Funciones mínimas

- a) *La regulación básica del subsistema de la educación de adultos*, sin perjuicio de las competencias de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas, constituirá una función permanente de la Administración Central. La educación de adultos es, en parte, una enseñanza básica y, en esa misma medida, un derecho fundamental regulado por el art. 27 de la Constitución. Pudiendo, además, implicar la expedición de títulos académicos y profesionales, le será aplicable lo preceptuado en los números uno y treinta del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

Las Cortes Generales o el Gobierno deberán, pues, regular las *condiciones básicas* y los *mínimos exigibles* en cuanto a contenidos para acceder a los varios niveles en que se concreta la educación de adultos. Este es el sentido de la normativa básica que deberá elaborarse teniendo en cuenta el proceso de consulta que ahora iniciamos. La ley podrá, naturalmente, hacer uso de lo previsto en el apartado 1 del art. 150 de la Constitución.

Aparte de la regulación legal, será función ministerial la concreción y educación, cuando proceda, de esa normativa básica, dentro de los márgenes previstos en la misma. Será conveniente, por ejemplo, fijar un sistema común en cuanto a nomenclatura, descriptores o códigos para las áreas, niveles y valores crediticios, de tal manera que tenga sentido dentro de todo el territorio del Estado la búsqueda flexibilidad, para facilitar a todos los adultos el acceso a la educación y a los títulos correspondientes.

- b) *La regulación y administración de los Centros de Enseñanza a Distancia* (CENEBAD, INBAD y UNED) como uno de los mecanismos garantizadores del derecho a la educación de los adultos en cualquier lugar y circunstancia.
- c) *La oferta*, como servicio público de uso opcional, *de los recursos didácticos de apoyo* ligados o no a los Centros de enseñanza a distancia. Naturalmente, este es un papel subsidiario, pero en una primera etapa puede ser importante para las Comunidades Autónomas con menos recursos.
- d) *Las funciones de coordinación, programación general y de alta inspección*, de acuerdo a la normativa vigente con carácter general.

## 8. LA INICIATIVA SOCIAL Y PRIVADA

A lo largo de este capítulo se ha manifestado una opción explícita en favor de la integración de la oferta educativa para los adultos a partir del nivel local (comarca, distrito, municipio). Parece que la norma básica que se dicte debería hacer obligatoria esta integración para todas las Administraciones Públicas o, al menos, garantizar una eficaz coordinación, como exigencia del artículo 103.1 de la Constitución y en consonancia con lo estipulado en el apartado 2 de la disposición adicional segunda de la LODE.

Obviamente, esto no es aplicable a la iniciativa no estatal (personas físicas y jurídicas). Es deseable, como principio general, su participación en el diseño de la oferta general a nivel local. A partir de ahí habrá que tener en cuenta las diferencias de objetivos, ámbitos, modalidades y agentes de la educación de adultos: enseñanzas profesionales no regladas de academias; formación de los trabajadores de una empresa o conjunto de empresas; educación de adultos por parte de un grupo de voluntarios en un barrio o pueblo; los actuales centros privados de EPA: las asociaciones, colectivos o empresas de ámbito estatal, etc.

Tanto la Ley como la reglamentación posterior deberán tener en cuenta esta variada casuística, garantizando los siguientes objetivos:

- a) Que la iniciativa social y privada cumpla un papel educativo.
- b) Que puedan, cumpliendo los requisitos educativos establecidos, cubrir áreas o unidades formativas validables académicamente, para lo cual deberían integrarse en el sistema modular si éste finalmente fuese adoptado.
- c) Que las personas físicas o jurídicas con fines de lucro cumplan unos requisitos mínimos en cuanto a instalaciones, programas educativos y situación laboral del profesorado si quieren obtener una autorización de funcionamiento.
- d) Que las asociaciones sin fines de lucro puedan acogerse a un régimen de conciertos análogos a los que contempla la LODE, respetando la especificidad de este sector educativo en relación a la cuantía y modalidad del apoyo económico estatal.
- e) Que se establezcan mecanismos claros de autorización y control en los niveles local, autonómico y central, de manera que se facilite la tarea educativa de estos centros y se impida la confusión en cuanto a los diplomas que conceden. En este aspecto la legislación debería ser mucho más tajante, de tal manera que las certificaciones emitidas comprometan sólo a la entidad emisora, a no ser que articule sus programas con el sistema modular general.

## 9. LOS EDUCADORES DE ADULTOS

### 9.1. La situación actual

En consonancia con el funcionamiento del sistema, es la siguiente:

En los centros y actuaciones dependientes de las Administraciones Educativas, los educadores son *maestros*, sin formación inicial específica para el trabajo con adultos. El perfeccionamiento posterior ha sido nulo o escaso. En las provincias con un número significativo de maestros ha existido algún mecanismo formativo. En general, los maestros han tenido que acudir por su cuenta a las instancias formativas de los movimientos de renovación pedagógica. Los ICES han tenido escasa incidencia en este campo.

Existen, además, en varios centros, educadores con otras profesiones y capacidades, contratados casi siempre con fórmulas poco ortodoxas administrativamente.

Algo análogo cabe decir de las actuaciones de las entidades que han surgido en el área de influencia de la actual EPA.

Los *monitores de formación ocupacional* del INEM cubren la variada gama de profesiones, de distinto nivel académico, que se requieren para el gran abanico de cursos que se realizan. Tienen su propio sistema de formación de monitores, con una experiencia muy superior a la del propio MEC. Los agentes de extensión agraria tienen una profesión bien definida.

*Las Universidades Populares, Escuelas Campesinas* y otras iniciativas análogas están en una situación que, en germen, es la que se desprende de la concepción de la educación de adultos que aquí presentamos. Tienen profesores de EGB, licenciados, especialistas y técnicos en las diversas disciplinas o actividades que se realizan. En estos centros, existen algunos mecanismos de formación inicial y de perfeccionamiento más o menos institucionalizados.

En cuanto a la *dedicación* y la *vinculación laboral*, nos encontramos con una situación muy disfuncional. En la Administración Central y Autónoma todos los educadores son por principio funcionarios a tiempo completo. Cuando ha habido dedicación a tiempo parcial a la educación de adultos, sólo podían tenerlos quienes ya tenían la dedicación exclusiva en el sistema escolar. La Administración difícilmente asume contrataciones a tiempo parcial y/o temporales, que pueden ser necesarias para la educación de adultos, si ésta ha de ser flexible y estar en función de las necesidades de la población.

En la *Administración local* ha existido una mayor flexibilidad, si bien aún no está suficientemente instrumentada jurídicamente, lo que ha producido inestabilidad y conflictos.

En la *iniciativa social y privada*, el panorama es bastante desigual y caótico. Si bien las dedicaciones están en función de las necesidades, la verdad es que la legislación laboral vigente se incumple con mayor frecuencia, teniendo el fácil pretexto de que es realmente inadecuada para este tipo de actividad, hecho que debería ser considerado por el Ministerio de Trabajo,

que conoce de cerca el tema a través del propio INEM y de los servicios de Inspección.

## 9.2. Aspectos a definir

### 9.2.1. *La figura del educador de adultos*

Parece inevitable reconocer que el educador de adultos no puede ser una profesión definida por sí misma, a no ser en el caso del «pedagogo» especializado en adultos (que, en ese caso, debería llamarse «andragogo»), sino como una especialidad que deben tener todos aquellos profesionales o técnicos que quieran dedicarse total o parcialmente a la educación de adultos.

En este concepto general caben distintos grados de profesionalidad, que irían desde el ingeniero que esporádicamente hace un curso para adultos, hasta el planificador, metodólogo o director de centros educativos para adultos.

Dentro del campo enfocado en este documento los actores que intervienen reciben, tanto en España como fuera, una gran variedad de nombres que, además del matiz específico denotado por cada uno, connotan un continuum de actividades a las que se refiere la educación de adultos, la educación permanente y la animación sociocultural. La sola enumeración resulta ilustrativa: orientadores, formadores, dinamizadores, monitores, agentes, animadores, facilitadores, coordinadores, instructores, líderes, asesores, extensionistas, comunicadores... y, por supuesto, educadores, andragogos y profesores. Detrás de cada nombre hay una concepción distinta del proceso educación-aprendizaje-información-comunicación, un enfoque metodológico concreto y una manera de relacionarse con el medio. Evidentemente este es un "oficio abierto" (Consejo de Europa).

### 9.2.2. *La formación inicial*

Muchas personas han hablado de la necesidad de crear la *especialidad «adultos»* en las escuelas de formación del profesorado de EGB. Lo mismo podría decirse para los profesores de medias. Y es un tema que las propias Universidades deben plantearse en función del futuro previsible de la educación de adultos y no en función de lo que hasta hoy existe.

Dada la elasticidad del perfil profesional, sería bueno pensar en la creación de post-grados de diversa duración a los que tendrían acceso todos los que hubiesen terminado al menos el primer ciclo universitario, además de los técnicos especialistas de la actual FP2.

Ese postgrado podría estar integrado por módulos o asignaturas comunes (antropología, psicología diferencial, metodología...) y otros orientados a la especialización: dirección y coordinación de centros, animación sociocultural, sistemas multimedia a distancia y presencia...

### 9.2.3. *El perfeccionamiento*

Sería una tarea permanente de los centros, con apoyo de los centros de recursos de cada Comunidad Autónoma, de entidades de segundo grado del sector no-estatal, etc.

La integración en los *centros de profesores* sería muy importante para la concreción de vínculos entre el subsistema de adultos y el resto del sistema educativo.

### 9.2.4. *El vínculo laboral*

Habría que distinguir las situaciones en función de la programación anual de los centros y crear la normativa necesaria para no encorsetar las actuaciones. Al lado de una plantilla estable para las funciones directivas, coordinadores y docentes de carácter estable, debe existir la posibilidad de contratos temporales, a tiempo parcial y por obra o servicio para aquellas tareas que así lo requieran. Esto es válido para todas las Administraciones y para la iniciativa privada.

### 9.2.5. *El voluntariado y el servicio social*

En épocas de paro agudo puede resultar sarcástico tocar este tema que, sin embargo, aparece en todas las recomendaciones de UNESCO y Consejo de Europa.

No se trata de ocupar puestos de trabajo remunerados con voluntarios o personas que hagan el servicio civil sustitutorio del militar. La educación de adultos debe tener presupuestos dignos para personal. Pero es obvio que hay que sumar energías a esta tarea que, por sí sola, puede absorber fondos de manera prácticamente ilimitada.

El voluntario puede estar compensado económicamente con cantidades modestas que deberían reflejar los presupuestos.

Las fuentes de este voluntariado en España podrían ser: -

- a) Personas que cobran subsidio de desempleo y que podrían ser motivadas a hacer algo útil.
- b) Personas en desempleo sin percibir subsidio alguno y que podrían ser estimuladas además por una compensación económica.
- c) Personas que hagan el servicio civil sustitutorio del militar.

Análogas ideas son las que se están barajando dentro de los grupos de trabajo del proyecto n.º 9 del Consejo de Europa sobre Educación de Adultos y Desarrollo Comunitario.

## CAPITULO III

### EL RESULTADO DEL DEBATE O EL UNIVERSO TEMATICO DE LOS EDUCADORES DE ADULTOS

#### 1. Introducción

Este capítulo quiere reflejar el resultado del proceso de consulta que el Ministerio de Educación y Ciencia puso en marcha con la presentación del *Documento de Trabajo para facilitar el diálogo preparatorio al Libro Blanco de la Educación de Adultos* (libro verde). Instituciones, Asociaciones, Colectivos y distintas fuerzas sociales implicadas en la educación de adultos, o que lo podrían estar con más fuerza en el futuro, han sido invitados a participar en este debate abierto en julio de 1984 y que, felizmente, no se ha cerrado.

¿Cuál ha sido la respuesta? Tenemos que decir que el mayor eco, de acuerdo con los diversos contactos y la documentación recibida en la D. G. de Promoción Educativa, ha surgido del área docente. Los protagonistas de la consulta han sido los Profesores de los distintos centros: Centros de EPA, Centros Sociales, Centros Privados, Colectivos, Profesores de las Fuerzas Armadas, de las Instituciones Penitenciarias, de las Universidades Populares, Inspectores, etc. A ellos se dirige nuestro especial agradecimiento.

Según los informes recibidos, se han desarrollado encuentros con este fin, de diversa duración y metodología de trabajo, a instancia de los representantes de la Administración Educativa, en todas las provincias administradas por el Ministerio de Educación y Ciencia y en todas las Comunidades con transferencias educativas. Nos consta que se intentó movilizar a los diversos sectores implicados en la educación de adultos, así como a las distintas instituciones, fuerzas sociales, colectivos, etc.

En el conjunto de encuentros han participado:

- Representantes de la Administración Educativa.

- Representantes de la Administración Local, ocasionalmente.
- Representantes de los distintos Ministerios: Cultura, Trabajo, Sanidad y Consumo, Justicia.
- Sindicatos, Asociaciones, Colectivos.
- Docentes: profesorado en general e Inspectores Técnicos de Educación.
- Representantes de las Diputaciones.
- Entidades como la Caja de Ahorros, etc.

La participación de los diversos sectores ha sido diversa y marcó, naturalmente, el carácter de los encuentros. Hubo algunos en los que se produjo un verdadero debate interinstitucional, mientras que otros no pasaron de ser una reunión de profesores.

Dos notas podrían caracterizar el trabajo realizado y que consideramos muy valioso: *diversidad* y *uniformidad*.

*Diversidad* en cuanto a los temas seleccionados y al tratamiento de los mismos de cara a un nuevo modelo de educación de adultos. Los temas en clave de preguntas presentados en el *documento de trabajo* han sido analizados desde distintas perspectivas. Hubo temas que monopolizaron los debates. En torno a otros sólo se explicita en una frase su acuerdo o desacuerdo con respecto al documento de trabajo.

*Uniformidad* en el tratamiento. Esto es fácilmente comprensible si tenemos en cuenta que el 90 % de los participantes en esta consulta pertenecen al área docente. Las aportaciones se centran en los temas típicos del mundo de los educadores, mientras que la consulta, formulada con un carácter más general, pedía no sólo eso, sino también vías para romper fronteras entre la formación general y la formación para el empleo, o la articulación de la educación de adultos con el sistema escolar o la relación de éste con los agentes no escolares.

El resultado es, en todo caso, muy valioso. Este resumen hemos querido que sea un fiel reflejo del mosaico de opiniones que los informes escritos contienen. La tarea no ha sido fácil, ni probablemente bien lograda, pues hemos tenido que someter todas las aportaciones a un rigor *metodológico* y a un trabajo de *síntesis*.

Para ello se diseñó un instrumento de análisis que recogía las respuestas al «*documento de trabajo en clave de preguntas*», así como los temas no contemplados y sugeridos por los distintos grupos. Al comienzo de cada tema hemos hecho una recapitulación de los subtemas en torno a los que giraron las intervenciones.

El trabajo de síntesis brilla por su ausencia en la mayoría de las aportaciones. Estas constan normalmente de una acta general reflejo de todo el debate y de distintas comunicaciones aportadas por colectivos, instituciones de aquella provincia, región o comunidad autónoma, sin una síntesis y, por consiguiente, sin una toma de postura entre diversas opciones.

La situación se complica cuando los puntos de vista son contrarios entre sí, al no existir ninguna instancia de criba o consenso y no ser procedente

cualquier mecanismo de selección entre posturas mayoritarias y minoritarias. El objetivo de la consulta era tomar el pulso al estado de la cuestión en la sociedad española. Pensamos que ha sido alcanzado, aunque de ahí no dimane un mensaje unívoco y nítido, sino más bien un conjunto de anhelos, quejas, sugerencias, riesgos que se deben evitar y metas que se han de alcanzar.

Confiamos haber conseguido reflejar fielmente los aspectos esenciales de la cuestión en una perspectiva de convergencia y no de enfrentamiento de las distintas posiciones.

Como era previsible, el actual capítulo II centró la atención de la mayoría de los participantes, mientras fue muy escaso el número de quienes opinaron sobre «*el contexto de la educación de adultos: algunas preguntas de cara al año 2000*» y ninguna aportación tomó postura sobre los temas allí planteados.

Las definiciones teóricas contenidas en el actual Capítulo I han atraído razonablemente la atención, y el esbozo histórico (Cap. I del Documento de Trabajo) ha cosechado críticas por sus omisiones. Además de poner de relieve hechos históricos relacionados con una u otra región o nacionalidad, diversos colectivos han subrayado estos aspectos:

- La necesidad de explicitar la ideología que presidió las acciones que se llevaron a cabo en el campo de la educación de adultos y que motivaron una realidad en el pasado reciente.
- Se debe hacer explícita la filosofía o los fines que la Administración quiere que presidan la educación de adultos en el futuro.
- Son necesarias unas valoraciones críticas sobre algunas realizaciones llevadas a cabo en el pasado, como fue la «Campaña de Alfabetización».

Hemos hecho esfuerzos para superar estas deficiencias en la redacción de los pertinentes capítulos de este libro. Prescindiendo del juicio técnico o político que merezcan, lo que sí está claro es que la historia de la educación de adultos es un campo interesante y poco conocido en nuestra historia sobre el que valdría la pena investigar. Por otra parte, la explicitación de los supuestos en que se basan las políticas concretas (aspecto que no rehuimos en algunos capítulos de este mismo libro) son un terreno difícil y resbaladizo.

No conviene, sin embargo, sacar conclusiones exageradas de los errores u omisiones. Escribir desde una perspectiva más general y poner ejemplos de una determinada región no significa necesariamente centralismo o desprecio por lo realizado en otras partes del país. Para evitar, pues, los riesgos de esta síntesis, publicaremos aparte un conjunto de aportaciones completas de diversas geografías, instituciones y enfoques. Intentaremos, además, incluir las más significativas de aquéllas que, por haber llegado tarde, no están incluidas en el presente resumen (1). Aquellas provincias, instituciones o Comunidades Autónomas que no aparecen citadas o lo son de manera insuficiente en este trabajo, verán sus aportaciones publicadas in extenso.

## 2. RELACION DE APORTACIONES CONSIDERADAS EN ESTE RESUMEN

Una serie de documentos han llegado cuando este trabajo estaba ya redactado. Con ellos y con algunos de los aquí citados realizaremos una publicación que será más elocuente que el presente resumen. No aparecer, por tanto, en esta lista no implica exclusión alguna.

1. Comunidad Autónoma de Andalucía.
2. Comunidad Autónoma de Galicia.
3. Comunidad Autónoma de Valencia.
4. Encuentro Regional de Aragón.
5. Encuentro Regional de Asturias.
6. Encuentro Regional de Baleares.
7. Encuentro Regional de Castilla-La Mancha.
8. Encuentro Regional de Castilla-León.
9. Encuentro Regional de Extremadura.
10. Encuentro Regional de Madrid.
11. Encuentro Regional de Murcia.
12. Encuentro Regional de Navarra.
13. Jornadas provinciales de Albacete.
14. Jornadas provinciales de Avila.
15. Jornadas provinciales de Burgos.
16. Jornadas provinciales de Ciudad Real.
17. Jornadas provinciales de Cuenca.
18. Jornadas provinciales de Guadalajara.
19. Jornadas provinciales de Huesca.
20. Jornadas provinciales de León.
21. Jornadas provinciales de Palencia.
22. Jornadas provinciales de Salamanca.
23. Jornadas provinciales de Segovia.
24. Jornadas provinciales de Soria.
25. Jornadas provinciales de Teruel.
26. Jornadas provinciales de Toledo.
27. Jornadas provinciales de Valladolid.
28. Jornadas provinciales de Zamora.
29. Jornadas provinciales de Zaragoza.
30. Jornadas provinciales de Ceuta.
31. Jornadas provinciales de Melilla.
32. Centro Nacional de Educación a Distancia (CENEBA).
33. Centro ECCA de Canarias.
34. Primeras Jornadas Estatales de Educación de Adultos, Madrid, diciembre, 1984.
35. Colectivo Escuelas para la Vida.

Las menciones constantes de una provincia o comunidad autónoma están referidas, bien a colectivos específicos, o bien al documento de síntesis cuando lo hay. Normalmente se especifica.

### **3. PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA UN NUEVO MODELO: HACIA UNA DELIMITACION DE CONCEPTOS. RESPUESTAS AL CAPITULO III DEL DOCUMENTO DE TRABAJO (Cap. I en este texto)**

*Ideas básicas sometidas a debate:*

- *Educación Permanente.*
- *Educación de Adultos.*
- *Otros conceptos conexos.*

#### **3.1. Educación Permanente**

El planteamiento de la educación permanente, como proyecto global encaminado tanto a reestructurar el sistema educativo existente como a desarrollar todas las posibilidades de formación fuera del sistema educativo, es en «teoría» aceptado.

A menudo afloran en las aportaciones alusiones a la doctrina de los diferentes organismos internacionales sobre el tema y el convencimiento teórico se suele reafirmar en las variadas explicaciones.

Desde esta perspectiva, la educación permanente como «sistema de los sistemas educativos», ligada al desarrollo personal y social, conlleva importantes repercusiones para la Educación Básica, Media y Enseñanzas Universitarias. Es justamente en este punto donde surgen matizaciones, sugerencias y en algún caso cuestionamientos sobre la posibilidad de llevarla a la práctica.

Muchas aportaciones (VALLADOLID, NAVARRA, MELILLA, ZAMORA, LEON, PALENCIA, ASTURIAS), muestran sus reticencias respecto a su puesta en práctica, con carácter amplio, si no se producen cambios y rupturas en la concepción del sistema educativo.

EXTREMADURA propone que se utilice el término «formación permanente», ya que el término «educación permanente» parece limitar la responsabilidad de las acciones al Ministerio de Educación, mientras que, si se optase por el concepto «formación», se expresaría mejor el amplio alcance de la educación de adultos, que sobrepasa las acciones de un solo Ministerio.

ALBACETE concede al concepto de «Educación Permanente» un valor meramente especulativo, si se concibe en la perspectiva de la educación integral y con un carácter universal.

GALICIA reflexiona sobre la profundidad del término y la necesidad de replanteamiento de todo el sistema educativo, al que considera un subsistema del sistema social. La aceptación y puesta en marcha de nuevos planteamientos educativos conllevaría, por tanto, cambios sociales.

TOLEDO parece coincidir en teoría con la idea de proyecto global, pero en las explicaciones que emite para llevarlo a la práctica, desvirtúa en cierta medida la afirmación. En uno de los objetivos, al esbozar un proyecto curricular, se pierde la idea de «formación fuera del sistema escolar».

Las aportaciones regionales de CASTILLA-LA MANCHA y CASTILLA-LEON ratifican los planteamientos del documento de trabajo, reafirmando esta última región la necesidad de realizar rupturas para poder llevarla a la práctica.

ANDALUCIA señala que debe «desinstitucionalizarse» este concepto, ya que no existen etapas para aprender y otras para olvidar, sino que de forma reglada, no reglada, formal o no formal, se está aprendiendo y desaprendiendo durante toda la vida.

VALENCIA estima que el concepto de Educación Permanente que se presenta es una propuesta dirigida más al interesado por la cultura que al marginado culturalmente. Sería necesario que todo el proyecto estuviese más cerca de la realidad, reconociendo, sin embargo, que debe existir un planteamiento general, hecho desde perspectivas globales. Señala, además, la imposibilidad de llevar a la práctica una educación permanente como «sistema de los sistemas», sin reestructurar el sistema administrativo además del educativo.

Otro colectivo, como ECCA, considera que el planteamiento de educación permanente es utópico en tanto se considere como «una educación de todos y para todos».

En LAS PRIMERAS JORNADAS DE EDUCACION DE ADULTOS, se destacó que hasta el presente, no ha existido voluntad política de llevar a cabo las conclusiones y acuerdos tomados en reuniones internacionales de educación de adultos, haciéndose referencia explícita a las conferencias internacionales organizadas por la UNESCO y al Informe al Club de Roma que citamos en este libro.

### **3.2. Educación de Adultos**

La consideración de la educación de adultos como un subconjunto del proyecto global de educación permanente (destinado a las personas que la sociedad considera adultos, para la totalidad de procesos organizados de educación y a través de una estructura descentralizada) ha sido valorada de la siguiente manera:

### 3.2.1. Consideraciones generales

Ha constituido un clamor generalizado la *necesidad de precisar en una futura ley quién es el adulto al que nos dirigimos*.

Creemos que esta conclusión ha tenido un lugar muy importante en los debates, producto de la experiencia que muchos viven, ya que, como hemos hecho constar en la introducción, la mayor parte de los participantes en las jornadas para el estudio del documento de trabajo corresponden al mundo docente.

La existencia de alumnos adolescentes que en la actualidad frecuentan los centros de EPA, ha sido tema de debate en muchos encuentros: NAVARRA, OVIEDO, BURGOS, SALAMANCA, SEGOVIA, VALLADOLID, MADRID, ARAGON, por citar los que hacen alusiones más claras y se ocupan del tema ampliamente.

Se plantea que este tipo de alumnado no debería ser atendido en los centros actuales de adultos por varias razones:

- a) Por las características propias de su edad y la peculiaridad de su situación —fracaso escolar— que exigen un tratamiento específico.
- b) Por la heterogeneidad de este alumnado con intereses distintos que condicionan la formación del grupo de adultos.
- c) Por considerar que el tema de los alumnos adolescentes es un tema de responsabilidad o bien de la propia Institución Escolar ordinaria o de la Educación Compensatoria creada con este fin.
- d) Porque la edad de los adolescentes y las medidas sobre actividades laborales o sobre aspectos de Formación Profesional que limitan la edad a los 16 años, impide llevar a cabo acciones coordinadas con otros centros que paliarían deficiencias o abrirían nuevas posibilidades formativas.

En LAS PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS, se estimó que el fracaso escolar debe ser solucionado por otras vías distintas a la de la educación de adultos.

### 3.2.2. Síntesis de las aportaciones de las CC.AA. y otros organismos.

ANDALUCIA cree que la educación de adultos, subsistema de la educación permanente, tiene como finalidad inmediata todos los aspectos de la vida. La educación de adultos no debería ser algo impermeable al resto del sistema educativo, pero a la vez debe ser concebido como algo con entidad propia, que se distingue del sistema educativo ordinario en su finalidad, que es la de preparar para proyectos de futuro. El adulto es ya ese futuro. Por tanto, un sistema de educación de adultos debe partir de esta realidad y organizarse de acuerdo con la especificidad y entidad que le son propias.

GALICIA, desde el planteamiento de cambio social al que había llegado por la vía de análisis de la educación permanente, considera que la educación de adultos necesita de ese cambio de mentalidad para situarse en el lugar

que le corresponde y borrar la concepción de la educación de adultos como sinónimo de obtención del título de Graduado Escolar. Son necesarios, por tanto, nuevos planteamientos, que no pueden ser llevados a la práctica más que por una vía descentralizada.

MADRID presenta diversas matizaciones sobre el tema. La sintetizamos en dos:

- a) Necesidad de relacionar la educación de adultos con todo el sistema: Es necesario un ordenamiento y una organización distinta tanto del nivel básico, como de BUP, FP y de la Universidad, de acuerdo con las necesidades del adulto.

Para esta respuesta será necesario utilizar todas las modalidades de enseñanza (presencia-distancia, CENEBA, INBA, UNED) y todas las tecnologías en uso, dentro de unos sistemas más flexibles que permitan al adulto una auténtica ampliación cultural.

- b) Una concepción de la educación de adultos que contemple todos los procesos de formación que promueven la motivación para aprender y participar. Esta formación es integral en tres sentidos: Integración de las distintas áreas del conocimiento, integración de las actividades educativas en la experiencia personal de los alumnos y estrecha relación de la formación con el medio social de los participantes.

CASTILLA-LA MANCHA estima que la idea de la educación de adultos dentro del marco de la educación permanente, puede posibilitar el cambio del sistema educativo.

VALENCIA considera que el planteamiento de un nuevo modelo de educación de adultos no es adecuado, porque hasta el momento no ha existido modelo alguno. Han proliferado experiencias o iniciativas diversas, sobre las que no se puede hacer una valoración única. Reconoce que el concepto de educación de adultos es algo posible y real a largo plazo, pero que es necesario «taxonomizar» este amplio objetivo en objetivos operativos concretos más próximos. La valoración del carácter compensador también queda explicitado.

EXTREMADURA estima que cualquier modalidad de Educación de Adultos es compensadora.

ASTURIAS, que en su aportación presenta varias apreciaciones, pone énfasis en la necesidad absoluta y con carácter prioritario de una educación de base, esto es, una formación compensadora para aquellos adultos que no han recibido estas enseñanzas a su debido tiempo.

EL CENEBA considera que la educación de adultos no debe entenderse como compensación, sino como una dimensión nueva y diferente que dé al adulto otras posibilidades de intervención en la vida social.

### **3.3. Otros conceptos: Educación formal, no formal, informal, educación recurrente y abierta**

MADRID, a propósito de la educación formal y no-formal, considera que la educación no-formal cobra todo su sentido cuando se trata de alcanzar a grupos de población marginada, así como para cubrir aspectos de la formación ocupacional.

ANDALUCIA, ante toda esta nueva terminología, considera de utilidad que se realice un *glosario* para que queden perfectamente delimitados los términos y permitan una utilización exacta.

VALENCIA, a propósito de la educación recurrente y alternativa, estima necesario fijar las posibles actitudes que mantendrá la Administración Educativa respecto a la aplicación del convenio 140 de la OIT. En este sentido la empresa tiene obligación de aplicarlo y el Estado debe velar por el cumplimiento de este derecho de los trabajadores.

TOLEDO aboga por una educación abierta de adultos, basada en la utilización simultánea de las dos modalidades de enseñanza (presencial-a distancia), considerando este planteamiento como más adecuado para dar respuesta a las necesidades e intereses de los adultos.

La necesidad de precisar conceptos es reiterada por otras aportaciones como la de ZAMORA, CASTILLA-LEON, o el Centro ECCA, que ofrece su propia definición de educación no-formal.

## **4. HACIA UN NUEVO MODELO DE EDUCACION DE ADULTOS. RESPUESTAS AL CAPITULO IV DEL DOCUMENTO DE TRABAJO (Cap. II en este texto).**

Este tema constituye la parte substancial de la consulta. Se subdivide, por tanto, en varios aspectos:

- 4.1. **Las áreas o aspectos esenciales para una formación integral.**
- 4.2. **La oferta: oferta integrada, oferta coordinada...**
- 4.3. **La imagen de centro: alternativas de integración.**
- 4.4. **La participación.**
- 4.5. **Programa o programas.**
- 4.6. **Módulos, créditos y el curriculum social.**
- 4.7. **Educación de Adultos y títulos de nivel.**
- 4.8. **Evaluación.**
- 4.9. **Ideas y opiniones sobre las metodologías.**
- 4.10. **El educador y el tema del voluntariado.**
- 4.11. **Instituciones sociales sin ánimo de lucro e instituciones privadas con ánimo de lucro.**
- 4.12. **Sindicatos, empresarios, otros agentes sociales.**

#### 4.1. Las áreas o aspectos esenciales de una concepción integral de la educación de adultos

Incluimos en este apartado todas las reflexiones en torno al objetivo de la formación integral, así como las relativas a las cuatro áreas y, en particular, a una de ellas: la formación ocupacional o para el empleo.

De las 35 aportaciones reflejadas en este resumen, 25 se han ocupado del tema de las áreas. Una vez más reiteramos que el tratamiento no es uniforme ni parte de los mismos supuestos. Mientras unos opinan desde su experiencia actual, otros lo hacen desde atalayas teóricas que desearían ver hechas realidad.

##### 4.1.1. *El objetivo: la formación integral*

Este objetivo podemos decir que en «teoría» es poco cuestionado, al menos tal como se plantea en el documento de trabajo, esto es: *integración de áreas, integración de actividades educativas en la experiencia personal global de los alumnos y estrecha relación de la formación con el medio social.*

Las explicaciones que se van vertiendo ponen de manifiesto, sin embargo, que en la práctica existen muchas lecturas diferentes. *Estimamos que el tema no está claro.*

Ha habido muchas aportaciones que se han limitado a mostrarse conformes con este objetivo y que no expresamos por considerar que no añadirían nada nuevo al análisis.

Sin embargo, consideramos necesario explicar otras que se han centrado en este tema y que evidenciaban la necesidad de *precisar más este objetivo*, desafío al que hemos intentado responder en capítulos sucesivos de este libro.

VALENCIA considera que el objetivo de la formación integral es válido, pero esta declaración puede estar demasiado alejada de las posibilidades reales.

ANDALUCIA pide que *se aclare* este concepto, ya que, dada la fuerza que en el nivel de adultos han tenido las enseñanzas académicas, pudiera ser que sólo se contemplasen los aspectos formales de una formación integral.

ARAGON considera que los objetivos deben dejar de ser algo potestativo de las administraciones educativas, para pasar a centrarse en la realidad del adulto.

BALEARES estima que el objetivo de la formación integral es un objetivo general y que pueden existir otros «más prioritarios».

El colectivo ECCA cree que el capítulo IV del documento de trabajo está mal ordenado y que necesita una clarificación el concepto de educación integral.

#### 4.1.2. *La delimitación de las áreas de una formación integral*

Podemos agrupar las diferentes reacciones al documento de trabajo en este punto, en tres tendencias mayoritarias, aunque con muchos matices diferenciadores:

- a) La que considera que las áreas son esenciales para una educación integral, que debe partir de las necesidades del adulto y subraya como esencial *la formación de base*.
- b) Otra tendencia estima que las áreas son esenciales, pero procede a matizaciones en cuanto a su contenido y a las distintas formas de estructuración posibles. Se señalan carencias del documento de trabajo y se hacen sugerencias sobre el contenido o la terminología utilizada.

Dentro de este grupo y, siempre desde una perspectiva general, se reconoce que la formación ocupacional debe ir unida al sistema de empleo. Preparar para una profesión u ocupación es algo imprescindible en educación de adultos.

- c) Existe otra tercera tendencia, reducida en número, pero muy explícita y coherente en sus planteamientos. Considera, igual que las anteriores, que partir de la realidad del adulto no es una moda más o menos generalizada, sino algo más profundo y necesario: esta realidad la integran hoy los cambios y las exigencias que conllevan el paro, la reconversión, el analfabetismo que muchos padecen, etc. Partir de la realidad significa dotar a los adultos de instrumentos para que puedan analizar, interpretar y transformar su realidad, de tal manera que puedan participar en los procesos de transformación de la sociedad. Desde esta perspectiva se estima que formar para una profesión en época de crisis puede ser frustrante. Será necesario, a través de la educación de adultos, dar soluciones a problemas que la población tiene. Surge la necesidad de programas integrados de educación de adultos y desarrollo comunitario. Es aquí donde la interrelación entre las áreas cobra sentido.

Estas tendencias emanan de una lectura del conjunto de los documentos. Veamos estimaciones más particularizadas.

- Es reiterada la afirmación de que las cuatro áreas son necesarias para una educación integral, dando predominio a la formación de base para el desarrollo de las otras áreas. AVILA, PALENCIA, CEUTA, SALAMANCA y VALLADOLID reflejan este sentir de forma concisa.
- También se producen matizaciones dentro de este bloque y así BALEARES considera que las cuatro áreas son esenciales y básicas, siempre que exista una coordinación entre las mismas y sean aplicadas de acuerdo con las características de cada centro. Señalan que no se puede desligar la formación ocupacional del sistema de empleo.
- GALICIA estima que las cuatro áreas son esenciales, aunque se debe atender prioritariamente al desarrollo de la persona como miembro de

la sociedad. Se reconoce la formación ocupacional desde la perspectiva de una formación profesional que responda a las necesidades objetivas de la población.

- Otro grupo, siguiendo la perspectiva apuntada y partiendo de la aceptación del objetivo de la educación integral, proceden a precisiones y a matizaciones.
- SEGOVIA estima que, dentro de la perspectiva que plantea el documento de trabajo, habría dos super-áreas:
  - a) Por un lado, la *formación personal*, que comprende la educación ciudadana, el desarrollo personal, el desarrollo de la creatividad y la educación para el ocio y el tiempo libre.
  - b) Por otro, la *formación orientada al trabajo*. Dada la inestabilidad laboral, la educación de adultos puede encontrar en esta vertiente su mayor rentabilidad social al aportar la posibilidad de mejorar o estabilizar las condiciones de trabajo.

Se matiza también que, si la educación de adultos debe partir de las necesidades de éstos, se les debe dar una respuesta diferenciada según se trate de un adulto ubicado en el medio rural o en el urbano.

- ZAMORA, dentro de esta doble perspectiva, señala que debe ofertarse con carácter optativo *la ética*, incluyéndola dentro del área de formación o área de desarrollo personal.

Precisión interesante para análisis posteriores es la consideración de que la formación orientada al trabajo debe de ser impartida en centros ad hoc, aunque coordinada con los otros centros o programas.

No se considera separable la formación ocupacional del sistema de empleo aunque, según su opinión, se debe dar libertad de elección al individuo.

- ASTURIAS presenta una doble opción:
  - a) Unos dicen que las áreas son aspectos independientes a los que el alumno puede optar libremente. Se precisa que habrá que evitar establecer «niveles mínimos» cuando se habla de educación integral, ya que se puede caer en «dirigismos».
  - b) Otros tienen una opinión similar a la expresada por Segovia, estimando que es necesario incluir la formación para *el ocio*.
- VALENCIA expresa también la necesidad de reestructurar las cuatro áreas en las dos super-áreas. Consideran, además, como objetivos esenciales la formación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas y la formación para el desarrollo personal. Estima que se debe destacar un *área de tiempo libre* que posibilite la participación, creación y disfrute personal, y un *área socioprofesional*, teniendo presente que no se deben potenciar estructuras paralelas.
- LEON estima que las cuatro áreas son esenciales, aunque la formación orientada al trabajo no sea de necesaria atención en todos los centros.

Se aportan sugerencias de redacción y matices: formación para el desarrollo personal, creatividad, juicio crítico, participación en la vida cultural, desarrollo y maduración psicológica, física, educación para el ocio, etc. Considera esta provincia que la formación ocupacional ha de estar ligada al sistema de empleo, con respuestas puntuales y con prospección de futuro. Se ha de estudiar la oferta local y la demanda de empleo en los distintos sectores. En esta línea se estima que la educación de adultos debe ser «socialmente productiva», esto es, «procurar dar salidas laborales».

- EXTREMADURA contempla una serie de necesidades de las que debe partir la educación de adultos:
  - a) Necesidad y posibilidad de interrelación entre las cuatro áreas, añadiendo, además, el *área de relación con el medio*. Para esta interrelación es necesaria una coordinación y una programación integral de la educación de adultos y del desarrollo comunitario.
  - b) Necesidad de preparar a la población para los continuos desafíos a que la somete la evolución de la sociedad.

Para dar respuesta a estas necesidades serán necesarios proyectos descentralizados en los que participen las distintas fuerzas sociales. Se debe utilizar para ello metodologías y técnicas adecuadas. Se *propone* la necesidad de contemplar la *educación física* y estima que no se debe dar tanta primacía a lo intelectual. Se considera poco acertado el término reconversión cuando se plantean aspectos educativos.

- MURCIA propone los objetivos que deberían asignarse a la educación de adultos y que resumimos en los siguientes:
  - a) Necesidad de partir de la realidad del adulto para dotarle de instrumentos que le permitan analizar, interpretar y transformar la realidad que le rodea.
  - b) Desarrollar hábitos intelectuales («aprender a aprender»), de convivencia, de solidaridad..., que lleven a valorar el bien común.
  - c) Participar con toda plenitud como persona en todas las transformaciones sociales...
- NAVARRA presenta, a través de las varias comunicaciones de los colectivos que integran su aportación, tres tendencias:
  - a) Las cuatro áreas son esenciales para una educación integral. La formación ocupacional (F.P.) se contempla unida al sistema de empleo.
  - b) Las áreas son esenciales para una formación integral, pero esta integración significa: integración de procesos e integración con el medio social. La formación ocupacional unida al sistema de empleo en época de crisis puede ser frustrante y sólo cobra sentido si se piensa en planteamientos de reconversión económica o mejora personal.

- c) La educación de adultos debe entenderse más como formación personal y para el ocio que como formación profesional.
- ZARAGOZA estima que los títulos que presiden áreas contempladas en el documento de trabajo deben ser considerados *objetivos generales* a alcanzar y se señala que la formación orientada hacia el trabajo debe ser contemplada desde la perspectiva del trabajo creativo.
- TERUEL aceptando el planteamiento general incide en la formación de base para el buen resultado en las demás áreas.
- HUESCA se fija en el objetivo de la educación integral y en que habrá que identificar las necesidades del adulto para darles respuesta, tanto por la vía de la educación formal como de la no formal.
- La aportación de ANDALUCIA ofrece otros enfoques para el nuevo modelo, que se podría estructurar en tres bloques:
  - Bloque académico.
  - Bloque ocupacional.
  - Bloque para la realización y formación personal.

Es necesario buscar un equilibrio entre los tres y que no exista un predominio academicista. Dentro del bloque académico se establece doble opción:

- a) Opción certificada: encaminada a la optención del título de graduado, dentro de una nueva estructura.
- b) Opción no certificada: alfabetización, cursos monográficos, preparación para el acceso a la Universidad, etc.

Se contempla la necesidad de un nuevo curriculum que responda a las necesidades y demandas sociales del «grupo de trabajo», aspecto esencial para una educación integral. En este curriculum se han de incluir actividades ocupacionales, que irán desde la organización de talleres creativos y seminarios de divulgación hasta la realización de cursos específicos de formación ocupacional.

- Desde la perspectiva de la educación de adultos como encuentro de culturas en las PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS, se plantearon temas como: ¿Hacia qué tipo de sociedad vamos? ¿De qué partimos? Se llegó a la conclusión de que nos encontramos ante una población adulta, dominada culturalmente. Muchos son emigrantes con una cultura a caballo entre sus raíces y los estímulos alienantes de una sociedad dominada por los mass-media, agudizándose esta situación cuando la realidad en la que viven está definida por elementos sociales, culturales y lingüísticos propios, distintos a los suyos.
- Un cambio en educación de adultos debería reflejar:
- Nuevo marco legal.

- Nuevo currículum enmarcado en la flexibilidad que requiere este campo.
- Una concepción de la educación de adultos como animación para la acción y para la creación de una cultura propia, dentro del marco de cada Comunidad. Se debería para ello arbitrar los instrumentos jurídicos y administrativos adecuados.

#### 4.2. Oferta integrada o coordinada

Este tema no se formulaba explícitamente en el cuestionario. Sin embargo, la propia dinámica de la consulta, efectuada casi siempre en jornadas que reunieron a los diferentes sectores implicados en la educación de adultos, favoreció la toma de conciencia en torno a la actual dispersión.

Por otro lado, aunque sobre los objetivos de la educación de adultos para los próximos 15 años casi nadie ha osado decir nada, en torno a este tema —integración o coordinación— se han tejido interesantes reflexiones sobre lo que podría ser un nuevo modelo de educación de adultos.

Se ha tomado conciencia de la gran amplitud de la oferta educativa existente a través de los distintos Departamentos e Instituciones.

- \* Reconocida esta situación, se delimitan campos. Por un lado, las Administraciones Educativas deben posibilitar una formación de base a los que no la recibieron a su debido tiempo. Por lo mismo, otros Departamentos e Instituciones tienen otros cometidos.
- \* A partir de esta comprobación, tiende a hacerse evidente la necesidad de planificar esta oferta de otra manera, si queremos alcanzar los objetivos de una educación integral de adultos.
- \* Los problemas reales para llevar a cabo un modelo diferente en educación de adultos radican, pues, en la necesidad de una estructura distinta, y no sólo en nuevos o más amplios presupuestos.

Pasando al desglose de las aportaciones, nos encontramos con quienes, de manera categórica, expresan la necesidad de coordinar todas las ofertas de educación, que en la actualidad están dispersas. Si se procediese a una mayor coordinación, la información sería mucho más amplia y alcanzaría a toda la población, incluso la más marginada y, por tanto, la más necesitada de atención. En este sentir las aportaciones de GALICIA, BALEARES, ASTURIAS, ALBACETE, CUENCA y ECCA son coincidentes en líneas generales.

- ANDALUCIA estima que, «si seguimos pensando en una educación integral, es necesario un mínimo de cooperación entre los distintos ministerios y consejerías, a fin de evitar el actual despilfarro de esfuerzos y de efectividad que la actual duplicidad de acciones institucionales produce». La futura ley debería marcar la *estructura de colaboración necesaria*.

- MADRID cree que es necesario coordinar todas las actividades educativas que inciden en el campo de la educación de adultos a través de los distintos Departamentos. Aunque en el apartado de la educación integral, esta comunidad se había definido muy acorde con el documento de trabajo, al plantear la oferta desde planteamientos integrales, lo hace más bien desde la perspectiva de la necesidad de coordinación. Por lo menos no se clarifica lo suficiente.
- NAVARRA, más que planteamientos de oferta integral, contempla la necesidad de coordinar distintas ofertas. Cuando presenta la idea de «programa-proyecto» y la necesidad o no de ofertar las áreas en los distintos centros, parece subyacer constantemente la necesidad de coordinación, para poder ofertarlas todas.
- MELILLA considera que es necesario crear un *programa local integrado de educación de adultos*, como asunto de la comunidad local, configurándose el programa educativo en conformidad con los problemas dominantes en la localidad y en relación con aspectos del desarrollo local.
- EXTREMADURA, fijándose en la realidad que vive en el presente, expresa la necesidad de una mayor coordinación entre los actuales programas de EPA, Educación Compensatoria y Alfabetización.
- TERUEL expresa que, para llevar a la práctica los planteamientos expresados en el documento de trabajo, es básica la coordinación de los distintos organismos implicados.
- ZARAGOZA Y HUESCA inciden en la perspectiva de la dispersión de la oferta, tomando como punto de referencia la experiencia que viven. Se evidencia la necesidad de coordinación en todas las direcciones: con relación a los centros de Formación Profesional, en relación con los demás centros educativos y con relación también a otros niveles, subrayando la necesidad del cambio de mentalidad del profesorado para romper compartimentos estancos.
- ZAMORA tiende más hacia una coordinación de la oferta que a la oferta integrada, pues, al hablar de las distintas áreas, precisa que la Formación Profesional es propia de otro personal docente, y se debe impartir en otros espacios distintos a los centros de EPA.
- SEGOVIA incide también en la coordinación. Expone la necesidad de realizar convenios entre varios organismos para poder llevar a cabo programas reales, haciendo mención al INEM, MEC, SEA. Considera que la coordinación se debe efectuar a través de un ente coordinador, concededor de las necesidades locales, provinciales, etc., dando soluciones a través de un programa con una oferta plural.
- SALAMANCA destaca la necesidad de que la coordinación tenga continuidad para evitar la duplicidad de ofertas, fijándose especialmente en las que conjuntamente podrían ofrecer el MEC y el Ministerio de Trabajo.
- AVILA expresa la necesidad de que una futura ley establezca la coordinación entre los distintos Ministerios y Entidades implicadas en el

campo de la educación de adultos, tanto en cuanto a recursos personales como materiales.

- VALENCIA señala los problemas que pueden aparecer en una coordinación necesaria. Dado el inmovilismo de determinados sectores, se propone que la colaboración se establezca «por decreto». Estima que serán necesarias campañas de sensibilización y soportes jurídicos para modificar posturas intransigentes y retardarias.
- En LAS PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS también se hizo referencia a la necesidad de coordinación de la iniciativa pública (Universidades Populares y otros proyectos municipales), de la iniciativa social (Escuelas Campesinas, Escuelas Populares, Centros de Animación, Grupos de Alfabetización), de la estrictamente privada (Academias) y de programas de otras instituciones (Fundaciones, Cajas de Ahorro, Instituciones Religiosas...).

### 4.3. La idea de Centro de Educación de Adultos

Estos han sido los aspectos más destacables de las aportaciones, a partir de la discusión sobre este punto del documento:

- a) ¿Centro o programa?
- b) Las funciones de un Centro: ¿Todas las áreas han de coexistir dentro de un Centro?
- c) La enseñanza a distancia como apoyo de la enseñanza directa.

#### 4.3.1. *¿Centro o programa local de educación de adultos?*

Varias comunicaciones consideran de gran importancia la vinculación de los centros con las necesidades de una zona, comarca o localidad.

- MURCIA concibe al Centro de Educación de Adultos como la base para el desarrollo de programas locales.
- EXTREMADURA dice lo mismo bajo la idea de programa o proyecto que parte de las necesidades de la localidad, para hacer una planificación en respuesta a las necesidades.
- LEON considera la idea de centro unida al programa local, dejando claro que no quiere decir ligado a la Administración local, sino a las necesidades culturales de la comunidad.
- SALAMANCA estima la necesidad de integrar el entorno en el programa de actividades. El mapa deberá recoger, dentro de planteamientos descentralizados, las necesidades culturales, económicas y sociales del entorno.
- ANDALUCIA señala que el centro debe de ser un foco que irradie cultura dentro de la comunidad, debiendo ser concebido con carácter polivalente.

- MADRID reconoce que es necesaria una autonomía de gestión, que permita llevar a cabo un programa en la perspectiva de la educación integral, tanto en el campo de las enseñanzas formales, como de las no formales. Considera, asimismo, la necesidad de que las aulas de cultura oferten cursillos sobre especialidades que son muy demandados en la actualidad.
- NAVARRA en sus explicaciones se aproxima a la idea de pluralidad de actuaciones para llevar a cabo un programa de educación de adultos.
- ZARAGOZA defiende la idea de programa, tomando como base los centros comarcales.
- TERUEL se refiere a la pluralidad de actuaciones en torno a un centro comarcal, con equipos que atiendan pequeñas localidades, apuntado la necesidad de contar con edificios públicos para la educación de adultos y, sólo donde esto no sea posible, habilitar los centros de EGB.
- CEUTA, dentro de las preocupaciones por la ubicación espacial, propone la utilización de los distintos espacios públicos existentes en aquella localidad, que podrían ser utilizados para la educación de adultos.
- ALBACETE estima que los centros deben presentar una estructura organizativa que posibilite la diversidad local, diversidad de programas y apertura a nuevos calendarios y horarios.
- VALENCIA define al centro como un lugar referencial de ámbito comarcal, con extensiones especializadas en las áreas esenciales y que ofertasen todas las posibilidades.
- AVILA reitera la necesidad de ubicación de los Centros en la cabecera de comarca.
- BURGOS se pronuncia también por programas locales comarcales y expresas la necesidad de romper o flexibilizar espacios.
- MELILLA se cuestiona la actual ubicación de los centros y la necesidad de flexibilizar horarios.
- EXTREMADURA juzga interesante que el Centro se materialice en un «programa-proyecto», que parta de las necesidades de una localidad, comarca o región. Es necesario crear centros comarcales y diferentes actuaciones en zonas rurales y urbanas. Considera preferible una planificación local a una planificación de centro y se subraya el carácter dinamizador que los centros deben tener.

Son pocas las reflexiones que se refieren a los actuales centros de EPA como marco para un futuro modelo. Estas son las más significativas:

- ASTURIAS presenta perspectivas antagónicas en su aportación sobre este tema:
  - a) La concepción de un «centro-institución» que concentre todas las actividades relacionadas con los adultos que en la actualidad se

dan dispersas. Se insinúa una organización en torno a un centro nuclear.

- b) La idea de que los centros ofrezcan con exclusividad, enseñanzas formales encaminadas a la obtención del título de Graduado Escolar, única realidad y motivación de los adultos.
- CIUDAD REAL sugiere la existencia de dos tipos de centros. Unos serían titulares y otros dependientes —«Cátedras ambulantes»— de dichos centros. Deja claro que podrán existir centros dependientes de otros departamentos, en los que se impartirán enseñanzas no regladas y formación para el ocio.
  - CUENCA propone la creación de un Centro de Coordinación Provincial, del que dependerá una red de centros. A su vez distingue entre centros adscritos, en los que se impartan enseñanzas regladas, y centros dependientes de otros ministerios, en los que se impartirían otras enseñanzas: para el ocio y para la formación ocupacional.
  - CASTILLA-LEON considera que deben existir programas locales, dejando claro, al igual que lo explicitara LEON, que esto no implica dependencia de la Administración local, sino vinculación a la realidad cultural de la comunidad. Estos programas locales y comarcales deberían estar insertos dentro de un plan provincial y coordinados por la Junta Provincial, en la que participarían distintos organismos implicados en la educación de adultos, aunque las competencias quedarían reservadas a la Consejería de Educación. Se considera necesario elaborar un mapa de la educación de adultos y debería existir un centro coordinador con dotación de recursos materiales y humanos suficientes.
  - GALICIA estima que los centros podrán impartir unas áreas u otras y subraya la idea de que *sólo las Comunidades Autónomas están en condiciones de elegir el modelo estructural y de ordenación académica adecuado*. La estructura, si se quiere que sea operativa, tendrá que ser distinta y responder a planteamientos descentralizadores.
  - EL COLECTIVO ECCA ratifica las orientaciones expresadas en el documento de trabajo y considera que se debe crear un programa general que aúne todas las iniciativas, redefiniéndolo posteriormente a nivel regional, autonómico, comarcal y local. Procede también a matizaciones sobre el órgano rector aglutinador de actuaciones y el aula o centro donde se realizan aspectos de un programa. Encuentra que se debe pensar en fórmulas que potencien iniciativas con el fin de crear centros y cita a la fórmula británica, según la cual el Ministerio no crea centros, sino que anima iniciativas para que sean creados por otras instancias.
  - En LAS PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS, se estimó que cualquier proyecto ha de partir de la realidad existente y establecer un plan de coordinación de toda la oferta pública, engarzando los proyectos nuevos con los existentes con vis-

tas a un desarrollo progresivo del conjunto, aspectos que deben completarse con la apertura de cauces de participación de los usuarios y con la ampliación de recursos. Para ello es necesario una ramificación que responda a las necesidades reales; que se creen consejos de zona para coordinar y canalizar actividades. El centro se caracterizará por:

- a) ser un centro integrado;
- b) responder a una organización participativa;
- c) estar dotado de suficientes recursos;
- d) ofrecer un servicio gratuito.

#### 4.3.2. *Las funciones del centro*

En general, muchas de las comunicaciones están de acuerdo con las funciones asignadas al centro en el documento de trabajo.

Ha sido muy bien acogida la idea de que estos centros o núcleos sean también centros de recursos y cumplan, además, funciones de investigación y de perfeccionamiento del profesorado. A veces se añaden precisiones importantes, como en el caso de la contribución de MURCIA, que insiste en que las actividades socioculturales estén dirigidas a *toda la población*.

#### 4.3.3. *Integración de las distintas modalidades de enseñanza*

En líneas generales, los colectivos piensan que la educación de adultos exige un tratamiento presencial.

Se acepta, por parte de algunos grupos, la enseñanza a distancia para atender un radio de acción más amplio, tanto en el campo de las enseñanzas formales, como en el de las no formales.

Esta enseñanza a distancia debería responder a las peculiaridades de los alumnos que, siendo fundamental en todos los casos, en la educación de adultos aún lo es más. Muchos proponen que la enseñanza a distancia cuente con tutorías periódicas más cercanas al alumno.

Las funciones mínimas que el documento de trabajo asigna a los Centros de Enseñanza a distancia del Estado, como mecanismos garantizadores del derecho a la educación de los adultos y como servicios de apoyo a los propios centros que, de manera opcional y de acuerdo con sus necesidades, quieran utilizarlos, han sido analizadas de forma muy diversa. Las aportaciones guardan estrecha relación con las experiencias que en estos momentos viven en este campo muchos de los participantes en las jornadas.

- MURCIA considera la integración de la modalidad de enseñanza a distancia como apoyo a la enseñanza presencial, pero con carácter subsidiario, tanto para las enseñanzas regladas como para las no regladas (se hacen constar las actividades que en el presente se están llevando a cabo en aquella región).

- HUESCA pone de manifiesto una serie de problemas sobre esta modalidad de enseñanza al aplicarse a personas que carecen de técnicas intelectuales mínimas. Los problemas expresados son la experiencia vivida en esa provincia, donde el número de profesores para atender tanto al alumnado de presencia como de distancia es insuficiente en la actualidad.
- TERUEL explicita la posibilidad de que estas enseñanzas cuenten con tutorías presenciales a través de los centros comarcales.
- NAVARRA hace mención de esta modalidad de enseñanza como un medio que permite atender a sectores más amplios de población.
- BALEARES estima que a través de esta modalidad se puede articular una enseñanza modular, que permitiría combinar la realización de módulos a distancia con otros que el adulto realice en presencia.
- TOLEDO señala la posibilidad de un sistema de *enseñanza abierta* para adultos basada en la apertura simultánea de posibilidades de cursar enseñanzas en presencia o a distancia, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los adultos.
- MADRID piensa que la educación a distancia debe servir para dar una vía más al desarrollo cultural del adulto. En consecuencia, los actuales centros (CENEBAD, INBAD y UNED) deberían adaptar su estructura y funcionamiento según modelos más flexibles, capaces de responder a las necesidades existentes en la población adulta.
- VALLADOLID contempla todas las posibilidades de enseñanza, incluida la modalidad a distancia, integradas en un programa.
- SEGOVIA cree en la conveniencia de la enseñanza a distancia, con un tratamiento adecuado y planteamientos descentralizados.
- ANDALUCIA, a través de algún colectivo, hace constar su rechazo a esta modalidad para atender al sector de adultos.
- EL CENTRO NACIONAL DE EDUCACION BASICA A DISTANCIA (CENEBAD), estima que esta modalidad de enseñanza es un medio para dar respuesta a las necesidades de los adultos hoy, dada la escasez de centros y las peculiaridades de los adultos que la reclaman, que tienen un tiempo limitado para su formación personal. La comunicación de este colectivo describe la estructura y organización actual del centro, encaminada a una asistencia más cercana al alumnado y expresa la conveniencia de un nuevo marco curricular, que permitiera la elaboración de materiales de apoyo más adecuados.
- En las PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS, se hizo la propuesta de ampliar la educación de adultos a las enseñanzas medias, señalando que el diseño de este nivel debería orientarse al mundo del trabajo (renovación y reconversión) reconociendo que la educación de adultos debe estar basada en el principio de la educación socialmente productiva. Estos estudios seguirían los mismos criterios de los actuales Centros de EPA para el nivel de EGB. Pero el actual INBAD podría estructurar el curriculum en dos bloques:

uno de asignaturas comunes y optativas y otro en base a cursillos y talleres.

#### 4.4. Participación

La idea de la participación está referida a dos aspectos:

- a) Participación desde la perspectiva de la integración de los alumnos en un centro o proyecto.
- b) ¿Cómo sería la participación o la integración de distintos agentes en el centro o programa o proyecto?

De las escasas aportaciones recibidas en torno a este tema, entresacamos los aspectos principales:

- \* Necesidad de intervención en la elaboración de proyectos de un espectro amplio de la población, aunque no se concreta la mayor parte de las veces cómo hacerlo.
- \* Una limitación de esa participación, en algunos casos, al ámbito de la gestión.
- \* Se limita otras veces la participación de adultos a la elección de las partes del programa.
- \* Otra forma de evidenciar la preocupación por la participación, es la constante reiteración de que se deben poner en marcha los instrumentos necesarios para detectar las necesidades e intereses de los adultos.

##### 4.4.1. *En el proyecto educativo*

Sobre la participación en el proyecto educativo se vierten variadas explicaciones, con frecuencia bastante imprecisas. EXTREMADURA, ARAGON, ANDALUCIA, MURCIA, MELILLA y MADRID coinciden en:

- a) La necesidad de hacer planteamientos integrados de las distintas culturas.
- b) La necesidad de coordinar a representantes de las distintas instituciones, asociaciones, etc., como elementos claves para detectar necesidades y problemas y, en consecuencia, hacer programaciones concertadas.
- c) La necesidad de integrar al adulto dentro de la planificación.

##### 4.4.2. *En la gestión del centro*

Sobre la tendencia a canalizar la participación del adulto hacia la gestión del centro:

- CUENCA, ZAMORA, NAVARRA y ALBACETE opinan que la participación debe lograrse a través de los órganos vigentes o los que se determinen, mientras que TOLEDO propone la proporción numérica de la participación en la gestión de los Centros.
- VALENCIA piensa que el desarrollo de la LODE debe permitir una participación muy amplia en este campo.

#### 4.4.3. *En los programas de formación*

La concreción de la participación en cuanto a los programas de formación es matizada así:

- a) Los alumnos adultos estarían obligados a seguir módulos básicos obligatorios cuando carecen de los conocimientos instrumentales básicos (CASTILLA-LA MANCHA, NAVARRA, ALBACETE y BALEARES).
  - b) Podrían complementar el programa con temas opcionales, que recogerían intereses y necesidades concretas, dentro del marco geográfico. Todo esto dentro del supuesto del título de Graduado Escolar. CASTILLA-LA MANCHA, ECCA, SALAMANCA y LEON se pronuncian en este sentido.
- ANDALUCIA, que en el apartado de la Metodología optará por un modelo de «investigación participativa», ve en este método el fundamento de la participación que condiciona la relación educando-educador. Desde el punto de vista del funcionamiento de los centros reitera la necesidad de contemplar fórmulas de participación totalmente distintas a los modelos infantiles. Si la educación de adultos compete a la sociedad, excediendo, por tanto, los límites de las Administraciones Educativas, se debe abrir a la comunidad y a la colaboración de otros organismos y asociaciones: Municipios, Corporaciones Locales, Diputaciones, Asociaciones de Vecinos, etc.
  - En las PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS se destacó la necesidad de alejarse de los planteamientos académicos tradicionales y acercarnos a la realidad del adulto. Se debería trabajar en la perspectiva del autoaprendizaje, de los planteamientos interdisciplinares, del desarrollo de la creatividad, rompiendo los roles rígidos «docente-alumno», en los que se suele identificar al profesor con el conocimiento y al alumno con la ignorancia.

#### 4.5. Programa o programas

Este título aglutina las respuestas obtenidas en torno a estos dos temas:

- a) Programas oficiales y programas descentralizados.
- b) Realización por parte del alumno de su programa.

#### 4.5.1. *Programas mínimos*

Se está de acuerdo en la existencia de unos programas mínimos dirigidos al dominio de técnicas instrumentales. Responderán a unas orientaciones básicas y serán comunes en todo el territorio español.

El diseño y la planificación de estos programas mínimos suelen ser adjudicados a la Administración Central. Por otra parte, se exige que respondan a las necesidades del adulto y que se rompa con los contenidos requeridos en la EGB.

#### 4.5.2. *Programas optativos*

Servirán para dar respuestas al principio de descentralización y de la participación del alumno en la confección de su propio programa. Pueden concretarse en ofertas diferenciadas de tipo regional, provincial y local.

Aunque este sea un sentir muy generalizado, también se han expresado apreciaciones interesantes al respecto, por ejemplo, cómo articular unos programas con otros (Galicia) y la necesidad de que existan programas mínimos explícitos para los que pretenden una titulación (Asturias).

- ANDALUCIA propone, más que programas, «proyectos de investigación» para grupos concretos, considerando, además, que los proyectos deben gozar de gran autonomía, tanto por parte del docente como de los adultos. Se consideran, asimismo, necesarias unas pautas de coordinación a escala provincial, regional, nacional y un correcto seguimiento técnico pedagógico.
- TERUEL da importancia a la programación comarcal-regional por cursos académicos. Esta programación debería ser muy amplia en el campo de las enseñanzas no formales, aunque en un primer momento tal vez no sea posible una oferta que satisfaga la gran variedad de necesidades de los adultos, debiendo limitarnos, en los primeros momentos, a aquellas enseñanzas no formales más solicitadas.
- ZAMORA se inclina más por programas regionales que por programas locales, ya que aquellos pueden garantizar un sistema unificado acorde con la realidad y evitar la dispersión que en caso contrario se daría.
- SALAMANCA plantea la necesidad del curriculum de cada centro, que deberá contemplar:
  - a) Enseñanzas regladas encaminadas a superar niveles básicos, dirigidas a la obtención del Graduado Escolar, bajo las indicaciones y directrices de la Administración Educativa competente.
  - b) Enseñanzas no regladas de competencia del Centro y de acuerdo con intereses y necesidades del alumno.

Las opiniones sobre la conveniencia de que el alumno se haga su programa guardan un gran paralelismo con la idea de la participación contemplada en los temas precedentes. Se explicitan las reticencias de los docentes, aunque también se hacen concesiones, ya que se reconocen las peculiaridades del alumno adulto. Existe una coincidencia, sin embargo, de varias aportaciones en cuanto a la factibilidad de que los alumnos cooperen en la programación de enseñanzas no formales, dada la experiencia vital que pueden tener en más de un campo.

#### 4.6. Módulos, Créditos y Curriculum Social

Es unánime la atracción hacia el sistema modular en la mayoría de las aportaciones, como también lo son las reticencias que se expresan respecto a su puesta en práctica, dadas las dificultades de articulación que este sistema conlleva.

Se considera que un sistema modular significaría un paso decisivo hacia un nuevo modelo, ya que permite:

- a) Responder a las necesidades e intereses del adulto.
- b) Respetar el ritmo de aprendizaje, de acuerdo con el tiempo disponible (elección de tiempos y lugares de aprendizaje).
- c) Combinar distintos sistemas de enseñanza (presencial - a distancia).
- d) Evitar fracasos y desánimos. El «volver a empezar», tan frecuente en los adultos que frecuentan los centros, tendería a desaparecer.

Surgen, sin embargo, numerosos interrogantes en los propios defensores y que resumimos en estos:

- a) Es necesario precisar el concepto «módulo», así como su aplicación a uno o varios niveles educativos.
- b) Es necesario solucionar los problemas de organización y de administración que se van a presentar.
- c) Es necesario plantear los problemas de reconocimiento y valoración en *créditos académicos*.

##### 4.6.1. Precisión de conceptos

- ANDALUCIA, ante la poca claridad que presenta el término, hace la propuesta de otro concepto: *Bloque temático de investigación*, entendiéndose por tal el trabajo de investigación en torno a un tema problemático (sugerido por el propio grupo de aprendizaje) que facilita la adquisición de técnicas de trabajo y la comprensión de conocimientos.
- ECCA considera que un módulo es algo que forma parte de un todo,

aunque las partes sean separables, con un valor propio e intercambiable dentro del curriculum y con una organización específica de contenidos.

- Otras aportaciones ven en el sistema modular un punto de partida para dar paso a nuevas formas de organización y a planteamientos interdisciplinares. La realidad del adulto es global; si se quiere transformar habrá que analizarla partiendo de un todo.

Desde esta perspectiva surgen ventajas e inconvenientes sobre la adopción de un sistema modular.

- MADRID presenta un doble planteamiento:

- a) Considerar este sistema válido porque permite la globalización y favorece la interdisciplinariedad.
- b) Se cuestiona el sistema, ya que se puede caer en una atomización de los conocimientos. Como alternativa al sistema modular se propone el *sistema de libre cátedra*, que definen como la forma de realizar programas de acuerdo con necesidades concretas.

#### 4.6.2. *Problemas de articulación y organización*

Se apuntan los problemas que pueden surgir ante una organización modular que requiere mucho profesorado disponible para presentar una oferta múltiple (GALICIA y ECCA) y ante la articulación entre las enseñanzas regladas y no regladas para la obtención de titulaciones (AVILA), así como los que se pudieran presentar al querer combinar las enseñanzas presenciales con módulos realizados a distancia o viceversa (BALEARES).

#### 4.6.3. *Problemas de reconocimiento y valoraciones en créditos académicos*

Dentro de la perspectiva académica, LEON subraya la necesidad de fijar valoraciones, avanzando BURGOS unas proporciones concretas:

- Objetivos mínimos: 30 %.
- Programas de cada Comunidad: 30 %.
- Enseñanzas no regladas: 40 %.

- VALLADOLID considera baja la valoración de un 30 % de los módulos académicos obligatorios para un título. EXTREMADURA, sin embargo, está de acuerdo. ZAMORA eleva ese porcentaje a un 60 %, mientras CASTILLA-LEON se queda con 45 % que se llenarían con contenidos del área de formación básica, eligiendo el resto de entre las tres áreas

restantes. Dando por buena la apertura a posibilidades más flexibles para el adulto, NAVARRA hace la propuesta de un *nuevo documento acreditativo* del itinerario y situación académica de cada alumno. Sería una «*cartilla curricular*», que reflejaría los créditos alcanzados y la modalidad de enseñanza por la que los realiza, valorando o haciendo constar inclusive la experiencia personal de autoaprendizaje.

De todas las aportaciones sobre el tema, sólo una (la de un colectivo de Oviedo) ha rechazado el sistema modular para la educación formal. El resto de las escasas alusiones al currículum social o aprendizajes informales se limitan a consideraciones éticas o pedagógicas de carácter general, sin que se vaya más allá de proponer que tenga algún valor crediticio en los módulos opcionales (CASTILLA-LEON).

#### 4.7. Educación de adultos y títulos de nivel

Este apartado ha sido analizado desde distintas perspectivas:

- a) Cuestionamiento de la exigencia social del título de Graduado Escolar para acceder a casi cualquier puesto de trabajo, tengan o no relación entre sí las exigencias de aquél con los requerimientos de éste.
- b) Aceptación de esta exigencia social. Se debe facilitar la titulación a las personas que lo deseen, pero basándose en nuevos planteamientos y apoyándose en la idea expresada en el documento de trabajo: «el título debe dejar de ser una obsesión para pasar a convertirse en un derecho...».
- c) El título es la única motivación para muchos de los adultos que frecuentan los actuales centros de EPA.

##### ● *Perspectiva a)*

Se cuestiona el título tal y como está concebido, porque impone unas limitaciones e impide una educación integral, pues el título se presenta como un fin en sí mismo.

- NAVARRA estima que el marco actual de acceso a la titulación condiciona la realización personal y la transforma en una obsesión por conseguir una mera credencial. El título debe ser un derecho que el adulto tiene y no un condicionante marcado por un nivel y un tipo de conocimientos que se le imponen, coartando otras posibles motivaciones.
- CEUTA y HUESCA estiman que las exigencias sociales deberían ser revisadas y darse respuestas más adecuadas tanto para Graduado Escolar como para el Certificado.
- AVILA se cuestiona, sin llegar a conclusiones únicas, sobre si el título

es una necesidad real o impuesta, poniendo en tela de juicio la función que los centros de EPA cumplen, por tener como fin esencial la preparación para obtener el Graduado Escolar.

● *Perspectiva b)*

La tendencia a la aceptación del título justifica esta necesidad en la exigencia, que sigue existiendo hoy, de los títulos para acceder a los puestos de trabajo.

Quienes aceptan como inevitable las exigencias del título para acceder a cualquier ocupación opinan que el nuevo modelo de educación de adultos tendría que implementar otras formas de acceder al mismo.

- EXTREMADURA considera que, de no producirse cambios sociales en la forma de acceso al mundo del trabajo o, incluso, para continuar su formación en niveles distintos al básico, puede ser muy problemática cualquier opción que se tome aisladamente para este nivel educativo. Lo que sí está claro es que debe dejar de ser una obsesión, para pasar a ser un derecho que se va adquiriendo a través de un proceso de formación.
- ANDALUCIA estima la necesidad social del título, ya que pensar en otros planteamientos sería caer en una utopía, aunque en esta Comunidad se ha optado por la doble vía: certificada y no certificada.
- En MADRID se produjo una gran diversidad de opiniones sobre el tema, mientras GALICIA, SEGOVIA y VALENCIA se manifiestan claramente a favor de esta necesidad o exigencia social del título.

● *Perspectiva c)*

Por último, un número muy reducido centra su aportación en la idea de que el título es la única motivación, hoy por hoy, de los adultos cuando deciden mejorar, perfeccionarse y asistir a un centro.

En esta línea la aportación de ASTURIAS presenta, una vez más, un doble planteamiento:

- a) Necesidad de revalorizar los títulos, considerando que en el documento de trabajo se desprecian. Pero, al mismo tiempo, se insiste en la necesidad de controlar el procedimiento para otorgar un título.
- b) La necesidad social del título condiciona una auténtica formación. Es necesario modificar la actual situación.

#### 4.8. *Evaluación*

El tema de la evaluación guarda estrecha relación con los títulos, como es obvio, aunque no debiera agotarse en ellos.

Hay acuerdo general en cuanto a la necesidad de romper con los procedimientos actuales de exámenes, nada adecuados para los adultos.

Se aceptan planteamientos didácticos tendentes a la valoración del autoaprendizaje, que garantice la seriedad de los títulos y diplomas y respete la identidad de los adultos.

- La tendencia a concebir la evaluación como proceso personal y contínuo, que utilice otros instrumentos distintos a los utilizados actualmente en la EGB, es unánime en la aportación de HUESCA, NAVARRA, CEUTA, ALBACETE y BALEARES.
- MURCIA contempla la necesidad de la evaluación integral, con el objetivo de crear hábitos en el adulto que le capaciten para continuar autoformándose.
- VALENCIA sugiere la evaluación con fórmulas distintas para cada módulo y plantea la ruptura de roles en el proceso formativo. El profesor debe pasar de suministrador de conocimientos a guía de información. Este planteamiento da un nuevo enmarque a la evaluación.
- CASTILLA-LEON reitera en cierta medida este sentir apoyado en la idea de que el adulto es el protagonista del proceso y el profesor un animador, un orientador del proceso.
- ANDALUCIA diferencia la evaluación de los proyectos de la evaluación del alumno. Propone integrar en el proceso evaluador a:
  - Los realizadores del proyecto.
  - Los propios usuarios.
  - Grupo externo que evalúe todo el proceso.
- EXTREMADURA considera la dificultad que encierra establecer valoraciones o criterios cuantificables. Es necesario considerar ampliamente todas las variables que integran el proceso, así como un seguimiento de la evolución personal.
- En las PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACIÓN DE ADULTOS se hizo referencia al sistema de evaluación para el nivel de «graduado» y se evidenció un rechazo a la fórmula tradicional de los exámenes proponiendo «un trabajo de seguimiento contínuo» y desarrollo de la «autoevaluación» de acuerdo con unos objetivos fijados previamente y que el alumno debe conocer. En el proceso de evaluación deben estar integrados: maestro, adulto, metodología seguida, objetivos... La consecución de un título tendrá relación directa con este planteamiento.

#### **4.9. Ideas y opiniones sobre las metodologías**

En general se puede decir que las aportaciones han dedicado escaso tratamiento a este tema, que se suele materializar en la tajante afirmación de que los adultos necesitan un tratamiento diferente en cuanto a contenidos,

métodos, relación educativa, etc., lo que, al parecer, no ha sido el caso hasta ahora.

- NAVARRA, OVIEDO, BALEARES, ALBACETE, ZAMORA, MADRID, VALLADOLID, BURGOS, LEON, SEGOVIA se hacen eco de esta idea.
- VALENCIA considera la importancia que cobra la relación educativa en el marco de la educación de adultos.
- HUESCA basa la metodología en la motivación, que debe tomar como punto de arranque la experiencia del adulto.
- MURCIA analiza la necesidad de una metodología participativa, acorde con los objetivos del proyecto y basada en el compromiso personal con el grupo, encaminada a la superación de infravaloraciones. Se reitera la necesidad de utilizar los métodos de difusión y comunicación social para captar alumnos y hacerles conscientes de la necesidad de superación.
- La necesidad de un nuevo material que responda a las necesidades regionales y locales también es contemplada: VALLADOLID, MELILLA, SALAMANCA y TOLEDO estiman que este tema debería solucionarse con urgencia.
- Algunas aportaciones hacen sugerencias concretas sobre las metodologías en educación de adultos, y así GALICIA apunta «el método de proyectos», mientras ANDALUCÍA defiende la «investigación participativa», que ya hemos mencionado y que desarrollamos en otro capítulo.

#### 4.10. El educador de adultos

La idea que los distintos colectivos y personas se han hecho del educador de adultos, así como las reacciones habidas y no habidas frente a las propuestas e insinuaciones del documento del trabajo, están en línea con las posturas asumidas en los temas anteriores. El movimiento pendular de opiniones y sensibilidades está referido a los siguientes aspectos principalmente:

- Opiniones sobre los distintos perfiles y roles profesionales integrados en un proyecto o programa de Educación de Adultos.
- La formación de los educadores.
- El vínculo laboral.

##### 4.10.1. *Distintos perfiles y roles profesionales del educador de adultos*

Al educador de adultos se le exigen distintos roles y tareas. Por esto los grupos han identificado distintos «profesionales», sin entrar a definir fronteras entre ellos.

- SEGOVIA señala la necesidad de monitores, animadores y especialistas. MURCIA distingue entre animador, dinamizador y técnico. NAVARRA diferencia al profesor tutor, al especialista y al animador sociocultural. TOLEDO habla de profesores, especialistas y profesores de formación ocupacional. ZARAGOZA se refiere al animador, al dinamizador y coordinador de actividades de nivel local. GALICIA distingue entre profesor, orientador y animador.
- ANDALUCIA propone equipos integrados por animadores, monitores ocupacionales, profesores de actividades académicas... Para cada proyecto habría que estudiar las características de su equipo humano.
- Para MADRID los componentes de un equipo deben responder a las características de los proyectos u ofertas institucionales específicas. En esos programas tomarán parte profesores de los distintos niveles, medios y modalidades, así como sindicalistas, empresarios, políticos, etc.
- CEUTA hace referencia a la necesidad de que existan equipos multiprofesionales.
- MURCIA profundiza en las características personales y científicas del educador como técnico, investigador y experto en organización, junto con las funciones generales de animación y dinamización, que juegan un papel esencial en la educación de adultos.
- AVILA considera animador a toda persona que de alguna manera incide en la formación integral y reconoce que «el educador es un animador en constante formación».
- El CENEBAD estima que el educador de adultos no debería ser un profesor convencional, sino un animador. Coincidiendo con los planteamientos del documento de trabajo, este colectivo estima que todas estas ideas no se deberían dejar a la espontaneidad de cada uno, sino que deberían ser legitimadas y garantizadas a través de programas coherentes de formación del profesorado, debiendo contemplarse marcos flexibles para que se constituyan equipos de educadores integrados no sólo por docentes, sino también por otros profesionales, ya sea a tiempo parcial o total.

Uno de los colectivos asturianos, por el contrario, estima que esta actividad debe seguir en manos del profesorado de EGB, si se quiere garantizar la profesionalidad.

#### 4.10.2. *La formación de los educadores*

Con frecuencia aflora en las aportaciones la insuficiencia de las actuales escuelas de formación del profesorado, de donde proceden los enseñantes del sector público. Hasta ahora ninguna de ellas ofrece una formación específica para las necesidades de la educación de adultos.

Para llenar este vacío, los colectivos hablan de los *centros de profesores* y de los *centros de recursos* específicos para la educación de adultos que pudieran crearse. En consonancia, no obstante, con lo dicho sobre los distintos roles y perfiles, también se requieren distintos tipos y formación inicial.

Sobre la *necesidad de una formación profesional distinta a la recibida hasta la actualidad en las Escuelas de Formación del Profesorado de EGB* se pronuncian diversos colectivos.

- TERUEL, ZARAGOZA y EXTREMADURA ponen énfasis en la necesidad de un nuevo currículum, basado en la funcionalidad, en la dinámica de grupos, en las nuevas metodologías, etc. TERUEL hace mención al currículum existente en la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNED, en el que se contempla la Educación de Adultos.
- ANDALUCIA estima que sería interesante la elaboración de un perfil del educador de adultos en consonancia con un nuevo diseño curricular.
- MADRID, sin embargo, admitiendo la necesidad de un nuevo papel del educador de adultos, considera que centrarse en perfiles profesionales puede no ser adecuado por la rapidez con que se producen los cambios. Lo que en un momento se considera muy válido puede dejar de serlo en otro. Intenta una clasificación según las distintas áreas e instituciones:
  - Nivel básico instrumental: profesorado de EGB.
  - Formación ocupacional: profesorado del INEM y Formación Profesional.
  - Formación Profesional: especialistas.
  - Desarrollo personal creativo, responsabilidades cívicas y participación social: otro personal.
- GALICIA considera distintos los tipos de formación de los profesores, de los animadores y de los monitores.
- CUENCA distingue entre profesores de enseñanzas regladas y profesores de formación ocupacional, así como entre profesores titulares y adscritos, según dependan de unos centros u otros.
- TOLEDO opina que una es la formación que debe tener el profesorado de educación básica de adultos y otra el de formación técnico-profesional.
- En las PRIMERAS JORNADAS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS se concluyó que la formación del profesorado no debe quedar exclusivamente en manos de la Universidad, ya que las distintas organizaciones de los trabajadores, entidades culturales, etc. también podrían colaborar.

Se señala que el currículum debería comprender estos aspectos: dinámica de grupos, psicología de adultos, didácticas y metodologías, conocimiento de experiencias, teoría de la educación permanente y criterios de

análisis de la realidad. También se hacen matizaciones sobre la formación en las Facultades de Ciencias de la Educación.

En cuanto a la titulación para impartir unas enseñanzas u otras, debería aceptarse la posibilidad de que personas no tituladas puedan formar parte del profesorado de adultos, ya que son éstos los que determinarán su capacidad como educadores. Es necesario un reciclaje continuo y el fomento de la investigación de este campo.

#### 4.10.3. *Vínculo laboral*

Podemos decir que preocupa el tema de la estabilidad del profesorado, ya que en muchas ocasiones afloran problemas que se viven en el presente. Casi siempre la estabilidad laboral se confunde con el funcionariado, aunque muchos aceptan la necesidad de contratos laborales para determinadas tareas.

- MADRID limita la estabilidad a la continuidad de los proyectos, mientras TERUEL y ALBACETE distinguen entre funcionarios y contratados a tiempo parcial.
- MURCIA se inclina por la estabilidad. Sin citar el concepto de funcionario, sí exige «dedicación exclusiva», asume la necesidad de contratos de colaboradores y manifiesta un total rechazo a los sistemas de becas y contratos precarios por la discriminación que incorporan en el seno de un mismo equipo.
- CUENCA, sin pronunciarse exactamente por el vínculo laboral al que se sujetará el profesorado, defiende que el profesorado de las enseñanzas regladas dependerá del MEC y el de las enseñanzas no regladas de otros Departamentos.
- CIUDAD REAL rechaza la estructura rígida del funcionariado para llevar a cabo la enseñanza de adultos.
- TOLEDO explicita la necesidad de un estatuto para este sector.
- EXTREMADURA cuenta con los funcionarios, pero también considera otras formas de tratamiento para el animador y los especialistas. Expresa además la necesidad de que el profesorado pertenezca al entorno del adulto, arbitrando los medios flexibles necesarios para conseguirlo.
- ASTURIAS presenta en su aportación doble tendencia:
  - a) Hacia fórmulas de estabilidad del profesorado.
  - b) Rechazo de toda otra fórmula distinta al funcionariado, considerando a éste como único garante de la calidad en la educación de adultos.

Las sugerencias planteadas en el documento de trabajo sobre el voluntariado y el servicio social no han tenido demasiado eco.

- NAVARRA manifiesta un cierto rechazo hacia el voluntariado, basándose en experiencias negativas.

- ASTURIAS presenta un rechazo total hacia este personal por considerar al voluntariado una fórmula caritativa que va en contra de lo que significa un servicio público.
- ZARAGOZA está de acuerdo con el tratamiento del documento de trabajo, pero considera necesario un organismo que canalice las actuaciones de este personal.
- CASTILLA-LA MANCHA da un enfoque institucional al tema del voluntariado, que estaría integrado por los representantes de instituciones y colectivos que operan en la educación de adultos: aportación económica, uso compartido de medios, instalaciones y personas de instituciones o grupos.
- ANDALUCIA sugiere que se hagan planes experimentales. Reconoce que *el semivoluntariado* puede ofrecer más posibilidades, debiendo para esto arbitrarse medidas para personas en paro que quieran participar, ofreciendo algún tipo de compensación en cualquier caso. Sería necesaria una adecuada regulación.
- MADRID presenta dos opiniones a propósito del *voluntariado*:
  - a) *Es necesario* por la propia dinámica social. Se le debe asignar una gratificación mínima, Seguridad Social si no la tiene y un reconocimiento de los servicios.
  - b) No se acepta el voluntariado en general. Son preferibles los contratos precarios, aunque pueden aceptarse colaboraciones de profesionales con carácter gracioso.

#### 4.1. Instituciones sociales sin ánimo de lucro e instituciones privadas con ánimo de lucro

##### 4.1.1. Instituciones sociales sin ánimo de lucro

- BALEARES considera que estas instituciones deben existir y deben recibir subvenciones por parte de la Administración.
- ALBACETE reitera este sentir y subraya el control que el Estado debería ejercer en el caso de las subvenciones.
- MURCIA reconoce la existencia de experiencias positivas en este campo y propicia que sean tenidas en cuenta.
- EXTREMADURA y CASTILLA-LEON estiman que las diversas entidades que organizan actividades de educación de adultos deben ser estimuladas por la Administración con ayudas económicas y con el reconocimiento de su labor. Es necesario establecer un mecanismo regulador de la iniciativa social, así como los controles pertinentes para los centros subvencionados. Las Instituciones sociales sin ánimo de lucro deben participar en la oferta educativa a través de un programa que responda a las necesidades reales, bajo la planificación y supervisión respectiva, a través de los Centros Coordinadores de EPA

- y en relación directa con la Junta Provincial de Promoción Educativa. La subvención se podría extender a todos los módulos formativos.
- AVILA, ZAMORA y MELILLA insisten en el control de la Administración.
  - BURGOS considera que deben ser contemplados en el marco que la propia Constitución considera y el desarrollo de la LODE exige. ECCA y GALICIA también manifiestan la necesidad de un marco que regule las actividades de estas Instituciones sin ánimo de lucro.
  - ANDALUCIA sugiere que debe existir un apoyo decidido a estas instituciones, procurando una igualdad de tratamiento, sea cual sea el signo que las presida. Evidencia la necesidad de proceder a un seguimiento pedagógico y técnico de las experiencias para evitar desviaciones y a veces «despilfarros».
  - En NAVARRA, mientras algunos opinan que deben ser potenciadas por los poderes públicos, otros piensan que deben reconvertirse en centros públicos.

#### 4.11.2. *La iniciativa privada con ánimo de lucro*

Podemos decir que existe un sentir generalizado sobre el derecho que tienen los adultos a recibir una formación básica, cuando no la han disfrutado a su debido tiempo, que sea siempre financiada por el Estado.

Sin embargo, otras enseñanzas que no sean tan prioritarias podrían ser impartidas por centros privados e incluso financiadas por los propios usuarios.

- ASTURIAS en esta perspectiva afirma que se deben ofertar en los Centros Públicos las enseñanzas formales de nivel básico, reservándose los centros privados, Instituciones, etc., para aquellas enseñanzas que el adulto desee y no sean de primera necesidad.
- BALEARES acepta la existencia de Centros o Instituciones privadas con ánimo de lucro, pero controladas por el Estado, especialmente cuando conllevan la expedición de títulos.
- En la idea de control y de que exista una normativa que regule situaciones de las Instituciones privadas con ánimo de lucro coinciden: ALBACETE, CASTILLA-LA MANCHA, GALICIA, ECCA, MELILLA, BURGOS, AVILA, EXTREMADURA y SEGOVIA.
- ZAMORA añade la posibilidad de que estos Centros o Instituciones estén coordinados por un centro público.
- NAVARRA no acepta la ingerencia de la iniciativa privada de carácter mercantil en el área de la educación básica de adultos, por tratarse de un derecho constitucional que el Estado debe garantizar de forma gratuita a todos.
- SALAMANCA contempla esta posibilidad, pero con subvención pública, para impartir módulos básicos. Sitúa la acción de estas Instituciones dentro del programa general o mapa educativo local.

- ANDALUCIA estima incuestionable la existencia de estas instituciones, que están amparadas por la Constitución. Opina que deberían tomarse las siguientes medidas:
  - a) Hacer públicos los requisitos legales mínimos que deben cumplir.
  - b) Establecer cláusulas para garantizar la calidad.
  - c) Someter estos centros o Instituciones a la supervisión técnico pedagógica correspondiente.
- ZARAGOZA reconoce la posibilidad de estos centros o Instituciones, tanto en el campo de las enseñanzas regladas (que exige una regulación más adecuada que la actual) como para las enseñanzas no regladas, dentro de un marco legal que las contemple de acuerdo con las necesidades del adulto. Estas son: la necesidad de especializarse, de adquirir técnicas nuevas ante problemas que surgen, como es la reconversión laboral o el deseo de promoción cultural que le lleva a demandar determinados aprendizajes.

#### **4.12. Sindicatos, Empresarios y otros Agentes Sociales**

El poco eco que este tema ha tenido tal vez sea debido a la propia naturaleza de las aportaciones en nuestro haber, que, como hicimos notar, son el fruto de reflexiones y debates en que participaron sobre todo enseñantes. A través de las actas enviadas hemos podido constatar el escasísimo eco e interés por el tema en otras fuerzas sociales. Son raras las actas que hacen constar la participación de los sindicatos y, si a veces lo han hecho, suele recaer en los docentes la representación de estas fuerzas sociales (ARAGON, ANDALUCIA).

No hemos recibido aportaciones diferenciadas por parte de ningún sindicato ni organización empresarial ni partido político.

Desde la perspectiva docente se hacen concisas precisiones a la necesidad de que los sindicatos participen como detectores de necesidades, para permitir una oferta más amplia.

Pensamos que el papel que los sindicatos, partidos y empresarios juegan en muchos países en la formación de adultos, empezando por la de sus miembros, dista mucho de nuestra realidad. La no participación con fuerza en este tema puede servir de prueba.

## **5. ORGANIZACION INSTITUCIONAL**

### **5.1. El ámbito local**

La consideración de la necesidad de una estructura operativa para coordinar todas las áreas formativas con otros aspectos del desarrollo local, en que debe ser relevante el papel de los municipios en coordinación eficaz

con los demás recursos públicos existentes, suscitó un vivo interés, que se manifestó en diversas formas.

Tres conclusiones se destacan de las aportaciones sobre este tema, al que el artículo 35 de la LODE ha abierto una nueva posibilidad:

- a) Un *NO* casi absoluto a la municipalización de la educación de adultos. Sólo 3 de las 35 aportaciones defienden esta fórmula. La propia Federación de Municipios y Provincias, cuyo documento se publicará in extenso, no es absolutamente categórica respecto a una municipalización con todas sus secuelas administrativas.
- b) Muchos optan por una fórmula que pudiéramos llamar mixta, que se concretaría en convenios entre los Ayuntamientos, distintas Administraciones, Asociaciones, etc. Bajo esta fórmula se contemplan programas que integran las distintas áreas de actuación.
- c) Otros se inclinan por Organos Locales unitarios de Educación de Adultos, que serían el eslabón local de las Administraciones Educativas. Existe un alto grado de sensibilidad ante la gran cantidad de actividades educativas que hoy se ofrecen descoordinadas a los adultos, por lo que un órgano unitario garantizaría la coordinación.

El papel de los Ayuntamientos, desde esta doble perspectiva, sería, sin embargo, muy importante, porque:

- Conocen la realidad. De ahí que deberían sugerir temas, contenidos y elevar propuestas.
- Pueden ser el medio difusor de las actividades de adultos que se llevan a cabo en la localidad.
- Pueden ser el instrumento facilitador, responsabilizándose del mantenimiento de centros y locales.

#### 5.1.1. *A propósito de la municipalización de la educación de adultos*

Sólo tres aportaciones se inclinan a favor de la municipalización, aunque con diferentes matices.

- CIUDAD REAL considera que la gestión municipal de la educación de adultos podría ser un elemento unificador de las distintas entidades locales. Como conocedor de las necesidades reales, podría llevar a cabo programas más adaptados a la realidad.
- TERUEL incide en el valor de esta instancia próxima a los ciudadanos que sería la fórmula más operativa para provincias con municipios muy dispersos. La elaboración de presupuestos y asignación de partidas de acuerdo con las necesidades, por parte de la Junta Municipal de Educación, conllevaría una mejor asignación de los recursos.

- EL COLECTIVO DE UNIVERSIDADES POPULARES estima que los centros de educación de adultos deben tener su base institucional en el Municipio, complementándose las competencias de las Administraciones Locales con las que deben seguir teniendo las demás Administraciones Públicas.
- Un argumento recurrente contra la municipalización es el peligro de politización y la falta de continuidad, lo que puede repercutir en el funcionamiento educativo. En este sentido se pronuncian un colectivo de ASTURIAS y la aportación de CASTILLA-LEON. La reducción del papel municipal a funciones logísticas y, en el mejor de los casos, a la coparticipación con otras administraciones, se debe sin duda a estos temores.

### 5.1.2. *La fórmula mixta: la concentración de iniciativas*

- ARAGON opta por un Consejo Local Municipal y apunta la necesidad de crear en zonas rurales Organos Mancomunados con cierta independencia y flexibilidad de acuerdo con las peculiaridades locales.
- VALENCIA, tras un análisis sobre las ventajas y los inconvenientes que presenta la municipalización, llega a la conclusión de la necesidad de compartir competencias entre los Ayuntamientos y la Administración Autónoma.
- EXTREMADURA se pronuncia por un Organo Institucional Autónomo. Pero considera la necesidad de establecer convenios con Municipios y Entidades de todo tipo para colaborar en un programa, favoreciendo que el personal docente pertenezca al entorno del adulto. Plantea la coordinación entre los Centros de EPA y las Universidades Populares.
- NAVARRA canaliza a través de la Junta Local la articulación de las distintas actividades municipales sindicales y de asociaciones privadas que se lleven a cabo en una zona o comarca. También acepta que algún área de actividad sea municipalizada, como la educación física, en virtud de las instalaciones que los Ayuntamientos tienen.
- ZARAGOZA opta por un Centro Local Autónomo y al igual que otras provincias de la región matiza la necesidad de tratamiento específico por Municipios-Mancomunidades.
- ANDALUCIA exige una clarificación sobre el tema a través de normas que lo regulen y aseguren una coordinación general. Reconoce el marco municipal como uno de los más ventajosos, por ser el conocedor de las necesidades y por presentar una estructura operativa.
- MADRID considera que el Municipio puede ser el órgano de gestión más idóneo por la proximidad a los usuarios y por su conocimiento de la realidad. Pero se inclina por actuaciones a través de un *Consejo de Educación de zona* o comarca, del que matiza componentes y funciones dentro de un funcionamiento concertado.

### 5.1.3. *Un organismo local único*

- BURGOS plantea la necesidad de programas locales y comarcales, en los que se inscribiría la programación de los Centros de EPA, así como la de los otros centros o iniciativas que con ellos se concertasen. Las Juntas Locales y Provinciales serían el mecanismo de participación interinstitucional y social.
- EXTREMADURA opta claramente por un órgano autónomo, si bien acentúa la necesidad de la concertación, como ya veíamos.
- SALAMANCA propone la creación de un Órgano Autónomo de Educación de Adultos, al que se le traspasen competencias hoy dispersas en distintos Ministerios, aunque plantee problemas desde la perspectiva *local*. Se cuestiona si este *Organismo* debería ser sólo *coordinador* o también *gestor*.
- PALENCIA propone Centros dependientes de Comisiones interdepartamentales.
- ZAMORA se pronuncia por un Centro Local (Comarcal-Distrital) dependiente de las Comunidades Autónomas y asesorado por una comisión interinstitucional. Se le sigue adjudicando al Ayuntamiento la responsabilidad de suministrador de medios materiales. TOLEDO habla de Consejo Local Interinstitucional.
- CASTILLA-LEON apunta hacia unos Centros Locales/Comarcales, asesorados por una comisión local, relacionados con un Órgano que, en dependencia de la Junta Provincial de Promoción de Adultos y en conexión directa con la Administración Educativa, elabore el programa de la educación de adultos.
- En las conclusiones de las PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS se estima que debería existir un *Organismo* similar al *autonómico*, que articule con él las necesidades locales. Dada la situación actual de los Ayuntamientos (falta de presupuestos, provisionalidad de algunas estructuras administrativas y políticas) se inclinan por esta fórmula. Progresivamente se podría ir haciendo efectivo el axioma de acercamiento de la Administración al administrado, traspasando competencias y recursos de educación a las Administraciones locales y articulando mecanismos para que esto no implique la permanente inestabilidad del sistema educativo.

Por último, han existido aportaciones que estudian los pros y los contras de una fórmula y otra, exponiendo en sus razonamientos los mismos planteamientos del documento de trabajo, sin tomar posición ni elevar propuestas.

## 5.2. **Organización institucional en las comunidades autónomas**

En este punto emerge un mensaje análogo al del apartado anterior. Es necesario evitar los servicios paralelos o dobles ofertas. Se opta, pues, por

planteamientos interdepartamentales o comisiones, aunque sin grandes precisiones.

Veamos las tres posturas teóricamente posibles según el documento de trabajo.

#### 5.2.1. *Necesidad de un Centro o Instituto Autónomo de Educación de Adultos vinculado en mayor o menor medida a la Consejería de Educación*

- SALAMANCA plantea la necesidad de un Organismo que impida la duplicidad de ofertas y que cuide del nivel mínimo de los contenidos. Deberían estar representados en él todos los sectores implicados en la educación de adultos, con el fin de aportar ideas, presentar necesidades, aglutinar recursos, programas, etc.
- NAVARRA esboza el diseño de un Instituto de Educación de Adultos dependiente de la Consejería de Educación y Cultura, como elemento coordinador e integrador de las Juntas Locales.
- TERUEL perfila las funciones de un tal Organismo: el desarrollo de la normativa básica, confección del programa marco que debe ser concretado para cada curso académico y la creación de un centro de recursos múltiples, para atender a la formación del profesorado y ofrecer servicios de apoyo a los centros de adultos.
- EXTREMADURA ve un Instituto Autónomo de Educación de Adultos en dependencia directa del presidente de la Junta, que asumiría las competencias de todos los departamentos con incidencia en Educación de Adultos. Expresa su desacuerdo con el concepto de Comisión interdepartamental o Dirección General de Educación de Adultos, en dependencia de la Consejería de Educación. Análoga es la perspectiva de MURCIA, que se apoya en su experiencia de la Junta Regional de Educación de Adultos.
- ARAGON opta por un Centro autónomo de Educación de Adultos en dependencia del Gobierno autónomo y le atribuye las funciones de articulación, control y planificación de competencias y recursos, creación y supresión de centros en las distintas comarcas y municipios, confección de programas y adscripción del personal al proyecto global. Contaría con servicios especializados de investigación, apoyo y promoción de la iniciativa social, del voluntariado y de articulación con la oferta institucional.
- En las Conclusiones de las PRIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS se considera necesaria la existencia de un *Organismo único*, al que se le atribuyen las siguientes competencias y funciones:
  - a) Controlar, planificar, articular competencias, fijar recursos, responsabilizarse de la creación de centros y de la supervisión.

- b) Promover los distintos programas.
- c) Adscribir al profesorado en función de los programas.
- d) Disponer de servicios especializados de investigación, formación y apoyo.
- e) Promover, apoyar y articular la iniciativa pública popular con la Institucional.

Este Instituto se estimó como imprescindible para las tres autonomías históricas, sobre todo por las necesidades derivadas del biculturalismo y bilingüismo.

#### 5.2.2. *Dirección General de Educación de Adultos dentro de la Consejería de Educación.*

- LEON considera la necesidad de que exista un Organismo específico para la educación de adultos con carácter interdepartamental o bien con rango de Subdirección General dentro de la Administración Educativa.
- ZAMORA presenta doble alternativa: o una Dirección General dentro de la Administración Educativa, o un Instituto de Educación de Adultos dependientes de la misma, con participación de los distintos departamentos e instituciones involucradas en la educación de adultos.
- VALENCIA encuentra que es necesario tener claro previamente el objetivo que se quiere alcanzar, ya que será necesario hacer coordinaciones para llevar a cabo un nuevo modelo, estimando que las comisiones interdepartamentales podrían ser suficientes, aunque se corre el riesgo de que cada Departamento tome posturas sectoriales.
- ANDALUCIA señala la necesidad de un Organismo-Instituto Autónomo, que recogiera competencias hoy dispersas en distintos Ministerios y Consejerías, considerando que se trata más de problemas administrativos que de planteamientos de estructura organizativa funcional. La nueva estructura debe permitir autonomía y coordinación, esto es, modelos descentralizados y actuaciones diferenciadas en localidades y comarcas. El Gobierno Autónomo deberá garantizar el derecho a la educación y para ello deberá establecer el marco legislativo, aportar recursos y ofrecer la infraestructura suficiente.
- MADRID ve la necesidad de establecer una estructura de carácter interdepartamental (al menos Salud, Cultura, Trabajo, Educación, Juventud y Agricultura). Estas serían las funciones de esta estructura: la asignación y distribución de presupuestos, creación de centros regionales y comarcales, el ordenamiento del currículum a partir de los mínimos estatales; el asegurar la diversidad mínima de oferta; asignar al profesorado especializado para cada Centro de Educación de Adultos, cuya plantilla se completará por la Administración Municipi-

pal; la formación del profesorado y la creación de un Centro Regional de Recursos.

- CASTILLA-LA MANCHA ve la conveniencia de que exista un Organismo Autónomo que coordine toda la educación de adultos, aunque pudieran presentarse dificultades con algún Departamento. En este caso se deberían establecer convenios o conciertos. Este Organismo programaría, seguiría y controlaría todas las instituciones y grupos, tanto públicos como privados, que tengan vinculación con la educación de adultos. Sería el gestor de todos los medios y el coordinador de la oferta de los distintos departamentos. Serviría para intercambiar y unificar criterios en todas las provincias.
- Algunas otras aportaciones afirman de manera muy concisa la necesidad de un *Organo Coordinador* en dependencia del MEC, como SEGOVIA o TOLEDO, que se pronuncian por un Instituto Interdepartamental.
- GALICIA, aunque dando por válidas muchas de las reflexiones del documento de trabajo, entiende que «sólo la Comunidad Autónoma está en condiciones de elegir el modelo estructural y organizativo más acorde con sus necesidades educativas, sin que sea asumible ni operativa, en ningún caso, una estructura y una organización común para todo el Estado». Discrepa, asimismo, de las funciones calificadas como mínimas del Gobierno Autónomo en materia de Educación de Adultos, considerando que bastaría con la expresada en el documento de trabajo en el punto 6.2.a), además de otra que hiciese referencia a la planificación, organización y evaluación de la educación de adultos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.
- Algunos colectivos catalanes, cuyos documentos se publicarán aparte, también se muestran disconformes con el supuesto planteamiento centralista del documento de trabajo.
- Aunque el documento presentaba fórmulas de organización sólo para el ámbito local, autonómico y general del Estado, también queremos dejar constancia de aquellas aportaciones que contemplan el *marco provincial* y, nos atreveríamos a decir, de forma más precisa que las relativas a la Administración Autónoma. Es natural que así sea, pues se trata de provincias que, en materia educativa, dependen todavía de la Administración Central.
- En esta línea, el planteamiento de CUENCA, que en gran medida se recoge en la aportación de CASTILLA-LA MANCHA, se refiere a una *Comisión Provincial Interdepartamental*. Perfila los *componentes de la Comisión*, que estaría presidida por el Gobernador Civil e integrada por representantes de los distintos Departamentos, alcaldes en proporción al volumen de los programas, representantes del sector educativo, entre los que incluyen a expertos en organización, orientación y supervisión de centros, representantes de los centros coordinadores, de entidades o colectivos con relevancia en el campo de la educación de adultos, tanto en el campo de las enseñanzas regladas

como no regladas, del ocio y de la formación ocupacional. Le atribuyen como competencias: poseer carácter decisorio y operativo para la puesta en marcha, elaboración y desarrollo de los planes y programas recibidos de la Comisión Regional, adaptándolos a las necesidades provinciales y a las peculiaridades locales; confeccionar censos, hacer mapas en los que se señalen prioridades de acción; coordinar las acciones emprendidas; distribuir medios; crear una subcomisión para seguimiento, control, animación, gestión y colaboración; velar por el cumplimiento de los programas aprobados; crear y suprimir centros; difundir las acciones que se están llevando a cabo, aprovechando para ello los medios de comunicación social de la provincia.

### 5.3. Funciones de la Administración Central

Existe una gran unanimidad en cuanto a las funciones que se consideran propias de la Administración Central, a partir de los postulados constitucionales de descentralización y coordinación.

- ANDALUCIA adjudica a la Administración Central, entre otros aspectos, la fijación de las grandes líneas de la política de educación de adultos, liberándola de la marginación actual respecto al conjunto del sistema educativo; la determinación de contenidos mínimos, que habrá que respetar cuando los estudios conduzcan a titulaciones; el fomento de iniciativas y actuaciones de colectivos y organismos de reconocida y positiva actuación en las comunidades en que están enclavados.
- MADRID ve necesaria una estructura de relación interministerial y fija como funciones específicas las de determinar contenidos mínimos de referencia; establecer títulos o acreditaciones, homologación de los mismos; establecer el perfil adecuado del educador y la supervisión e inspección técnica.
- ARAGON contempla la coordinación entre los Centros Autónomos de Educación de Adultos a través de un Organismo único al que competirían las funciones de homologación de contenidos y la determinación de la normativa básica. TERUEL precisa, además, las funciones de coordinación e inspección.
- MURCIA incide en la necesidad de la coordinación estatal, que posibilite el conocimiento continuo de todas las actuaciones que en la actualidad se están llevando a cabo en este campo. Se echa en falta en el documento de trabajo una alusión a los diversos colectivos (como es el caso de «Las Escuelas Populares») que realizan una labor interesante.
- Varios colectivos catalanes hacen críticas análogas respecto a instituciones y experiencias de aquella comunidad autónoma.
- CASTILLA-LEON añade a las funciones señaladas en el documento de trabajo: buscar la equidad entre las distintas autonomías; regular las

enseñanzas formales y los Centros de Enseñanza a Distancia (CENE-BAD e INBAD); coordinar actuaciones hoy dispersas entre los distintos Ministerios; reconocer jurídicamente las certificaciones que acrediten formaciones válidas y otorgar a los centros de adultos la capacidad de fijar comarcal y regionalmente los mínimos de los módulos.

- EXTREMADURA incide en la necesidad de un Organismo que cohesione los distintos Ministerios que tienen incidencia en este campo. Se señala que la educación de adultos debería ser contemplada en los presupuestos públicos con entidad propia, ya que se trata de dar respuesta a un derecho de un sector muy significativo. Se contempla también la conveniencia de aumentar las subvenciones públicas a las iniciativas sociales sin ánimo de lucro y señala como competencias directas: la regulación de contenidos mínimos, profesorado, enseñanzas profesionales y canalizar el empleo de los fondos públicos a todos los centros implicados.
- EL CENEBAD señala además la necesidad de que la Administración Central potencie un Centro Nacional de Recursos.
- Las Conclusiones de las PIMERAS JORNADAS ESTATALES DE EDUCACION DE ADULTOS se muestran favorables a un *Organismo único* con atribuciones en todo lo relacionado con la educación de adultos, en coordinación directa con los Centros análogos de las Comunidades Autónomas. Se le atribuye a este Organismo la homologación para todo el Estado de los contenidos de las diversas áreas de formación, así como la normativa básica.

\* \* \*

Este es, en apretado resumen, el resultado de nuestra consulta. Si bien lamentamos las ausencias cruciales en todo este proceso, los que sí han estado presentes han puesto de relieve una lista de temas significativos y de aspiraciones muy sentidas que, como decíamos antes, hemos tratado de recoger insertándolas en un discurso y una propuesta abierta. No vamos a volver a citar a cada paso a esta o la otra aportación, pero sobre todo en los últimos capítulos de la II parte la influencia de estas aportaciones ha sido decisiva. Temas tales como el distrito o comarca educativa, el protagonismo del sector educación en los órganos locales, el desarrollo de los mecanismos de concertación, la insistencia en el tema recursos, etc., han sido redactados ateniéndose a los múltiples matices de las diferentes aportaciones.

Incluso, algunos callejones sin salida en que, a veces, han entrado los debates, nos han servido de piedra de toque para sugerir una solución que, acertada o no, abre algún camino. Tal es el caso del problema del título, o de los actuales centros de EPA.

Reiteramos una vez más nuestro agradecimiento a quienes han participado en el proceso de consulta y confiamos en que quienes no se sientan aquí interpretados continúen aportando su entusiasmo y su experiencia para encontrar soluciones mejores a las aquí propuestas.

## PARTE II

UN MARCO PARA EL FUTURO  
CONSTRUIDO DESDE EL PRESENTE



## CAPITULO I

### EL CONTEXTO, LAS FINALIDADES Y LAS PRIORIDADES DE UNA NUEVA EDUCACION DE ADULTOS

«La educación de adultos es una de las claves del futuro de nuestra sociedad, tanto en los países industrializados como en los que están en camino hacia el desarrollo.»

François Mitterrand, Conferencia del Consejo Internacional de la Educación de Adultos, París, 25 de octubre de 1982 (2).

Para evitar que parezca una osadía el relacionar la EA con lo que pueda pasar en el año 2000, hemos arropado este capítulo con una cita del Presidente Mitterrand. A pesar de la solemnidad, la frase no es un mero gesto ritual para la ocasión. Los recursos destinados a la formación en Francia indican que, efectivamente, la educación de adultos es considerada como pieza clave hacia el futuro.

Evidentemente no todas las declaraciones verbales sobre la importancia de la educación de adultos van respaldadas por los Presupuestos Generales del Estado. En la reciente IV Conferencia Internacional sobre la educación de adultos, volvieron a oírse (3) las lamentaciones de muchos profesionales sobre los recortes presupuestarios impuestos por la crisis. Abundaron simultáneamente los discursos en que a la EA se la asigna un papel destacado entre las estrategias tendentes a superar la crisis. Este doble lenguaje nos habla de la fluidez de la situación. ¿Se estará hablando de la misma realidad en ambos «discursos»?

Entre nosotros existe tanta confusión y falta de reflexión sobre el tema que resulta imprescindible clarificar para qué puede servir la EA

en la España actual. El Anexo I nos apunta los datos del diagnóstico sobre el estado educativo de la población española y su previsible evolución en los próximos años. Hay que destacar algunas pistas sobre el actual contexto social y sobre su evolución probable y deseable, para poder definir las grandes líneas de lo que podría y debería ser la EA en los próximos años.

Esta reflexión nos sitúa de lleno en el viejo tema de las relaciones entre la educación y la sociedad. Naturalmente éste no es el lugar para analizar las distintas «sociologías de la educación». Los especialistas tienden a estar de acuerdo en que existe, por parte de las instituciones educativas, «una gran dependencia de la sociedad global, de su estructura de clase y de instituciones concretas como las económicas, a la vez que se reconoce a la educación un relativo grado de autonomía y posibilidades de influencia» (4). Esta capacidad de influencia, que los educadores de adultos tienden a sobreestimar, era así matizada por el equipo redactor de *Aprender a ser*:

«La educación, por el conocimiento que proporciona del ambiente en que se ejerce, puede ayudar a la sociedad a tomar conciencia de sus propios problemas. Si dirige sus esfuerzos a la formación de hombres completos, comprometidos conscientemente en el camino de su emancipación colectiva e individual, ella puede contribuir en gran manera a la transformación y a la humanización de las sociedades» (5).

La Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación se situaba así muy lejos de todo mesianismo educativo, pero también de toda racionalización derrotista, como la de aquéllos que afirman que «la escuela puede aportar muy pocas soluciones a problemas de tipo extraescolar» (6).

Dentro, pues, de la modestia que imponen tanto la grandiosidad de la tarea cuanto la precariedad de nuestros actuales dispositivos de educación de adultos, hemos de plantearnos cuáles son los grandes desafíos del momento presente, hacia dónde va la sociedad y hacia dónde queremos nosotros que vaya. Las respuestas que se den a estas cuestiones nos estarán marcando las pistas a seguir para la educación de adultos en los próximos años.

## 1. EL CONTEXTO

Todos los analistas de la hora presente parecen estar de acuerdo en que la llamada crisis es mucho más que un sarampión. Se trataría de un desajuste grave que afecta no sólo a los aparatos económicos, sino al conjunto de la

sociedad, de todas las sociedades, y dentro de ellas, a todos los sectores sociales, aunque de muy distintas maneras dentro de cada espacio geográfico o clase social. Una serie de fenómenos nuevos, no siempre congruentes entre sí, se están produciendo en el mundo, de manera escalonada en el tiempo y en el espacio. Su persistencia e inexorabilidad ponen en evidencia que no existe un retorno a la «normalidad anterior a la crisis». Comienza a ser difícil no ver que estamos plenamente dentro del huracán que nos trasladará de época histórica. Es la mutación y no la crisis. Existen innumerables intentos de interpretación global y de prospectiva global, desde puntos de vista divergentes. Cuando España comenzaba a gustar las mieles de la revolución industrial, espíritus perspicaces y previsores estaban detectando su decadencia y comenzaban a descifrar las claves del futuro postindustrial (7).

No es bueno, sin embargo, dejarse tentar por los espejismos de la prospectiva. Aunque un cierto barniz científico ayudase hoy a disimular las ingenuidades, ciertos discursos actuales sobre el mundo informatizado recuerdan la fe ciega del naciente movimiento obrero español en la química y en la educación popular como fundamentos de la liberación humana, a la que, además, se le ponía una fecha mágica: el año 2000 (8).

### 1.1. Los signos del futuro

Para nuestro propósito bastará con poner de relieve aquellos fenómenos más visibles y más significativos, en cuya existencia parecen estar de acuerdo analistas y organismos de diversas sensibilidades teóricas y políticas, aunque con interpretaciones diferentes.

Lo primero que salta a la vista es la presencia entre nosotros de la sociedad postindustrial, si por tal se entiende la clara retirada de la industrialización. Van cerrando instalaciones fabriles, se apagan chimeneas y dejan de funcionar las máquinas que aparecían como la palanca del progreso indefinido. La «reconversión», cuyo efecto más inmediato es el paro, no ha mostrado hasta ahora, entre nosotros, más que su momento negativo. ¿En qué se convertirá la anterior situación? ¿Qué «máquinas» sustituirán a las anteriores? La cadena de montaje, símbolo de una época ¿a qué organización del trabajo dará lugar? ¿La nueva división nacional e internacional del trabajo será fruto de una imposición o de una negociación?

¿Cuál será el papel de los sindicatos y de otras fuerzas sociales en esta transformación? ¿Cuál será el impacto en el sistema educativo? Y de forma inmediata ¿qué formación hará falta para identificar y hacer frente a los nuevos desafíos y necesidades?

La sociedad postindustrial es, sobre todo, el vacío que va dejando la crisis de la sociedad industrial. En otras latitudes aparecen, sin embargo, con pujanza los *rasgos definitorios* del futuro de todos, aunque sean muy diversos los grados de conciencia colectiva sobre los mismos.

Apuntaremos algunos de esos rasgos que han ido dando uno u otro nombre a la nueva era.

- a) La producción de *materiales y de objetos* tiende a perder la primacía con respecto al manejo de *lenguajes e informaciones (inmateriales)*. La industria basada en el músculo tiende a supeditarse a la industria basada en el esfuerzo intelectual. Este hecho o tendencia está preñado de consecuencias de todo tipo, sobre todo en su relación con el sistema educativo.

Se está empezando a producir una modificación profunda en la combinación de los factores que intervienen en la creación de riqueza y actividad. Ya Galbraith había anunciado, hace más de 15 años, la *revancha de los recursos humanos* sobre el capital financiero, dueño y señor de la escena económica durante más de dos siglos. «*El talento educativamente calificado* y no la mera actividad manual» van a ir sustituyendo el poderío del banquero (9). Lo esencial de sus observaciones ha sido tenido muy en cuenta por países más avanzados tecnológicamente, si bien de una manera absolutamente distinta a la prevista por Galbraith. En cualquier caso, esta tendencia, que normalmente es referida exclusivamente a un segmento reducidísimo de la intelectualidad y de la tecnocracia, debería tener consecuencias en todo el tejido social, si no queremos caminar hacia formas tecnocráticas del autoritarismo.

- b) *La compartimentación sectorial de la producción industrial* tiende a ceder frente a *sistemas de coordinación transversal y horizontal*. Los conocimientos científicos y tecnológicos específicos seguirán siendo necesarios, pero cada vez habrá más conexiones entre ellos. Su utilidad crecerá en paralelo a su inserción en redes integradas. El tratamiento conjunto de la información y el análisis del funcionamiento de sistemas estructurados estarán en la base de cualquier empresa de futuro, aún de las más pequeñas. Eso las colocará al abrigo de la decadencia y de la reconversión cíclica forzosa, que serán inevitables si se sigue invirtiendo con la lógica sectorial todavía vigente.
- c) *La planificación es la base de la sociedad programada*. En los campos de tecnología punta que requieren grandes inversiones para lanzarse, a lo largo de mucho tiempo, por territorios inexplorados, la sociedad tiene que garantizar los recursos para investigación y desarrollo de los proyectos. La inercia de las últimas décadas del desarrollo industrial lleva a concluir que sólo los encargos militares son capaces de asegurar un consenso prolongado en el tiempo respecto a inversiones tan cuantiosas. De ahí que tienda a verse como inevitable que el futuro de la tecnología depende de proyectos de vocación marcadamente militar, aunque se da por sentado que del conjunto de la investigación se irán desprendiendo útiles inventos no previstos o adminículos de doble uso. Así hemos llegado a tener en casa desde la radio a los ordenadores de la cuarta generación. Así debe seguir siendo: es el contundente mensaje del SDI, la iniciativa de Defensa Estratégica del Presidente Reagan, la trivializada «Guerra de las galaxias».

- d) Este «modelo de desarrollo tecnológico» no viene impuesto, como es obvio, por las leyes internas de la ciencia o de la tecnología:

El panorama hoy es exactamente el contrario: «Hace tan sólo 100 años, la raza humana tenía relativamente pocas elecciones tecnológicas. Hoy existen tantísimas innovaciones esperando salir de los laboratorios del mundo, que no podemos empezar a desarrollar, financiar ni aplicar ni siquiera una mínima parte. Este cambio de pocas elecciones a un número excesivo requiere criterios selectivos cada vez más sofisticados y plantea cuestiones de valores cada vez más complejas.

Por tanto, no es una tecnología materializada la que impulsa el sistema: son personas concretas, en puestos concretos, tomando decisiones concretas, generalmente en conflicto con otras personas, quienes deciden si Alemania continuará su desarrollo nuclear, Francia perderá su autoridad postal y telefónica o si Europa construirá una estación espacial.

La influencia de los Gobiernos en el cambio tecnológico no es sólo una cuestión de política explícita, sino también de acciones y políticas indirectas. El sistema fiscal favorece u obstaculiza las inversiones en alta tecnología. *Las decisiones educativas determinan no sólo cuántos científicos o técnicos se licenciarán, sino si la población en su conjunto será creativa y adaptable o se resistirá al cambio tecnológico» (10).*

## 1.2. Las contradicciones del presente

*Sin embargo, estamos en plena era industrial y lo estaremos durante mucho tiempo. La transición será larga.* La idea de que los altos hornos serán sustituidos por ordenadores pertenece a la ciencia ficción. Seguiremos necesitando acero, de la misma manera que las industrias textiles necesitaron algodón y, por tanto, de la agricultura.

La capacidad de sobrevivencia del organismo básico de la era industrial avanzada, la gran empresa transnacional, garantiza una lenta transición de la base material, de las instituciones sociales y de la cultura de la era industrial.

Las grandes empresas controlan, con el concurso de algunos estados, el contenido y el ritmo del cambio de época. Esta situación crea un sinnúmero de contradicciones, polémicas en falso y, sobre todo, una inseguridad profunda en todas las instituciones y personas alejadas de los escasos lugares en que verdaderamente se toman decisiones. Es el malestar de no saber qué nos pasa, de no saber a qué atenerse, mal que, por esta vez, no es privativo de España.

Aunque cada una tenga su explicación, existen muchas contradicciones con las que hay que aprender a convivir mientras convivan también la era industrial y la que está tomando su relevo.

- *Las dos velocidades.* Este es un esquema que los franceses más lúcidos no quieren ver aplicado en Francia (11). Probablemente el esquema comience a ser aceptable para Europa y es, sin duda, inevitable respecto al mundo, donde la reducción a dos velocidades resulta grosera, aunque sólo se cuente con los datos del telediario. Entre el hambre y la opulencia existen todas las velocidades.

En la situación de nuestro país, el tema es transcendental para toda la política de educación-formación. Si el tirón desarrollista ya creó varias velocidades, ¿qué sucedería si se crean nuevos «polos de desarrollo», aislados del resto y sin el acompañamiento formativo pertinente?

- *La supuesta primacía de la inteligencia sobre el capital en la nueva era, junto al evidente dominio de las políticas monetarias y financieras sobre la economía real y la política a secas.*

La primera tendencia no es ciencia-ficción. Todos los analistas están de acuerdo, pues se apoya en hechos tan sólidos como los diagramas de distribución de la población activa, que tienden a mostrar un crecimiento del sector terciario, lo que, en principio, podría significar una demanda de mayor cualificación. Pero si se mira más de cerca el país —paradigma de la nueva era—, los Estados Unidos de América, descubrimos que los nuevos empleos pertenecen, sí, al sector terciario, pero no requiere, en general, mayor preparación intelectual que los oficios que están en retroceso. Más que de profesiones ligadas a las nuevas tecnologías, como podría suponerse, se trata de camareeros, peluqueros, vendedores de todo tipo... La teoría del «capital humano» ha sido declarada obsoleta. Por tanto, la insistencia política en la importancia creciente del factor humano cualificado, ¿es algo más que una esperanza controlada por la omnipotencia y omnipresencia del capital a secas? Evidentemente no parece llegada la hora de que el intelectual o el educador tomen el relevo del banquero, como quería Galbraith, a no ser que ambos se confundan en la misma persona.

- *El supuesto renacer del mercado libre y el control de mercado mundial por un puñado de empresas y estados*

De nuevo aparece aquí el doble lenguaje, el ideológico y el de los tozudos hechos, que además procede de los mismos centros de poder y sólo a ellos beneficia. Esta contradicción tiende a paralizar la libre *iniciativa* mucho más que la escasez de capitales. En efecto, dado el ablandamiento y consiguiente abaratamiento de ciertas tecnologías, muchos grupos de jóvenes universitarios en paro podrían emprender aventuras económicas nuevas, si la resurrección de las ideas liberales no estuviese mediatizada por otras formas de intervencionismo mucho más duro y decisivo que las políticas fiscales de

cualquier Gobierno social-demócrata. El control de la mayoría de las mercancías de los mercados por un puñado de holdings deja muy mermada la capacidad de iniciativa. Ciertamente no son resistencias ideológicas de corte socialista monopolizador los frenos de libre eclosión de *iniciativas económicas pequeñas y hermosas*. Es la falta de confianza en que el mercado sea realmente libre. Cada vez más la libertad de empresa —principal dogma del liberalismo— es un derecho muy limitado en la práctica. Se puede ser libremente apéndice de uno u otro de los pulpos gigantes. Apéndice sumergido o a la vista, eso depende de las circunstancias. Pero es muy difícil poner en marcha iniciativas autónomas a no ser confinándose al ámbito de la autosuficiencia. Es decir, dos espacios, dos velocidades: el mundo-mercado y la periferia marginal, que se integra o rechaza de acuerdo a las conveniencias de aquel.

Las grandes fábricas y la producción masiva en cadena están pasando de moda. Por eso mismo las «nuevas» ideas liberales pueden producir el espejismo de que la utopía de Schumacher —«lo pequeño es hermoso»— y todos los embriones de alternativa, ligados a los nuevos movimientos sociales, podrían realizarse ahora. Pero hay que atenerse a los hechos. La pequeña dimensión no es sinónimo de libertad. La concentración del poder se hace cada vez más difusa, más inmaterial. Será casi siempre ilusoria cualquier alternativa de desarrollo local endógeno que no sea capaz de contar con la presencia real en un seno de los tentáculos de los poderes económicos reales.

#### ● *Intervencionismos buenos y malos*

Comienza a resultar anacrónico cualquier intento de justificación de la intervención del Estado en el mundo de la economía. Se aplaude con alborozo la equiparación del intervencionismo al destructivismo (12), y se celebran los funerales del Estado Benefactor, succionado por sus pensionistas, parados, enfermos y escolares.

Mientras tanto, asistimos a la exaltación de aquellos gobiernos que, grandes defensores de la libre iniciativa, practican el intervencionismo económico más decisivo de la historia moderna. Es cierto que esta intervención se justifica por las necesidades de la política de defensa que, por definición, compete al Estado. Pero es obvio, por otro lado, que esta política viene a encubrir el hecho innegable de que la planificación a largo plazo es exigencia del desarrollo tecnológico.

Este doble mensaje es uno de los mecanismos de confusión ideológica más eficaces que habremos de padecer durante mucho tiempo en sus múltiples manifestaciones, la más obvia de las cuales es el «descubrimiento» del liberalismo, como si se tratase de una emanación natural de nuestro tiempo y como último bálsamo capaz de reactivar el tejido social dañado por la crisis. Como todas las ideologías han muerto, una debe sobrevivir.

### 1.3. Algunos principios básicos

Estas pinceladas pretenden solamente esbozar algunos rasgos del momento presente, los que tienen tal vez un significado más estimulante para el diseño de políticas formativas. En este contexto, sin embargo, la sociedad y el Estado deben ser capaces de dar respuesta al interrogante de todos los momentos de transición: *¿Hacia qué tipo de sociedad queremos y podemos encaminarnos?*

Hace unos años esta pregunta tenía respuestas ideológicas. Eran los modelos de hombre y de sociedad. La tendencia actual es dar respuestas en base a la prospectiva, como si el futuro estuviese predeterminado por las fuerzas del presente y hubiese que dejarlo venir.

Si algo hemos aprendido de la inflación teórica e ideológica de las pasadas décadas es un cierto *escepticismo*, que tal vez sea hoy por hoy una actitud bastante razonable (13) si no deriva hacia la indiferencia o el fatalismo.

Con las ideas del pasado no se pueden construir las maquetas del futuro. Esto es casi un axioma prácticamente aceptado, aunque sólo sea porque no hay otras certezas que oponerle. Pero tampoco debería darse por supuesto que el futuro surgirá del juego espontáneo de fuerzas y fenómenos que constituyen el presente. No existe un orden social espontáneo. Hay alianzas sociales con unos valores determinados frente a alternativas con otros valores.

No existe ningún determinismo tecnológico que anule la capacidad de maniobra. No existe ningún dogma, ni siquiera el liberal, que pueda trazar de antemano los caminos del futuro, aunque es evidente que nacen del presente.

Los analistas más lúcidos coinciden en que no existe «one best way», un único camino inmejorable, para ninguna sociedad, en ningún aspecto. Pero los pueblos deben saber que hay caminos que conducen a sitios donde es preferible no ir. Por lo tanto hay que optar.

Nuestra historia y el actual marco constitucional constituyen un decisivo y fundamental criterio orientador. La Europa a la que pertenecemos, forjándose entre la tenaz defensa de los derechos humanos y los prosaicos derechos arancelarios, constituye nuestro horizonte inmediato.

Entre todas las tendencias que conducen a la transformación de nuestra sociedad, podemos y debemos optar guiados por aquellos principios y valores que nos permitan seguir manteniendo nuestra identidad.

## 2. LAS GRANDES FINALIDADES DE UNA NUEVA EDUCACION DE ADULTOS (NEA)

En este telón de fondo podemos esbozar los grandes objetivos de la NEA. Sólo la existencia de este panorama da sentido y perspectiva a las políticas formativas que con carácter urgente hay que poner en marcha. Podría tal vez decirse que estas discutibles formulaciones servirían de preámbulo a cual-

quier programa de política social y cultural. Es cierto. Pero, conscientes del papel modesto de la educación para alcanzar los objetivos que se enuncian a continuación, conviene, sin embargo, explicitarlos, pues ellos constituyen el horizonte utópico hacia el que acercarse a través de las propuestas más operativas que se harán después.

La NEA debe ayudar a las personas y a los grupos en los siguientes sentidos:

- \* *Para enfrentarse con la incertidumbre.* Podría ser una frase, si nuestra cultura y nuestro sistema educativo, muy lastrados todavía de verdades eternas y de recetas para aprobar exámenes, no estuviesen tan necesitados de aceptar lo provisional y transitorio, lo contradictorio y oscuro. ORTEGA decía que «vivir de sorpresa en sorpresa» había sido la «emoción tonal de la existencia europea hasta nuestros días» (14). La seguridad producida por el desarrollo de las últimas décadas, ha sido tal vez sólo un paréntesis. Hoy nada hay seguro con respecto al futuro inmediato de nuestras sociedades. Es tan ambiguo e incierto como el de cada joven que sale, fracasado o exitoso, del sistema escolar. No se trata de defender como un valor en alza la inseguridad, así como antes se vendían las certezas y los dogmas. Se trata de que la educación enfrente este hecho y, haciendo de la necesidad virtud, lo convierta en instrumento de transformación hacia nuevas certezas y otras seguridades. La actual inseguridad tiende a producir pasividad o adaptación. Una educación que enfrente la inseguridad y la falta de certezas, que se plantee el equipamiento moral, intelectual y técnico de las personas, puede ser un instrumento para que éstas sean productoras de una nueva sociedad y no productos de la actual (15).
- \* *Para desarrollar los mecanismos de autodefensa personal* frente a los aspectos actuales de dominación, muchos más profundos, aunque menos visibles, que cuando se trataba de luchar «solamente» contra el Estado dictatorial o las relaciones sociales injustas. Se trata de preservarse frente a los modelos de comportamiento de una cultura masificadora y despersonalizadora. Contra ella sólo contamos «con nuestras propias fuerzas, con nuestro anhelo de libertad y con los movimientos sociales que éste suscite» (16).
- \* *Para defender y desarrollar la identidad personal y colectiva.* Junto a las tendencias masificadoras, tenemos la contrapartida de que tanto la producción, como la distribución y hasta el consumo de los medios de comunicación tienden a desmasificarse (ordenador personal, vídeo, televisión por cable). La comunicación interpersonal y el trabajo en grupo pueden ser uno de los puntos de apoyo para un tipo de vida mucho más humana que la que segregó la revolución industrial. La educación no debe ser un mero mecanismo de adaptación a las nuevas necesidades sociales. En épocas de crisis y transición es más necesario que nunca el fortalecimiento de las identidades personales y colectivas, que no debe confundirse con un repliegue meramente defensivo.

Se trata de dotar a las personas y grupos de «instrumentos de supervivencia física, psicológica y social», que deben servir «para crear un ambiente social, psicológico y físico más humano» (17). La alternativa de este «rearme» moral han sido, en otras épocas de crisis, las salidas autoritarias. Individuos y grupos con capacidad de autogestionarse son la mejor garantía del pluralismo democrático, una de las mejores herencias europeas, que, fortalecida debidamente, será el mejor escudo contra los demonios familiares de signo contrario.

- \* La NEA debe ser un campo privilegiado de realización de uno de los valores imprescindibles de nuestra época: la *capacidad de comunicarse*, de entrar en relación con los demás. La comunicación, la búsqueda de interconexiones en sentido horizontal y la necesidad de *trabajo en equipo* parecen ser una de las exigencias más prometedoras de la era postindustrial, a la vez que son un antídoto contra sus tendencias masificadoras. La EA tiene una larga tradición que conecta perfectamente con estos valores.

No es sorprendente que los mismos países que cuentan con una larga tradición de educación de adultos, cuenten también con una urdimbre social de ayuda mutua y de espíritu cívico, que, además de ser un desactivador de los conflictos cotidianos, constituye *el soporte comunitario de los servicios sociales del Estado*.

- \* La NEA debe ser un instrumento de *realimentación positiva de todos los procesos de transformación en curso*, tanto de índole tecnológica como social. Revitalizar el tejido industrial no es un mero proceso tecnocrático de sustitución de unas máquinas por otras, en base a unas elevadas inversiones. No son suficientes unos cursos de reciclaje para que se pueda considerar cerrada una operación de reconversión. La cirugía no basta. Hace falta un largo proceso de rehabilitación y reconstrucción del nuevo modo de vida. ¿No sería bueno que la NEA desarrollase un dispositivo de acompañamiento formativo en cada Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR)?
- \* Más allá de las zonas que el Estado decide atender especialmente, ¿no es la NEA un instrumento privilegiado para llenar los espacios que deja libres la economía global, abrir nuevos intersticios y tomar la iniciativa, tanto en el terreno económico como en el socio-cultural y político? El *territorio*, sobre todo, el territorio marginalizado, se convierte en una de las claves de la NEA en su relación con el cambio social.
- \* *La NEA debe servir de soporte a los marginados del sistema educativo y del sistema productivo*. Fracasados escolares y parados tienden a irse confundiendo en una sola realidad: *los jóvenes*. Estos, sobre todo los de más baja extracción social, son el sector más rechazado objetivamente por la actual situación social.

No se debe caer en la trampa del asistencialismo. Se trata de contribuir a la socialización de los jóvenes para que enfrenten la nueva situación. Hay que redistribuir el empleo disponible, hacerse un hueco en un espacio productivo en declive, buscar nuevos espacios y áreas socialmente productivas. Para eso hay que entender la situación, desarrollar la habilidad para resolver problemas, tener actitudes imaginativas, actitudes solidarias y capacidad de trabajo en equipo. Así pues, la NEA debe jugar un papel decisivo en la superación del foso que separa hoy la formación, el trabajo y el ocio. Estamos ante una nueva ética del tiempo personal y colectivo.

- \* Una de las nuevas dimensiones esenciales de la NEA es, sin duda, el asegurar *las nuevas cualificaciones profesionales* demandadas por el sistema productivo, así como la reactualización de las antiguas. Pero la NEA no puede limitarse a ser formación profesional, si ésta se entiende dentro de una relación mecánica con la cualificación para un oficio. La NEA será realmente cualificante, si no se limita a ofrecer formaciones estrechas y adaptativas. El actual contexto social exige cualificaciones que deben ser simultáneamente profesionales y sociales (18). Las nuevas cualificaciones se refieren mucho más al manejo de «lenguajes» en sentido amplio que al manejo de materiales, objeto de los viejos oficios. Por eso, puede hablarse de las nuevas alfabetizaciones. Las lenguas vivas, los lenguajes de ordenador, los códigos audiovisuales, las nuevas expresiones artísticas y hasta el equilibrio para lograr superar las tensiones de la vida diaria... son los nuevos lenguajes (19).
- \* La NEA puede ser un *instrumento para la reactivación o reconversión de los sindicatos y partidos políticos*, cuya influencia en la sociedad tiende a disminuir sensiblemente, sin que *los nuevos movimientos sociales* ocupen su lugar. No se hacen suficientes esfuerzos por dotar a las personas y grupos de esos instrumentos indispensables de autodefensa, autogestión y participación, que serían los viejos y nuevos movimientos sociales decididos a enfrentar creativamente la situación actual. La sensación de orfandad y aislamiento social así lo atestiguan. La NEA tiene ahí un campo privilegiado de actuación, como lo tuvo en países donde es consubstancial con su sistema democrático.

*Los nuevos movimientos sociales*, tanto los que agrupan a determinadas categorías de «excluidos» del sistema social, como los que se especializan en aspectos concretos de la realidad (movimientos de las mujeres, antinuclear, antimilitarista,...) podrían aprovechar el instrumento formativo con la misma intensidad con que lo aplicó el naciente movimiento obrero hace ahora 100 años. Sin movimientos sociales, toda democracia es débil, y sin formación, hay movimientos fuertes.

\* La NEA debe ser una palanca para desmontar las rigideces, la jerarquización y el formalismo de las relaciones sociales y del funcionamiento institucional. Las nuevas «instituciones» y las nuevas «empresas» no pueden

reproducir la pesadez de los aparatos burocráticos centralizados. Las propias estructuras formativas deben ser dúctiles y sencillas, si quieren ser animadoras de todo tipo de iniciativas, inclusive de «espacios sin normas, marginales, escasamente definidos, similares a aquéllos que cada uno de nosotros experimenta a veces la necesidad de frecuentar». (20).

\* La NEA debe servir para ayudarnos a envejecer ahora que, junto con alargarse la esperanza de vida, tiende a acortarse el período de vida laboral.

Este conjunto de grandes finalidades es obviamente inalcanzable sólo por la educación de adultos. Deben, asimismo, orientarse hacia ellas otras políticas económicas, sociales y culturales. Se trata de que la educación de adultos no se proponga unas finalidades distintas y que sus mejores esfuerzos se orienten en esta dirección.

### **3. CRITERIOS PARA LA FIJACION DE OBJETIVOS DE LA NEA POR PARTE DE LOS PODERES PUBLICOS**

#### **3.1. Una necesidad nueva en busca de un nombre nuevo**

Los desafíos de que venimos hablando son evidentemente cruciales. Si la educación de adultos puede hacer algo por enfrentarlos, es lógico que el presidente Mitterrand la considere como una de las claves del futuro.

El escepticismo que entre nosotros provoca este raciocinio afecta a las dos premisas. Con carácter general, no se distingue nuestra cultura por su apertura a los signos de los tiempos. Es posible que, hasta que no se coloque en algún museo la última máquina de escribir, habrá quien trate de ganar dinero enseñando a escribir a máquina, porque tal vez figure por inercia entre los ejercicios de alguna oposición. La prospectiva no encuentra campo abonado entre nosotros hasta que deja de serlo. Curiosamente, cuando los fenómenos que otros veían venir se nos meten en casa, las novedades se instalan con carácter de rutina... hasta la siguiente crisis.

Felizmente las cosas están cambiando y las actuales batallas no tienen el carácter épico de otras épocas, en que tantos innovadores se desgastaron en el empeño, con frecuencia estéril, de abrir a savias nuevas los poros del cuerpo social español (21). Contamos hoy con una importante minoría ilustrada que apuesta por la modernización. Aunque existe un gran foso respecto a la cultura popular general, esa minoría no es considerada herética, y puede, por tanto, ejercer un influjo renovador.

Sucede, sin embargo, que esta minoría no suele ver relación alguna entre el cambio de época y la necesidad de educar a millones de adultos. La vinculación de ambos aspectos será considerada por muchos como un «vishfull thinking» o un piadoso deseo, que, llevado al discurso político, sería un mero

recurso retórico. Cuando se habla de cultura, se piensa siempre en intelectuales, artistas y, a lo más, en científicos. El foso entre masas y minorías parece no verse (22).

Pero también en este punto comienza a haber excepciones. Se abre tímidamente paso la convicción de que la formación es clave para enfrentar los desafíos del presente, aunque no logren visualizarse los mecanismos para hacerlo, dada la lentitud y pesadez del sistema educativo formal.

EDUARDO PUNSET, ex-ministro para las relaciones con la CEE, lo ha dicho sin rodeos: «¿Cuáles pueden ser los puntos de apoyo previsibles del futuro proceso de modernización? Es preciso empezar con el factor más decisivo del retraso en la modernización de las estructuras productivas españolas: *las carencias profundas en materia de educación y de formación. Este es, en verdad, el gran agujero negro, en términos astronómicos, de la economía española*» (23).

Es sintomático que sea otro ex-ministro, ligado con posterioridad a un organismo internacional, quien rompa una lanza en favor de la formación permanente en términos igualmente perentorios. Citando a LAURENT FABIUS en su discurso de investidura, como Primer Ministro de Francia, FEDERICO MAYOR ZARAGOZA, ex-ministro de Educación, destaca que la formación permanente es uno de los tres medios primordiales, junto a la investigación y a la inversión, para ganar la batalla del empleo. «La primera reconversión que debemos realizar es la personal, la de nuestra formación, la de nuestro sistema educativo... El poder genuino radica hoy en la información, en el conocimiento, en el saber. La imaginación y el talento de los españoles representan la única garantía de modernización de nuestro país.» (24).

Es comprensible que el instrumento formativo haya sido descubierto por muy pocos, aunque las carencias sean de público y general padecimiento. Hablar en España de EA, es referirse a un sector marginal de nuestro sistema educativo, al que acuden analfabetos o quienes no obtuvieron en su día el Graduado Escolar o, por último, un sector que debe colaborar a la recuperación de quienes siguen fracasando en la escuela. Difícilmente podría relacionarse lo que sucede en un Centro de Educación Permanente con ese nuevo instrumento del futuro de que venimos hablando, aunque bastantes centros concretos estén haciendo esfuerzos en esa dirección.

La llamada formación ocupacional o para el empleo, que fue un mecanismo clave de reconversión profesional acelerada en la corta fase del desarrollo industrial pujante, no se ha impuesto en la sociedad española como palanca de la nueva reconversión, que tiene características muy diferentes a la anterior. Las acciones formativas del Fondo de Promoción de Empleo son, a pesar de su buena orientación, claramente insuficientes por constituir un impulso aislado.

Los movimientos y experiencias de educación y animación socio-cultural surgidos en los últimos años no han cristalizado todavía lo suficiente como para que nuestras «vanguardias intelectuales» se fijen siquiera en ellos.

Por todas estas razones y otras más, aun quienes han descubierto el gran

agujero negro, tienen dificultades para encontrar puntos concretos en que apoyarse para salir del mismo. Hay, pues una ambigüedad en el discurso, que normalmente inclina la balanza hacia la exhortación al aumento presupuestario en educación e investigación. Sigue sin ser evidente entre nosotros que, en épocas de gran aceleración como la actual, «invertir en capital humano no consiste sólo en esperar que la generación que viene entre en la vida activa, sino en incrementar las cualificaciones y los conocimientos de la población adulta tal y como está actualmente constituida». (25).

### 3.2. Algunas certezas

- \* Hace falta una atención educativa específica para quienes están fuera del sistema escolar, pues todas las sociedades, pero muy especialmente la nuestra, necesitan subir rápidamente *el nivel y tono formativo general* para hacer frente a los desafíos expuestos. Continuará el debate en torno a la sobreeducación en la medida en que la educación es referida al sistema productivo dado. Lo cierto es que entre nosotros el problema social relevante, hoy por hoy, es de unos pertrechos formativos escasos e inadecuados, o, de otra manera, de «mala educación» y no de sobreeducación. Todo se combina para crear la necesidad de más, no de menos educación y de que esta educación esté más y no menos relacionada con la vida (26).
- \* El fin de la NEA es dotar a los individuos y a la sociedad, con los instrumentos que sustituyan, complementen, prolonguen o perfeccionen las capacidades de intervención social que tienen. Se trata de «resocializar “al adulto”. En una sociedad estática tradicional, la educación de adultos es superflua. El adulto no tiene ninguna necesidad de cambiar la manera de cumplir sus papeles sociales más importantes ni de adquirir nuevas habilidades» (27). Por el contrario, en una sociedad en cambio acelerado, la educación de adultos es crucial.
- \* No se trata, pues, únicamente de formar la nueva mano de obra, de diversos niveles y cualificaciones, que se necesitaría para la reconversión económica general. La NEA debe contribuir a la formación de los hombres y mujeres que vayan diseñando y realizando el nuevo tejido económico, las nuevas relaciones y movimientos sociales y políticos.
- \* Puede haber, sin embargo, énfasis. La transformación social en curso viene condicionada por los cambios en la infraestructura productiva y muy particularmente por la revolución científico-técnica. De ahí que es normal que la NEA tenga como núcleo generador esencial la llamada formación profesional, que ha de ser un componente esencial de todo proyecto de EA. Pero en un proceso de formación técnico-profesional se pueden y se deben incorporar los elementos formativos que lo conviertan en educación integral.

Esto es lo que, de forma muy esquemática, llamábamos *educación inte-*

*gral de adultos* en el «Documento de Trabajo Preparatorio» a este libro. Ahora estamos hablando de Nueva Educación de Adultos y podríamos tal vez llamar, *política de formación a secas*. Se trata de marcar, con los nuevos nombres, una cierta distancia respecto a realidades del pasado y de sugerir la aproximación a realidades nuevas.

Dada la unanimidad que se ha hecho en torno al concepto de educación integral, parece conveniente recordar las cuatro áreas esenciales en que pretendíamos englobar todos los aspectos formativos necesarios para los adultos de hoy, añadiendo algunos comentarios y sugerencias (véase el cap. I de la I Parte).

Con toda razón se nos ha sugerido que debería incluirse una mención explícita a la *educación para el ocio o tiempo libre*, así como la preparación para el envejecimiento. Otro tipo de sugerencias muy atinadas podrían resumirse en uno de los cinco campos en que JOHN LOWE distribuye la EA: «Educación *sanitaria, social y familiar*. Comprende cuanto se refiere a la salud y a la higiene, a la vida familiar, a la educación del consumidor, a la planificación familiar, etc.» (28).

### 3.3. La definición de objetivos para los próximos años

Durante el proceso de debate sobre la educación de adultos se ha dicho que esta descripción concita tan gran consenso porque, situándose en el terreno del «debería ser», no compromete a nadie en particular. Hemos hablado de los objetivos de la educación de adultos, como necesidad de los individuos y de la sociedad. Pero ¿cuáles son los objetivos que el Estado, o mejor, *los poderes públicos competentes* deberían fijar concretamente de cara al año 2000 con respecto a la educación de adultos entendida de esta manera? ¿Qué recursos están dispuestos a asignarle y con qué prioridades?

El citado Documento de Trabajo pretendía no sólo un debate de los grupos más o menos comprometidos en esta tarea, sino también un diálogo a fondo dentro de cada Administración y entre todas las Administraciones implicadas en la educación de adultos tal y como aquí la estamos describiendo: además de la Administración local, las Administraciones Educativo-Culturales, de Trabajo, Agricultura, Sanidad, Industria...

El debate apenas si está comenzando, pero hay promotoras expectativas de que hemos entrado en materia. Como fruto del Acuerdo Económico y Social (AES), se han puesto en marcha un conjunto de medidas para la formación e inserción profesional. Su marco teórico y operativo es discutible. Pero el volumen de recursos que estas medidas están movilizándolo, pueden constituir un aliciente añadido para que se efectúe el debate nacional sobre política de formación o lo que nosotros venimos llamando NEA (29).

Nos parece que las reflexiones esbozadas hasta ahora constituyen una clara y definida toma de postura que se irá clarificando aún más con las aportaciones sobre las estructuras orgánicas, el financiamiento, el personal, la relación con el sistema escolar y el sistema productivo, etc. Con el fin de ser

aún más explícito, nos permitiríamos sugerir algunas prioridades para los próximos años dentro del telón de fondo descrito. Estas prioridades no son opciones atemporales y voluntaristas, sino que son el resultado conjunto de lo que es inevitable asumir como imperativo categórico del desarrollo histórico y del conjunto de valores irrenunciables de la sociedad española.

*El derecho a aprender* en todas sus dimensiones, tan magníficamente puesto de relieve en una declaración aprobada en la IV Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos (París, mayo, 1985), no debe ser limitado. Pero los poderes públicos tienen la obligación de canalizar los recursos que la sociedad le confía de la manera más útil para el conjunto de la misma, dentro del equilibrio entre necesidades de fondo y sus concreciones coyunturales, que caracterizan toda decisión política.

Las fuerzas sociales son las que, en última instancia, van dibujando la evolución de las prioridades. La precariedad presupuestaria a que ha llegado la educación de adultos del MEC, sólo se explica porque hay otras prioridades sociales reales.

El actual aumento, por otras vías, de los presupuestos de formación se debe a que ésta aparece como posible herramienta contra el paro, auténtico núcleo aglutinador de todas las motivaciones sociales actuales.

Dentro, pues, de lo que es el marco democrático para la toma de decisiones, los poderes públicos podrán tener los siguientes criterios para fijar los objetivos y metas de educación de adultos para los próximos años.

- \* *En cuanto a las áreas o aspectos de la NEA.* La formación para la inserción socio-laboral, en los términos que después será definida, es la vertiente que logrará aunar más voluntad política y movilizar más recursos públicos y privados hacia la NEA, además de ser el aspecto más motivador de la actual demanda de formación. Dadas, sin embargo, las carencias de instrucción que hemos puesto de manifiesto en la primera parte, los poderes públicos deberán tomar las medidas normativas y administrativas para que todos los programas de formación profesional integren la formación general que el grupo destinatario necesite.

Probablemente este criterio debería completarse con otro, más próximo a las inquietudes de los educadores. Los poderes públicos deben asegurar a todos los ciudadanos un *nivel cultural mínimo*, que debe ser visto como un valor y un derecho por sí mismo, además de constituir una condición indispensable para ejercer una actividad profesional, y los demás derechos del hombre y del ciudadano. Este «*mínimo cultural común*», como se le denomina en el reciente Informe del Colegio de Francia (30), no debe concebirse como formación terminal, sino como punto de partida de toda la formación ulterior. Este criterio tiene el peligro de ser confundido por muchos veteranos del mundo de la educación de adultos con la nivelación escolar expresada en la obtención de la titulación de nivel básico (actual Graduado Escolar). Y si bien una de las tareas inmediatas debería ser la definición de ese «*mínimo común cultural*», que naturalmente la enseñanza básica debe garantizar a

todos los niños, es claro que los adultos y jóvenes deberían poder obtenerlo por vías distintas a la escolarización.

En el otro extremo, tampoco debería pensarse que ese mínimo común cultural debe estar siempre ligado a formaciones utilitarias.

En el equilibrio de prioridades de estos enfoques, así como en la forma en que ambos se traduzcan en la práctica, reside una de las claves del futuro de la NEA.

\* *En cuanto a sectores y grupos sociales* resulta aún más arriesgado hacer opciones. Si las excursiones temáticas son siempre conflictivas, ¿qué decir si en las prioridades de la educación de adultos no figuran, por ejemplo, los analfabetos y demás sectores de baja instrucción? En los tozudos hechos de los presupuestos del Estado, comienza a perfilarse de forma contundente una opción para la formación y reconversión profesional de los parados y, dentro de ellos, los jóvenes con dificultades de inserción laboral tienden a ser el sector absolutamente prioritario.

Si, con referencia al sector adulto, los parados son, en gran mayoría, personas de baja instrucción, con relación a los jóvenes, nos encontramos con el aparente contrasentido de que personas que han tenido una oportunidad de escolarización larga, tendrán de nuevo el privilegio de utilizar recursos formativos del Estado que, naturalmente, no podrán beneficiar a aquellos adultos que no han tenido ni siquiera una primera oportunidad.

Hay un hecho cierto: las prioridades económicas en materia formativa tienden a fijarse en función de otras necesidades sociales y personales más que por las carencias educativas en sí mismas. Esta tendencia no va a ceder, aunque, desde la perspectiva educativa, se siga declarando que los analfabetos y demás sectores poco instruidos son los públicos prioritarios. Además, pues, de intentar compatibilizar los recursos y los discursos, hay que intentar un diálogo entre todos los sectores de la Administración y de la sociedad, para que las políticas de integración de unos sectores por parte de un organismo no se encuentren con políticas marginadoras de esos mismos sectores por parte de otro organismo.

En cualquier caso, la concreción de prioridades bajo esta perspectiva chocará, sin duda, con la casuística más inextricable. De ahí que la discriminación positiva hacia los niveles de instrucción más bajos deberá ser un objetivo a conseguir no en forma aislada, sino preferentemente dentro de programas formativos orientados al desarrollo de ámbitos territoriales concretos: un barrio marginal, una comarca rural, una zona en reconversión...

\* *En cuanto al tipo de programas*, los poderes públicos deberían favorecer claramente —sin negar la necesidad de formaciones sectoriales— *una política formativa integrada en procesos de desarrollo, transformación o sobrevivencia de zonas geográficas específicas*, tanto si el motor social es una instancia pública, como si lo es la propia comuni-

dad organizada o alguna iniciativa empresarial. La formación deberá orientarse a desarrollar la capacidad de intervención (económica, social y cultural) de la comunidad en su conjunto, con atención especial a los más necesitados.

Es muy deseable contar con una red general que asegure un mínimo de formación a cualquier ciudadano que lo necesite. Pero hablando de prioridades, sería poco sensato plantearse una red paralela uniforme, con programas básicamente idénticos, lo que no sería otra cosa que repetir la lógica del sistema escolar.

Dentro de cada ámbito territorial, deberán aplicarse los criterios de prioridad. No todas las acciones formativas, dentro de un proyecto local, tienen la misma importancia. Puede valer la pena reproducir íntegramente una reflexión del «libro verde» que curiosamente no ha merecido demasiados comentarios:

«Un municipio enclavado en una conurbación puede programar actividades formativas y de animación que de hecho movilicen a los sectores menos necesitados, o elegir barrios, colectivos de parados, asociaciones, etc., capaces de incidir en el desarrollo social y económico. Las Corporaciones locales deben ofrecer locales y servicios socioculturales, pero su función no es meramente logística y subsidiaria, sino que debe incidir en la definición del modelo, de los objetivos y del diseño concreto de los programas de educación permanente. Sus servicios obligatorios al sistema escolar formal deberían orientarse en la misma dirección. No olvidemos que en España el sistema escolar comenzó siendo municipal.

*Las Administraciones Autónomas y la Administración Central*, a través de todas sus Consejerías y Ministerios, deben fijar el marco de prioridades y estrategias para el uso racional de los recursos públicos. Puede ser muy interesante hacer macramé o seguir dando cursos de peluquería, pero es dudoso que los escasísimos recursos del Estado deban seguir financiando esas actividades, cuando hay necesidades básicas que no pueden ser satisfechas. Las aulas de la tercera edad son importantísimas y lo serán más en el futuro. Pero, si hubiese que optar entre esas aulas y formar parados en edad activa ¿sería una crueldad hacerlo? Las Administraciones Públicas deben optar en sus programas marco a medio plazo por los sectores sociales, áreas geográficas y grupos-meta más decisivos para el desarrollo integral del país, sin caer en la trampa demagógica de la atención preferente a los grupos desfavorecidos. Esta atención preferente puede tornarse despilfarro paternalista si no está conectada al desarrollo global de una zona concreta. En ella debe prestarse una atención especial a esos grupos: minorías étnicas, jóvenes en paro o marginales, parados, etc. Las partidas presupuestarias anuales deben reflejar claramente estas opciones explícitas» (31).

Las aristas de esta reflexión del libro verde pretendían incentivar un

debate que sigue siendo necesario. No debe concluirse sumariamente que, en los planes territoriales de formación de una Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR) o de una Zona de Agricultura de Montaña (ZAM), sólo tengan cabida los llamados reciclajes profesionales. Como se reiterará más adelante, los programas locales deben intentar la reactivación del tejido social y eso pasa por una formación necesariamente integral, tanto en cuanto a los temas como en cuanto a los diferentes grupos sociales. La prioridad de un enfoque no implica la exclusión de otros, sino su vertebración con el primero.

- \* *La fijación de metas cuantitativas*, que no entren en contradicción con los criterios anteriores, está condicionada por las decisiones políticas expresadas en recursos públicos y por la movilización social que en torno a la formación se suscite. Empiezan a asignarse cantidades importantes a la formación con el enfoque llamado ocupacional. Una prioridad plausible debería ser el garantizar que, junto con multiplicar por diez el número global de personas «tocadas» por algún programa formativo, éstos se atuviesen a los criterios reseñados anteriormente.

Sería muy estimulante que los poderes públicos, dentro del juego de los demás criterios y, a pesar de las restricciones presupuestarias, se dedicasen a fijar una fecha para ofrecer el *mínimo común cultural* a un millón de analfabetos absolutos (la mitad de los existentes) al margen de si habitan o no en una zona de actuación prioritaria. Pero la experiencia de varios años de gobiernos democráticos, deseosos, sin duda, de resolver este problema histórico, no nos permite abrigar ilusiones con respecto a los recursos que sería necesario destinar a la tarea.

Si nos fijamos en los millones de la franja elástica del analfabetismo funcional con la pretensión de traducirlo en número de profesores, de pesetas, de años,... tendería a cundir el desánimo. De ahí que la lógica cuantitativa deba supeditarse a los criterios de tipo cualitativo ya sugeridos, que permitirán ir creando un clima educativo (lo que se ha llamado educogenia) propició al surgimiento de nuevas iniciativas y proyectos. La calidad de la NEA debe ser el factor clave de su expansión cuantitativa.



## CAPITULO II

### ¿FORMACION PARA EL MERCADO DE TRABAJO O EDUCACION PARA EL DESARROLLO PERSONAL Y SOCIAL?

Decíamos hace un instante que la educación de adultos es superflua en sociedades estáticas. Sin embargo, los gremios de artesanos o los monasterios medievales eran centros de educación de adultos. Convendría, pues, puntualizar este aspecto. *En sociedades que marchan a ritmo lento*, los mecanismos de socialización —familia, escuela, iglesia...— tienen efectos duraderos a lo largo de la vida. Existen siempre, sin embargo, mecanismos de afianzamiento y perfeccionamiento de los valores y saberes útiles.

*En sociedades estables menos tradicionales* suelen, además, crearse instrumentos de socialización complementarios para aquellos adultos que no adquirieron los conocimientos y destrezas adecuados en la primera edad. Tanto en su vertiente escolar como en la ocupacional, éste ha sido el papel asignado a la educación de adultos durante las últimas décadas en España. No se trataba de sustituir o cambiar la «cultura» recibida, sino de adquirirla.

Cuando se da por supuesto que la educación de adultos debe tener las finalidades enunciadas en las páginas anteriores, estamos diciendo que *en épocas de cambio acelerado*, hacen falta dispositivos específicos de resocialización urgente, tanto en cuanto a las actitudes y valores, como en cuanto a los saberes útiles para los individuos. Cuando los responsables políticos hablan de la importancia estratégica de la educación de adultos, obviamente están pensando solamente en esta tercera perspectiva.

Como es lógico, no siempre coinciden los objetivos «históricos»,

representados bien o mal por el poder político, y los intereses y necesidades de muchos individuos y grupos. Siempre habrá, en éste como en otros campos, diferentes grados de asimetría entre la sociedad y el Estado, y bueno es que así sea, si ha de servir para luchar contra toda forma de reduccionismo de la educación a uno u otro de sus fines.

Ya en 1923, Ortega la emprendía contra un conspicuo pedagogo alemán que se atrevió a escribir que el fin general de la educación era producir ciudadanos útiles. «Sería como decir, con otras palabras, que el fin de la educación es enseñar a los hombres a usar el paraguas. ¡Ciudadano! ¿Y todo lo demás que el hombre es mucho más profundamente que ciudadano, más permanentemente?» Ortega encuentra la causa última de esta distorsión en el «anacronismo constitucional que suele padecer el pensamiento pedagógico», que se nutre del modo de pensar y sentir —una filosofía en sentido estricto o mera ideología difusa— de la generación anterior, logrando influir en la vida escolar de la generación siguiente. «Con lo cual venimos a la grotesca situación de que los niños de 1940 son educados conforme a las ideas y sentimientos de 1890 y que la escuela, cuya pretensión es precisamente organizar el porvenir, vive de continuo retrasada dos generaciones (32).

Ortega reprocha dos cosas al pedagogo alemán: que trate de supeditar toda la educación a la necesidad del Estado de contar con ciudadanos patriotas y útiles y que, además, esta hipertrofia de la dimensión política esté desfasada de época. En 1923, el concepto de Estado y el de ciudadanía eran ya muy otros.

Pues bien, estas reflexiones que, ahora como entonces, interpelan al sistema educativo formal de manera directa, nos remiten al también doble peligro que acecha a la educación de adultos por el flanco de su dimensión técnica o profesional. Voces históricas de la educación de adultos en Europa dicen que el sector está «enfermo» de formación profesional (33). Entre nosotros no hay todavía síntomas de la «enfermedad», pues lo que salta a la vista es el raquitismo de todo el entramado formativo. Podemos, sin embargo, estar contagiándonos del virus, a través de las medidas de homologación con Europa en materia de formación e inserción profesional, que pueden producir frutos no deseados ni por su calidad ni por su oportunidad. Es decir, podríamos estar reduciendo el futuro de la formación extraescolar a las reconversiones profesionales, justo en el momento en que este enfoque ha perdido la legitimidad que le dieron los años de expansión económica acelerada. O dicho con otras palabras: que nos dedicásemos a enseñar a todo el mundo el uso del paraguas en vísperas de una sequía.

Estas reflexiones cautelares pudieran parecer contrarias al tono general del capítulo anterior. Se impone, pues, una explicación y aclaración de este aspecto crucial de la cuestión para la toma de decisiones políticas, por ser el más cargado de consecuencias prácticas.

## 1. UN MARCO TEORICO ANACRONICO

Al hablar de formación hoy, es casi inevitable que se entremezclen varios tipos de análisis que para nada ayudan a clarificar la situación. Vamos a intentar desentrañar estos varios discursos desde la perspectiva de las necesidades de los usuarios potenciales, o sea, los jóvenes y adultos que están fuera del sistema educativo formal.

Tenemos, en primer lugar, la práctica tradicional de la educación de adultos, a que hemos aludido repetidamente y que constituye nuestro horizonte más familiar. Es la perspectiva compensadora, recuperadora de la enseñanza escolar no recibida a tiempo. El graduado escolar es la credencial que muchos jóvenes y adultos anhelan para poder participar en el enrarecido mercado del trabajo. Muchos educadores se esfuerzan por dar un contenido innovador a este tipo de educación de adultos, que inclusive comienza a abrirse al mundo de la llamada formación ocupacional, como se puede apreciar en el Anexo II. Este tipo de educación de adultos tiende a perder terreno, a pesar de las enormes carencias de instrucción reseñadas. Una escolaridad obligatoria de 8 años y con probable prolongación a 10 años, no deja lugar para una segunda oportunidad del mismo tipo, a pesar de que pueda seguir habiendo más de un 40 % que no obtengan el Graduado Escolar. Ahora bien, si, cada vez más, el objetivo es la mera credencial para acercarse a los lugares más modestos del mercado laboral, ¿no está este tipo de educación abriendo el camino a la formación profesional, que vendría a ocupar en el campo de la educación de adultos, el sitio de honor que en otros tiempos ocupó la alfabetización?

Lo que hoy se llama *formación ocupacional* ha sido el terreno más claramente cultivado por la educación no formal en todas las sociedades. Siempre ha habido saberes técnicos cultivados en las academias. Los monasterios y la milicia son un buen ejemplo. Pero la mayoría de los oficios, habilidades y técnicas se han transmitido en forma de aprendizaje en el tajo. La pedagogía del objeto técnico se practicaba mucho mejor cuando nadie la llamaba así. ¿Cuándo comienza a ser un campo formativo en el que intervienen los poderes públicos y agencias especializadas? Cuando se produce una aceleración brusca en los mecanismos del sistema productivo hace falta también una formación profesional acelerada. En España la formación profesional extraescolar es la respuesta a las necesidades de la industrialización de los años de crecimiento económico pujante, los dorados sesenta. Millones de campesinos y jornaleros del campo debían convertirse en obreros y, entre estos,

muchos tenían que adquirir cualificaciones técnicas prácticamente inexistentes. En esa coyuntura es fácil entender que cristalizara la filosofía de la formación ocupacional, que se ha expresado en metáforas tan elocuentes como la que asimila la formación a *los vasos comunicantes* entre la oferta y la demanda de empleo o al *lubricante* de los mecanismos de conexión entre ambas. Esta formación era concebida como un *adiestramiento para la reinserción individual* en el aparato productivo, que necesitaba nuevas cualificaciones (ferrallistas, torneros, pintores...). Estas cualificaciones nuevas eran meras destrezas materiales, habilidades o saberes rutinizados, que para nada debían alterar la cultura general de los individuos, ni la cultura en sentido vulgar, ni la cultura en sentido antropológico. Los «filósofos» de la formación profesional acelerada no se preocuparon mucho de las transformaciones acaecidas en las vidas individuales y colectivas de la España rural al industrializarse.

De ahí que la formación ocupacional creciera como instrumento de adiestramiento o readaptación, con muy tenues conexiones con el mundo de la educación y formación general. Hasta el día de hoy existen defensores de esta situación: «la preparación profesional para el mundo del trabajo no viene condicionada por la mayor o menor formación integral de la persona» (34). Evidentemente para integrarse en una cadena de montaje o para realizar cualquier tarea meramente mecánica no influye demasiado la cultura general y hasta puede ser una rémora desde la mera perspectiva del rendimiento económico.

Esta concepción ha llevado a un tipo de formación adaptativa, especializada, sectorial, llegando a vislumbrarse como ideal una adecuación perfecta entre los conjuntos formativos y el entramado de categorías, escalas y oficios que han constituido hasta aquí el marco de los convenios colectivos entre los llamados interlocutores sociales, tanto en la empresa como en cada rama productiva. Poco a poco la formación profesional se ha ido convirtiendo en uno de los mecanismos de adaptación de los trabajadores a la organización empresarial dada, para ocupar en ella un lugar, una posición determinada (que, por supuesto, nunca es meramente profesional) sin participación alguna en la marcha del proceso global de producción.

La formación, pues, dada a los trabajadores de la base de la pirámide social no debía ser más que adiestramiento. Aún si este suponía algunos conocimientos de carácter general o si, por otro lado, una misma persona quería ambos tipos de formación, se ha hecho y se sigue haciendo cuestión de que conceptual e institucionalmente se mantengan separados. La unión entre la formación general y la profesional se reserva para la formación técnica reglada, que en España se llama también formación profesional, y sobre todo para la formación profesional por excelencia: la enseñanza universitaria. Estos constituyen el sistema educativo. La formación ocupacional pertenece al «sistema de empleo», al «mercado de trabajo» o, en el mejor de los casos, se la conecta con el «sistema productivo», tres conceptos diferentes, pero que se usan, a estos efectos, como si fuesen idénticos.

¿Es esta la formación que centraría la atención de los poderes públicos los próximos años? Si así fuera, comenzaríamos a entender por qué los veteranos de la educación popular en Francia hablan de la enfermedad, que, para seguir el raciocinio de Ortega, sería además extemporánea. Sería como un sarampión en la edad adulta.

Era, en efecto, *comprensible* (desde la perspectiva ideológica que considera a los trabajadores como mero factor de producción, como mano de obra) que la formación profesional naciera de España como instrumento acelerador de los mecanismos de adaptación. Su flanco crítico era precisamente la insuficiencia numérica de la respuesta en relación a las necesidades de reconversión de la mano de obra. Cualquier crítica, de carácter intrínseco a la formación misma —que, por lo demás, nunca ha tenido relieve alguno— tenía que hacerse una perspectiva «exterior» a la «filosofía» de la formación: o bien desde la perspectiva de la oposición a la dictadura, pues esta formación no ayudaba precisamente a la promoción crítica de los obreros, o bien desde una perspectiva humanista.

Hoy, sin embargo, lo primero que salta a la vista de un observador avisado es que el papel de lubricante del mercado laboral no es el más importante que la situación actual demanda de las políticas formativas. Algunos circuitos del mercado de trabajo generan sus propios lubricantes y no necesitan de política formativa exterior a las empresas. Otros circuitos están irreversiblemente atascados y no precisamente a causa de las políticas formativas. Parece, además, poco probable que los actuales amos del mercado de trabajo abran nuevos circuitos por el mero hecho de recibir mano de obra reconvertida profesionalmente.

Insistir en la vía muerta de una formación meramente profesionalizante, orientada a preparar para un solo oficio, como pertrecho clave para entrar en un mercado escaso de puestos de trabajo, no parece la mejor manera de utilizar los recursos formativos del Estado y de la sociedad. Actualmente podemos criticar este enfoque por su ineficacia y su anacronismo, además de seguir desvelando la ideología que lo inspira.

No hay seminario, reunión o informe internacional que no subraye este aspecto. «La capacitación en operaciones manuales determinadas para una tarea dada está en trance de desaparecer en beneficio de un largo proceso que se asemeja al enfoque de la enseñanza general, de la que en realidad no puede separarse» (35). «Tanto la concepción de la formación profesional ligada a la preparación estrecha para una ocupación específica, como, en el extremo opuesto, una formación demasiado general desligada de la vida profesional, deben ser igualmente desechadas, por no responder ni a las aspiraciones de los individuos ni a los condicionamientos de la vida económica» (36). Hay que «abrir el campo de los fines y orientaciones de la formación de manera menos radicalmente servil a la ecuación empleo-formación, en la que es evidente el paralelismo con una situación ya obsoleta en cuanto a las relaciones entre la economía mundial y el territorio nacional...». Durante el período de crecimiento rápido «la ideología, vehiculada por la propia organi-

zación de los sistemas educativos, sugería la asignación de los individuos a puestos precisos y acotados, sin que se apelase a su posible contribución al montaje de todo el edificio...». Pero llega la tempestad y los gobiernos comienzan a reclamar la colaboración de las fuerzas sociales para salir de la crisis. Ya no vale una formación parcelada y profesionalizante en sentido estricto. Es preciso que los individuos tengan iniciativa y capacidad de intervenir técnica y socialmente, si se quiere que sean actores en la crisis social, tanto en los conflictos actuales, como en su desenlace futuro... En este nuevo contexto, «la primera función de la formación es la construcción y la difusión de los valores del presente. Su vocación cultural asume así el papel principal, por delante de su misión técnica, al igual que ha sucedido en todos los períodos de grandes mutaciones. Las herramientas que la formación ha de proporcionar deben servir tanto para la inserción social como para la cualificación profesional, dado que ésta no podrá entrar en juego, sino de la mano de la otra» (37).

Es cierto que este tipo de reflexiones van dirigidas tanto a lo que en España es la formación profesional reglada como a la llamada ocupacional, pues en otros países no existe, de entrada, una tan marcada diferencia y la tendencia generalizada conduce a borrar fronteras entre ambas. En cualquier caso, nadie niega que seguirán siendo necesarias especializaciones y cualificaciones precisas y que alguien tiene que responsabilizarse de este aspecto. Conviene, sin embargo, que inclusive la formación terminal de las diferentes especializaciones sea técnicamente lo más polivalente posible. No puede limitarse, por tanto, a enseñar cómo hacer determinadas tareas. «*Ser capaz de*» actuar hábilmente en determinado proceso productivo es indispensable. Pero es tanto más necesario «*tener la capacidad de*» ver, pensar y sentir el por qué y el cómo de este proceso para hacerlo de manera más humana y, además, facilitar el dominio de procesos análogos. Así será posible afirmar que la formación prepara para los cambios tecnológicos y los nuevos procedimientos, para el cambio de situación o de empresa, sin que sea necesario empezar de cero cada vez que se alteran las condiciones objetivas del empleo.

### 1.1. Un nuevo concepto de cualificación e inserción

Lo que está, pues, en juego es un nuevo modo de entender la cualificación. Tanto la educación de adultos más ligada al sistema escolar como la vinculada a los servicios de empleo continúan, en buena medida, bajo el influjo de ideas análogas a las que hemos venido criticando hasta aquí. Lo que se propone no es cambiar los tornos por ordenadores. Esto también habrá que hacerlo. Pero lo esencial es que cambie el concepto de cualificación y de inserción. De seguir con la misma filosofía del próximo pasado, caeríamos en lo que nos parece una trampa peligrosa. Según esta manera de pensar, las nuevas tecnologías van a ir configurando una realidad dual en cuanto a cualificación profesional: un sector minoritario de técnicos y opera-

dores altamente cualificados dirigirían los complejos procesos en los que la mayoría realizaría tareas rutinarias y parceladas al servicio de las máquinas. Obviamente el taylorismo ha muerto. Pero, como decía un hombre de empresa francés hace muy poco (38), puede tal vez sobrevivir por mucho tiempo «en más de una empresa», decía él, por el apoyo combinado de la «pesadez de las viejas máquinas y de las viejas mentalidades» y de los no menos viejos intereses, habría que agregar.

Si esa fuese la opción, entonces las cifras dadas en el Anexo I serían a partir de ahora menos alarmantes. La sobreeducación de la mayoría dejaría de ser una hipótesis estridente de los sociólogos, para comenzar a ser un programa de drásticos recortes en los presupuestos de la educación destinada a las mayorías. La formación ocupacional debería ser mera transmisora de las nuevas destrezas y habilidades. Nada de lo dicho hasta aquí sería coherente.

Pero ésta no puede ser la opción, ya que de optar se trata. Parecen no existir dudas razonables de que no hay determinismo de la técnica, sino que, por el contrario, hay una gran flexibilidad para que cada sociedad organice el trabajo de manera diferente y, consiguientemente, el esquema de cualificaciones profesionales y sociales (39). Optar por la continuación del taylorismo aquí y ahora sería elegir un modelo social antagónico con el ideal de democracia en permanente desarrollo, que, a pesar de todo, constituye una radical vocación de toda Europa.

No basta con decir que así son las cosas en el nivel económico y que, después de todo, la educación siempre ha tenido otros fines que la justifican. Si aceptamos que la educación nada puede hacer para democratizar el funcionamiento de las estructuras productivas, ¿no habríamos de resignarnos luego a que tampoco pudiese hacer gran cosa para impedir el robustecimiento del autoritarismo tecnocrático en las demás esferas de la vida social? No es razonable la flexibilidad en lo «social» y la rigidez en lo «económico».

El tema de las *nuevas cualificaciones*, de las *cualificaciones clave* y de las *cualificaciones para la vida*, ha sido un tema de fondo en las reflexiones de varios proyectos del Consejo de Europa en los últimos años (40). Otros organismos internacionales, como el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional de la CEE en Berlín y el CERI de la OCDE en París han hecho, asimismo, contribuciones importantes al respecto. Un Programa de la Dirección de Educación de la CEE, *Transición de los jóvenes a la vida adulta y activa*, que dura ya ocho años, está impregnado de la misma filosofía.

A partir de la comprobación empírica de que las políticas «realistas y pragmáticas» de formación ocupacional pueden ser también muy poco eficaces para rescatar del paro a la mayoría de los trabajadores (41), desde hace ya varios años se va afirmando una tendencia de aproximación de la formación para el empleo a los objetivos de la educación a secas, mientras que todas las reformas de los sistemas educativos pretenden una mayor encarnación en los respectivos sistemas sociales. *Esta doble tendencia marca la línea del horizonte actual.*

Las finalidades esbozadas en el capítulo anterior apuntan hacia las que serían las cualificaciones esenciales y vitales que todos deberían poseer y que, por tanto, deben ser el objetivo de todos los esfuerzos educativos. La recomendación R 17/81 del Consejo de Europa desdobra los roles o funciones sociales para los que debe preparar la EA: persona, consumidor, miembro de una familia, ciudadano y actor de la vida social, trabajador, usuario de los mass media... (42).

Hoy podríamos añadir dos más que son esenciales: el rol de *usuarios del tiempo libre* de quienes tienen una parte que no lo es (los que trabajan) y el rol de parado, o sea, de quien tiene todo el tiempo libre para él. Tan importante puede ser para un parado una formación orientada a la toma de conciencia de su condición, al desarrollo de actitudes activas hacia su entorno, al refuerzo de la confianza en sí mismo y en la comunidad a que pertenece, como el, por otra parte, indispensable aprendizaje de una competencia profesional y social. El deterioro y la erosión que un largo período de paro produce en las personas no puede pasarse por alto en programas de formación destinados a la reinserción laboral.

En los programas destinados a *jóvenes* que tratan de abrirse camino en la vida, tan importante es para ellos encontrar una primera ocasión de trabajar, aunque sea en condiciones precarias, como el *hacerse un hueco* real en la sociedad. La inserción de los jóvenes en cuanto tales, no de los disminuidos o de los inadaptados, se ha convertido en cuestión de estado, en política nacional de la mayoría de los países (43). Es todo un símbolo de la profundidad de los disfuncionamientos sociales que llamamos crisis. ¿Alguien puede pensar que con una formación ocupacional en sentido tradicional estamos «cualificando» a estos jóvenes para que se inserten social y laboralmente? El papel que una buena formación puede jugar es muy modesto, pero, si es inadecuada, puede sumarse al conjunto de experiencias frustrantes que atraviesan las biografías juveniles.

La clientela natural de los programas formativos extracadémicos está constituida, además, por los segmentos de la población joven con más dificultades de inserción: los fracasados escolares, los miembros de familias tocadas por el deterioro económico, los habitantes de barrios remarginalizados por la crisis... Un barniz formativo y un contrato precario son tal vez mejor que nada, aunque esto no siempre es seguro. Pero una sociedad no puede resignarse a la impotencia, como tampoco utilizar falsos remedios a males reales.

Los análisis de los programas europeos de formación-empleo orientados a los jóvenes, análogos a los que aquí se están poniendo en marcha, están llegando a la conclusión de que, a través de todos los mecanismos, lo que debe buscarse, es, ni más ni menos, una *resocialización* en toda regla, no sólo de los jóvenes, sino de todos, pues a todos afecta la indeterminación personal y social, característica de los períodos de transición (44).

## 1.2. Una formación con varias facetas

Desde la modestia de un programa para jóvenes contratados para la formación, se plantean muchas preguntas. ¿No habrá que aprender el manejo del oxígeno para soldar o del teclado para llegar a operar con un ordenador? ¿Qué tiene que ver eso con la resocialización? Evidentemente, hay que seguir aprendiendo cosas concretas y destrezas que sirvan para tareas simples y fragmentadas, entre otras razones, porque no hay que despreciar la relativamente grande oferta de empleo en esa dirección. Pero este aprendizaje de técnicas muy concretas no está reñida con la formación polivalente de que venimos hablando. Los asiduos a las «escuelas de verano» están familiarizados con experiencias, tanto dentro como fuera de la escuela, en la línea de la globalización aquí preconizada. Estas buscan, en el fondo, superar la actual división del saber, traducida por sus modos de adquisición. En el nivel más alto la formación más general, «universal», parece connaturalmente imbricada en las capacidades operativas más especializadas. En el nivel más bajo se estima que las unas pueden ir sin aquélla. Y en los escalones medios se da la situación intermedia. Se trata de superar esta situación.

Un documento interno de la Federación de Universidades Populares lo expresa magistralmente:

«El papel de la EA se mueve, desde esta perspectiva, a caballo entre las tareas de aprendizaje tecnológico y las del aprendizaje emancipador y democrático, sabiendo que ambos aprendizajes son caras de una misma moneda y se relacionan intrínsecamente.

Sin duda que han existido y existen aún tendencias que pretenden disociar tales campos. Para los «tecnócratas», en el sentido limitado y peyorativo de la palabra, la función de la EA sería exclusivamente dotar a las personas de todos aquellos conocimientos y destrezas que les permitiesen ser útiles y triunfar dentro del marco establecido por la sociedad industrial. Dentro de esta concepción restrictiva no se pone en entredicho el funcionamiento de la sociedad. Lo importante es pertrecharse para abrirse paso y acomodarse lo mejor posible dentro de ella.

Existen, por otra parte, los que que despreciando como objetivo de la EA el aprendizaje tecnológico, creen que su función prioritaria es la de crear conciencia crítica y la de poner a disposición de los grupos y personas los instrumentos necesarios para la articulación y organización de la contestación social.

Los primeros parecen tener sus aliados naturales en los resultados de las encuestas sobre intencionalidad del aprendizaje de los adultos. La mayoría se inclina por lo útil y lo práctico, por aquello que les va a dar la posibilidad de un éxito rápido a nivel económico y social. Estas tendencias se conjugan bien con los intereses de los que dominan los procesos de producción. Ellos también necesitan operarios que dominen determinados procesos técnicos, que sean ambiciosos, competitivos y eficaces, que sean responsables y constantes en el trabajo y que asuman, sin ponerlas en tela de juicio, las altas decisiones de la dirección.

*Creemos que las dos posiciones extremas son, en definitiva, no sólo equivocadas, sino inoperantes.* Cuando la sociedad industrial necesitaba trabajadores que supiesen leer y escribir para facilitar el proceso de producción y conseguir, por lo tanto, más ganancias para los propietarios del capital, exigió del Estado amplias campañas de alfabetización. Pero el trabajador alfabetizado no sólo fue más eficaz en el proceso productivo. El saber leer y escribir le permitió también acceder a más fuentes de información, a ser más consciente de su situación y, por lo tanto, más crítico, a poderse comunicar mejor y a saberse organizar más eficazmente con los demás trabajadores.

Cuanto más avanzados sean los procesos de producción, se van a necesitar personas que sepan organizarse más racionalmente, más críticas, más creativas y responsables. Precisamente de esta pluralidad de vertientes del aprendizaje tecnológico, de esta ambivalencia de objetivos, es donde la EA puede generar sus tareas democratizadoras y emancipadoras. La EA no puede cimentarse fuera de las necesidades reales que perciben los ciudadanos en esta sociedad industrial, pero tiene que encontrar las formas y los métodos que permitan integrar en todo el proceso de aprendizaje la consecución de objetivos emancipadores. Con acierto formula Schulenberg que la EA no puede ser planteada a base de las antinomias: "emancipación o rentabilidad utilitaria", "tecnología o democracia", "formación política o formación profesional", "libertad o eficacia". Plantear así las alternativas es absolutamente equivocado y las decisiones que se adopten en el campo didáctico-metodológico tienen que poner en claro el porqué de la falsedad de estas antinomias y por qué cauces y con qué recursos puede conseguirse una conjunción óptima de lo tecnológico y lo útil con los intereses democratizadores y emancipadores de la sociedad.

De la misma forma que creemos que sería equivocado el planteamiento de un programa de formación política que no se base en el análisis de la realidad y que no pretenda la incidencia en la misma, también creemos que *un curso de formación profesional que no se preocupa de hacer transparentes las estructuras de poder en el campo de la producción, así como los componentes sociales, políticos y económicos que van a servir de base y de marco en el ejercicio de la profesión que se está aprendiendo*, estaría mal planteado. Podemos terminar estas reflexiones con la frase del ya citado Schulenberg: *"Todo aprendizaje genera acoplamiento, pero predispone a emprender nuevos cambios"* (45).»

Así pues, el análisis del eslabón más modesto de la cadena educativa —la formación ocupacional extraescolar— plantea un interrogante de fondo al sistema educativo formal y a todos los servicios públicos con alguna responsabilidad formativa: *cómo combinar los aspectos utilitarios de la educación con su función socializadora más amplia, de una manera eficaz y sin dualismos*. No es este el lugar de hablar de metodología. Pero sí conviene, para ir más allá de la mera declaración de principios, aproximarse a varias maneras de concebir en la práctica esta integración de facetas formativas.

En primer lugar, la yuxtaposición mecánica de materias llamadas generales y de los conocimientos de tipo práctico. Su paradigma en el sistema escolar sería la Formación Profesional, donde se suman las asignaturas, las tecnologías y las prácticas, sin que ni el diseño curricular ni la organización académica impliquen gran conexión entre los distintos conjuntos formativos. Fuera del sistema escolar, ya hemos destacado el divorcio existente entre los distintos tipos de formación. Ultimamente, en los programas de educación compensatoria para jóvenes ha cristalizado una fórmula que, si bien en su diseño administrativo —un maestro, un monitor ocupacional— consistía en la mera yuxtaposición, prácticamente ha dado resultados interesantes en la línea de una formación más global para los jóvenes. En algunos de los programas de formación e inserción de jóvenes, a los que ya hemos aludido, se habla de número de horas para la formación general de tipo compensatorio y para la formación ocupacional de manera separada. Esto constituye un avance bajo un punto de vista administrativo y financiero, pues se reconoce la necesidad de atender ambas facetas de la formación. La puesta en práctica de los programas formativos debe conseguir superar la dicotomía de la for-

mulación administrativa, que sería poco adecuada para jóvenes que ya han rechazado en la escuela esa forma de transmisión de conocimiento.

*La pedagogía del objeto técnico o la pedagogía de los objetivos operativos* (46) son la expresión abstracta de un sinnfn de experiencias educativas dentro y fuera de los sistemas escolares que buscan «*ejes de globalidad*» (47) para los procesos de aprendizaje.

En todo programa ocupacional, por ejemplo, existe un eje de globalidad básico, cuyos dos extremos son, por un lado, *la destreza manual o proceso técnico* que se pretende enseñar y, por otro lado, *la contextualización social* del aspecto técnico. Esto es un lugar común en teoría y hasta materia obligatoria en otros países (48), pero «asignatura» en gran medida pendiente entre nosotros. Tan importante, por ejemplo, como saber poner una inyección o conducir un tractor, es conocer la estructura y problemática del sistema sanitario o los tipos de explotación agraria en que se podrá encontrar empleo como tractorista. Esta formación sobre el entorno o entornos posibles de cada cualificación técnica (historia de la máquina, oficio o proceso; instituciones vinculadas a los mismos; legislación; situación sindical; perspectivas económicas en ese campo, etc.) debe permitir un conocimiento de los procesos técnicos globales, no sólo de los retazos o fases aisladas de cada especialidad. El conocimiento de los procesos globales, aunque sea de modo elemental, así como su contextualización institucional y social, aseguran al menos la polivalencia mínima que es la bipolar (49). En efecto, todo oficio o destreza limita con los dominios de otros oficios y profesiones, pues los procesos técnicos que conducen a un producto tienen analogías con los que dan lugar a un producto enteramente distinto. Este tipo de pensamiento abierto es el que ha permitido convertir exitosamente en «croupiers» de casinos de juego a profesionales de una familia tan distinta como son los cajistas de imprenta (50).

Estos «ejes de globalidad» en el plano técnico pueden ser el nexo para que, a través de la formación ocupacional o para el trabajo, los «aprendices» se acerquen a la formación general o básica, que debe acompañar, preceder o seguir a cualquier programa de ese género. Naturalmente quienes lo necesitan deberán aprender a leer, escribir, contar, las cuatro operaciones y hacer gráficos y planos. Pero esto no quiere decir asignaturas necesariamente. A través del aprendizaje técnico y su contexto social, van apareciendo temas transversales que permiten aproximaciones más globales a la realidad. Es el momento de introducir temas-bisagra, aquéllos que enlazan unos con otros los aspectos descubiertos espontáneamente en el proceso formativo anterior.

Esta forma dialéctica de entender la formación encuentra su mejor aplicación en los intentos de lo que se viene llamando *formación-desarrollo*, que consiste, en última instancia, en la *realización de programas-respuesta* a aquellos problemas que un colectivo puede resolver con la ayuda de la formación, así como en la identificación de los otros instrumentos (organizativos, financieros, de coordinación...) necesarios para enfrentar los demás. Esta manera de ver las cosas tiende a superar las viejas formulaciones de los cen-

tros de interés o de las *necesidades sentidas*. Cada vez es más claro que con frecuencia aquéllos y éstas son poco más que una demanda social inducida. Sospechosamente las necesidades de formación sentidas por la gente suelen corresponderse con la oferta de las instituciones, de forma estable y además homogénea en lugares muy diferentes.

Este enfoque de la EA es plenamente coincidente con «*la investigación participativa*» que ha aparecido en estos últimos años como un método alternativo importante en el campo de la educación de adultos. Generalmente se lo describe como un método de tres dimensiones: un enfoque sobre la *investigación social*, que implica la participación plena de las personas que viven una determinada realidad social; un proceso permanente de *educación y aprendizaje* y un instrumento para la *decisión/acción* a fin de lograr el desarrollo y la solución de problemas. El estudio de las dificultades y problemas de una empresa, de un sector productivo o de una comarca rural puede ser hecho por las personas afectadas con ayuda técnica de profesionales. Se ha demostrado la escasa utilidad social de las llamadas investigaciones técnicas objetivas, realizadas con el propósito de que sirvan como inspiración de medidas prácticas. Si éstas han de servir para transformar la situación, nada mejor que ésta sea investigada por los colectivos sociales que la conforman. Que éstos pueden hacerlo, que, por lo tanto, no es utópica la investigación participativa en ciertos campos, está siendo demostrado por multitud de experiencias (51).

Desde hace más de 20 años, bajo la inicial inspiración de Paulo Freire (52) la investigación del universo temático de los educandos se convirtió en pieza clave de la educación con vocación liberadora. Las categorías que hoy utilizamos son diferentes. Pero el propósito subyacente a la investigación participativa, o a la *pedagogía del marco de vida*, es en el fondo el mismo: se trata de implicar a las personas en el conocimiento de su realidad, para que se apliquen a su transformación o para que la vivan críticamente. Este enfoque de los procesos formativos, tan alejado de lo que es la práctica escolarizada de la EA, es el que permite, sin embargo, una negociación transparente con los poderes públicos responsables de la formación y los colectivos necesitados de la misma. El control por los «usuarios» de su propia demanda de formación es una garantía recíproca de que no habrá frustración de unos ni despilfarro a cargo de otros, lo que ocurre cuando se ofrecen formaciones desligadas de los problemas reales de la comunidad y de los individuos.

¿No cabría pensar en seguir esta misma pauta para fijar las políticas formativas en todo el Estado y en los diferentes ámbitos administrativos, tanto respecto a los planes de una legislatura, como en relación a los programas a consignar presupuestariamente cada año? *Los poderes públicos y las fuerzas sociales podrían, por ejemplo, interrogarse sobre cuáles son los grandes problemas de nuestra sociedad a cuya solución puede contribuir la herramienta llamada formación*. Esta es una pregunta previa a las que suelen formularse sobre las ramas o especialidades con futuro, o sobre el reparto de programas entre las distintas instancias administrativas. Todos los esfuerzos deberían

orientarse a la *identificación de programas-respuesta*, a la búsqueda de aquellos elementos formativos que podrían cumplir el nuevo papel (resocialización y respuesta precisa a las necesidades concretas simultáneamente), así como de la organización y métodos más adecuados para hacerlo. Naturalmente la condición previa indispensable sería estar dispuestos a adaptar las instituciones y procedimientos a las necesidades de tales programas formativos. De otra manera, éstos seguirían siendo sofocados por aquéllas (53).

## **2. LAS POLITICAS DE FORMACION Y LAS POLITICAS DE DESARROLLO**

### **2.1. Formación y desarrollo económico**

Las políticas de formación así concebidas, junto con mantenerse dentro del campo educativo, no se limitan a ser instrumentos de unión entre un individuo en paro y una oferta de empleo, sino que alcanzaran su razón de ser en conexión con las políticas y estrategias de desarrollo integral de la sociedad. Se seguirá discutiendo el tipo de nexo existente entre educación/empleo/sistema social. Pero parece no haber duda de que es posible poner en marcha programas formativos capaces de «elevar el nivel de actividad económica» (54), junto con acrecentar la participación social en ese y demás ámbitos del desarrollo. Cualquier programa formativo no tiene esos efectos. Por eso la formación no puede ser un aditamento más de un programa de desarrollo, como, por ejemplo, dentro del plan de actuación de una Zona de Urgente Reindustrialización o de una Zona de Agricultura de Montaña. La formación debe ser vista como uno de los ejes estratégicos de cualquier política de desarrollo. La revitalización del tejido social, imprescindible para cualquier proceso de reactivación económica, no se consigue sólo con inversiones físicas. Las políticas de formación y desarrollo comunitario pueden ser otra manera de invertir.

Por este camino, la formación puede llegar a conectarse también con el empleo, pero ya sin la obsesión por una relación causal inmediata, que suele provocar frustraciones. La formación está colaborando a que algunos parados se conviertan en empresarios. La idea de un mercado de trabajo, donde unos empresarios preexistentes son los únicos demandantes de mano de obra, debe dejar paso a una situación mucho más fluida, en que personas aisladas o en grupo se plantean como proyecto el no seguir buscando empleo donde no lo hay y hacer un trabajo que pueda garantizar al menos su sobrevivencia.

Las políticas formativas deberán seguir atentas los desajustes entre la oferta y la demanda de empleo, aunque conscientes de que ni el desempleo actual es fruto de carencias formativas, ni, por lo tanto, la formación por sí sola crea empleo. El acento debe desplazarse por lo mismo de una formación

orientada a la movilidad individual a través de diplomas y títulos, hacia una formación centrada en la solución de los problemas de la comunidad (55).

La relación de las políticas de formación, o de intervención cultural en sentido amplio, con las políticas de desarrollo económico y social, se convierte, por lo tanto, en una pieza clave. De su comportamiento depende el signo que tenga el desarrollo para una comunidad local, una empresa o un sector social. La aparente desconexión en la fijación de políticas y en el funcionamiento de los organismos responsables de la ejecución de ambos tipos de políticas es la peor de las relaciones (56). Es, por ejemplo, la que se ha dado históricamente entre la política educativa y la política económica de cara a la España rural. Para referirnos sólo a fenómenos recientes, la política de generalización de la escolaridad obligatoria hasta los 14 años, llevada a cabo en los medios rurales a través de las concentraciones comarcales y del transporte de los niños, ha colaborado activamente a la decadencia de muchas zonas rurales. Aparentemente la política educativa tenía una dimensión social: elevar el nivel educativo de la población rural. La supeditación real, aunque implícita a otras opciones de mayor envergadura política, ha tenido el efecto exactamente contrario: llegar al nivel de instrucción que permite abandonar con éxito el medio rural (57).

De ahí que sea importante definir explícitamente el papel de la formación y de su relación con cada proyecto de desarrollo económico y social. La formación no puede considerarse como un añadido o aditamento al desarrollo «real» (58), pero por ese mínimo habría que empezar. Las medidas económicas «reconvertoras» —tanto las que desindustrializan como las que pretenden reconstruir el tejido económico— deberían ir acompañadas de los pertinentes programas formativos, aspecto en el que las fuerzas sociales no se manifiestan tan militantes como en las compensaciones económicas.

Una política formativa entendida en la dinámica de la resocialización (y si no hablamos de resocialización en las zonas de reconversión, sería una licencia literaria utilizarlo en otros casos) podría ir mucho más lejos. En algunas experiencias, como en la ciudad sueca de Lanskröna, una adecuada política de formación y animación social ha suavizado los inevitables sacrificios, ha canalizado la participación de los afectados en la búsqueda de recursos financieros y ha colaborado a superar el cataclismo socio-cultural que implicaba el cierre de los astilleros para una ciudad cuya vida toda giraba en torno a la construcción de embarcaciones. Los programas de formación deben, por supuesto, atender las necesidades de recualificación profesional, pero no deberían limitarse a eso. Deberían, por ejemplo, preocuparse por la indefensión social y cultural de las personas y los grupos ante este tipo de drásticas transformaciones de la vida cotidiana, aún en el caso de que el flanco económico haya quedado cubierto. Los programas de formación pueden abrir nuevos derroteros para las asociaciones y movimientos sociales tradicionales, así como promover el nacimiento del nuevo tejido socio-cultural, única tierra en la que el nuevo tejido económico puede enraizar democráticamente. La inversión formativa es, pues, tan productiva como la inversión tecnológica.

## 2.2. La democratización del mundo empresarial

*El ámbito de la empresa* debería ser positivamente influido por el nuevo tipo de formación, pues la tendencia a la polivalencia y a una cualificación más crítica y global hace tiempo que viene siendo reconocida también como principio inspirador de la nueva organización del trabajo (59). Se va abriendo paso la idea de que los trabajadores deben seguir siendo ciudadanos también en la empresa (60). La «democracia industrial» es incompatible con la condición de «mano de obra» o de «factor de producción» que la todavía predominante organización empresarial otorga al trabajador. La participación, la cogestión y autogestión fueron nociones inspiradoras de fuerzas políticas y sindicales en los años pasados. Parece ser que aquellas empresas que todavía conservan alguna conexión con esos criterios han capeado mejor el temporal de la crisis (61). En todos los programas sobre estos asuntos de la OIT, del Consejo de Europa, de la OCDE y de la CEE, aparece más o menos destacada esta convergencia entre el nuevo concepto de *formación*, la nueva idea de la *cualificación* (muy vinculada a la *resocialización*) y la existencia previa o secuela ineludible de cambios profundos en la organización del trabajo en una línea de mayor flexibilidad y, en definitiva, de real democracia.

Hay que favorecer estas tendencias positivas, que en nuestro país son todavía excepcionales. Las políticas del Estado que, en el contexto del Acuerdo Económico y Social, pretenden la aproximación de los jóvenes al tejido empresarial existente, junto con una incentivación económica al empresariado para que aumente puestos de trabajo, aunque sean precarios, pueden y deben lograr su confesada dimensión formativa. Esta se verá revalorizada en la medida en que los contratos en prácticas, los contratos para la formación y demás formas de inserción laboral sean considerados no como mera política asistencial, sino como una ocasión de aprendizaje, tanto para la empresa como para los jóvenes. Esto sólo será posible si los sindicatos y los comités de empresa participan realmente en la gestión de estas ayudas en cada empresa, y si los responsables de llevar a cabo los programas de formación tienen voluntad política, competencia técnica y capacidad organizativa.

## 2.3. La economía social

Es claro, además, que el mundo de la economía no se reduce a las empresas y empresarios existentes. Aún cuando aquéllas se reconviertan interiormente, no parece probable que el actual tejido empresarial sea el más idóneo para acoger la actual avalancha de parados. Más bien, parece que seguirá sucediendo lo contrario. En muchos países se está convocando a «nuevos empresarios» (62), tanto a quienes quisieran entrar con nuevas iniciativas en cuanto a productos y en cuanto a procesos en la actual lógica y ética empresarial, como a quienes, imbuidos de otros valores, quieren ofrecer una alternativa a la actual organización empresarial, o a la estructura social en su conjunto. Estos últimos son lo que se ha dado en llamar la *economía social*.

Tienden a ir abriendo un *tercer camino* que es recorrido por un público muy heterogéneo. Uno de los programas del Consejo de Europa (63) agrupó bajo este concepto experiencias cooperativas rurales, un programa que supera la dicotomía educación-trabajo para jóvenes y adultos, un centro de sistemas alternativos de carácter industrial y tecnológico, un plan de agricultura biodinámica y muchos más...

Tanto este sector emergente, poco estudiado y nada promovido en España, como todo el potencial sector de nuevos empresarios, colectivos o individuales, deberían ser considerados interlocutores privilegiados y beneficiarios de primera línea de las políticas formativas y de inserción sociolaboral. Medidas como la entrega acumulada de las prestaciones por desempleo deberán desarrollarse con otras de carácter financiero y de apoyo técnico. Todas estas medidas deberían romper los moldes individualistas. Uno a uno no se resuelve el problema del paro. Es mucho más generador de actividad económica-social, y probablemente también más fácil, promover una cooperativa con cinco parados, que reconvertir a cada uno de ellos en pequeño empresario autónomo. Esos colectivos son, en cualquier caso, el sujeto natural más inmediato de los programas formativos para el desarrollo. En términos prácticos, ahí empieza el desarrollo comunitario. Estos colectivos concretos son quienes constituyen el fermento de la reactivación de todo un barrio o una comarca rural. Esto es lo que se está ya llamando formación-desarrollo.

La formación puede jugar, así, un papel dinamizador de iniciativas que, sin ella, no habrían aparecido. Siendo tan importante su función auxiliar para la puesta en práctica de iniciativas surgidas desde el poder político o económico, en esta coyuntura puede considerarse primordial la función animadora y de acompañamiento de proyectos económicos de iniciativa social. Las experiencias de varios países, incluido el nuestro, indican que ésta puede ser una vía nada marginal en la creación de actividad y de empleo, aunque los empresarios y economistas convencionales sigan mirándola con desdén o suspicacia. El desafío de nuestra integración en la CEE puede tener, en este aspecto concreto, desenlaces francamente positivos.

En primer lugar, existen brechas e intersticios en el mercado comunitario que es más fácil penetrar con las tácticas ligeras de pequeños destacamentos, que con las pesadas estructuras de las empresas tradicionales. Por otro lado, los diferentes Fondos Comunitarios, sobre todo el Fondo Social Europeo y el Fondo para el Desarrollo Regional, pueden servir de palanca para la puesta en marcha de multitud de pequeños proyectos de formación-desarrollo, muchos de los cuales deberán incluir además la dimensión de investigación y experimentación. Esta dinámica de investigación-desarrollo-formación (I + D + F) aplicada al aprovechamiento de recursos naturales o sociales ociosos, a la satisfacción de necesidades que la sociedad de consumo no logra cubrir, debe tomarse como una estrategia que, sin la pretensión de ser una alternativa o solución global, puede contribuir eficazmente a una profundización democrática de la vida económica. El dinamismo no tiene por qué ser el monopolio de los sectores tecnológicos de punta. La democratización de

la economía, además de ser una de las definiciones posibles del socialismo (64) puede tener efectos tan prácticos como la creación de empleo, auténtica obsesión generalizada, que no puede alcanzarse por las vías trilladas de subvenciones e inyecciones financieras a un tejido empresarial esclerotizado, ni solamente por las grandes inversiones en tecnologías avanzadas. Mientras que la otra estrategia democratizadora de la vida económica —la transformación de las condiciones de trabajo en un sentido de mayor participación— puede verse frenada por la crisis, esta debe ser un acicate para el desarrollo de otro tipo de proyectos. La formación, en su sentido más amplio, debe ser el instrumento para convertir el desánimo y la pasividad en actitudes creativas y audaces, además de ser el canal de información, asesoría, programación y evaluación que toda iniciativa económica necesita.

## 2.4. Políticas sociales y formación

Los problemas económicos actuales no agotan la relación de las políticas formativas con el desarrollo, aunque constituyen una dimensión esencial del mismo. El desarrollo integral, tanto con carácter general como referido sobre todo a un ámbito territorial reducido, no es la mera suma de medidas dispersas de carácter económico, social, cultural y educativo. Las políticas de salud, de atención a la primera infancia o a la tercera edad, las políticas respecto a las minorías y en general todas las políticas llamadas sociales, lo mismo que las culturales y educativas, son antes que nada políticas económicas. Las llamadas políticas económicas son, como acabamos de ver, políticas sociales. La sectorización de la actividad económica, social, educativa y cultural existe en el plano académico y en la gestión administrativa. Para las personas y las comunidades existen problemas y soluciones, que rara vez son sectoriales.

Dado, pues, por descontado el carácter artificial de la sectorización, podemos, no obstante, referirnos específicamente al papel que la formación puede jugar respecto a algunas «políticas sociales», precisamente las más afectadas por la crisis. Entre otras muchas fijémonos en el sector sanitario y en la atención de los niños de 0 a 4 años.

*La educación para la salud* debería ser el componente substancial de cualquier política de salud pública o aún del viejo concepto de medicina preventiva. Este es un lugar común en teoría. En la práctica, los presupuestos de salud se destinan casi totalmente a mantener una maquinaria complejísima, productora de actos médicos burocratizados y consumidora voraz de productos farmacéuticos. Parece que hace tiempo se ha tocado techo en cuanto al costo económico de este servicio social, que podría ser mucho más eficaz prestado de otras maneras. Es posible incluso, que, en este como en otros campos, lo que no han conseguido las vanguardias científicas o políticas ilustradas se imponga por la fuerza de las decisiones económicas. No debe ser fácil calcular el número de actos médicos convencionales que han evitado los programas televisivos de divulgación sanitaria. Lo que sí está claro es que esos programas exigirían un tipo de acción sanitaria distinta a la actual para

alcanzar toda su virtualidad. Parece fuera de toda duda razonable que «se irá haciendo más rentable invertir en la preservación de la salud que en la curación de la enfermedad y que, por lo mismo, la educación jugará un papel dominante en el sector de la salud» (65). Esta ha sido, por lo demás, una de las áreas siempre presentes en la educación de adultos de aquellos países con tradición en este campo. Entre nosotros el programa de educación de adultos de la Junta de Andalucía ha incluido este aspecto en el propio currículum de educación de base para los adultos.

Respecto a la atención de los niños hasta los cuatro años de edad —estando ya conseguida prácticamente la escolarización a partir de esa edad— parece poco probable que el Estado pueda asumir el costo añadido que la escolarización de todos los niños de cero a seis años implicaría. En los países que servían de guía en este aspecto aparece la tendencia a responsabilizar directamente a la comunidad y a los propios padres de la educación infantil. También aquí conviene ponerse en guardia contra la pretensión de que el ideal sería la institucionalización de todos los menores según el vigente modelo escolar y que sólo razones extraeducativas impedirían hacerlo. La verdad es que la identificación de educación con escolarización uniforme sigue siendo un elemento distorsionador de todo el análisis educativo en España. Los programas que, como «preescolar na casa» en Galicia o los más recientemente surgidos dentro de los planes de educación compensatoria, abordan la atención de la primera infancia a través de la educación de los padres, no pueden ser considerados como un mal menor para los lugares a donde no pueden llegar ni el Estado ni el mercado, digno o indigno, de la guardería infantil. Como decíamos respecto a la economía social, no se trata de mitificar estas iniciativas como la alternativa única, pero tampoco deben seguir siendo consideradas como marginales respecto a las soluciones consideradas normales. ¿No sería una pista sugestiva el que comunidades de vecinos o asociaciones de padres pudiesen contar, junto a los programas de formación, con otras ayudas que les permitiesen enfrentar comunitariamente, en dimensiones pequeñas, el cuidado educativo de sus pequeños? Las cooperativas de viviendas nuevas, ¿no podrían incluir en sus planes el correspondiente equipamiento comunitario sin grandes quebrantos económicos?

Algunas experiencias indican que esto es posible. Los mecanismos de organización y los consiguientes programas formativos de los padres para hacer frente a la atención comunitaria de los niños serán naturalmente muy diferentes. Se cuenta, sin embargo, con la experiencia de los programas citados, que constituyen un punto de partida imprescindible para mostrar cómo la Educación de adultos puede jugar un papel primordial en este campo que, además, difícilmente será cultivado de otras maneras.

Algo análogo podríamos decir en torno a otras políticas sociales, sobre todo las orientadas a sectores sociales específicos: mujeres, tercera edad, desempleados, minusválidos, analfabetos, presos, minorías culturales... En ellos la Educación de Adultos no puede ser más que un componente. Ni más ni menos que eso. Pero esa dimensión formativa de todas las políticas socia-

les tiende a crecer precisamente cuando empieza a ser patente que, si no basta una política presupuestaria generosa para resolver problemas que, en cualquier caso, demandan la participación de los afectados, ésta es esencial cuando los presupuestos empiezan a ser rigurosos. Lograr la movilización de las personas en torno a objetivos concretos era el objetivo del desarrollo comunitario que nunca floreció entre nosotros. Los imperativos de la crisis pueden rescatar estas ideas del limbo ideológico si se quiere poner en marcha políticas sociales concretas. Esta ha sido la más tradicional función de la educación de adultos en las sociedades democráticas europeas. La formación —en su sentido más literal de dar forma de grupos, asociaciones, sindicatos, partidos...— ha sido la manera concreta en que las políticas educativas han contribuido a la vitalidad del tejido social y pueden ayudar, en épocas de crisis, a su revitalización. «Taller de la democracia» han denominado los escandinavos a sus redes de educación de adultos.

Esto no implica negar el derecho de los individuos a seguir los programas formativos que deseen, al margen de cualquier programa de desarrollo. Los poderes públicos, por lo tanto, deben posibilitar la existencia de instituciones menos vinculadas al tiempo y al espacio, aunque den prioridad a los programas de formación para el desarrollo. Si hoy se destaca esta dimensión de la educación de adultos no es para renunciar al legado humanista y liberador de la educación de adultos, sino en el convencimiento de que, así entendida, puede abrir horizontes para una digna sobrevivencia psíquica, social y cultural de las personas, precisamente porque participar con otros es abrir nuevos caminos.

## 2.5. La política de formación en el trabajo

Este enfoque debe presidir la política de *perfeccionamiento* profesional de todo tipo. La obsolescencia profesional producida por la rapidez de los procesos de envejecimiento de la mayoría de los saberes es el argumento tal vez más usado para mostrar la necesidad de la educación de adultos. Lo que sucede es que la puesta al día de carácter profesional no debería estar disociada de una puesta al día con carácter general. En muchas partes de Estados Unidos y Canadá existe una creciente gama de profesiones, oficios y hasta roles sociales para los que es obligatorio seguir algún tipo de recuperación o perfeccionamiento: los infractores de las normas de tráfico, los jueces, los padres de chicos delincuentes, los profesores, los médicos, las enfermeras, policías, militares... (66). Bueno sería tomar debida nota de cómo cuidan ciertos países la salud del cuerpo social. La obligatoriedad de un cursillo no garantiza, sin embargo, la formación permanente. Esta confusión entre escolarización periódica y educación permanente es una trampa peligrosa, que, además, suele ir camuflada bajo el ramaje de incentivos burocráticos o de promoción.

La puesta al día de los profesionales de todo tipo debe hacerse, en general, desde el propio proceso de trabajo. Puede haber momentos específicos

de carácter informativo de nuevas teorías y técnicas, pero lo sustantivo es el cuestionamiento de la práctica social cotidiana y de las distintas participaciones individuales en la misma, a la luz de otros enfoques, nuevos o no, que aportan los formadores. El perfeccionamiento del profesorado fuera de los centros de trabajo, en base a la inquietud personal o al afán de promoción individual ¿podrá ser el único mecanismo adecuado para su puesta al día si se tiene como meta la renovación profunda de todo el entramado educativo? ¿No sería mucho más productivo un trabajo con los claustros, con los departamentos, con los consejos escolares a partir de ahora? La aproximación de los dispositivos de formación de profesores a los centros escolares a través de los CEP es un buen paso en esta dirección. La formación del profesorado es, claro está, sólo un ejemplo.

*Las nuevas tecnologías* constituyen, en la misma línea, otro desafío que la educación de adultos, al igual que todo el sistema educativo, se siente llamada a enfrentar. En la medida en que las transformaciones tecnológicas son el soporte y la expresión material del cambio de civilización que probablemente estamos viviendo, se sitúan en el centro de las preocupaciones de la nueva educación de adultos. Naturalmente los trabajadores directamente implicados en los procesos de producción deberán seguir programas de formación y perfeccionamiento. Pero esto es tan obvio que no hace falta motivar ni incentivar a nadie para que lo tenga en cuenta. Lo que no es tan obvio es el foso que puede crearse entre esos sectores llamados de punta y el resto de la sociedad. Cuando los valores y métodos de la revolución industrial no habían impregnado plenamente nuestro tejido social y económico, la nueva «revolución» puede ser un factor añadido a nuestras invertebraciones y desigualdades. Cuando todavía tenemos analfabetos clásicos, tenemos varias alfabetizaciones nuevas que aprender.

A menos que se haga un esfuerzo consciente y programado para que la población asimile críticamente las consecuencias de las opciones tecnológicas que se están imponiendo, corremos el riesgo de repetir el ciclo fatal vivido con respecto a los ingenios de la era industrial. El asombro mágico inicial frente al nuevo invento da paso al rechazo de las nuevas «máquinas» (ahora chips, ayer centrales nucleares) por quitar el pan o el empleo, por destruir la naturaleza o por crear un mundo robotizado. Este rechazo se torna paulatinamente resignación y utilización masiva del nuevo utillaje inicialmente reservado a minorías. Todo esto sucede sin que la mayoría de la población entienda, y, por lo tanto, pueda ser libre frente a los nuevos aparatos y procedimientos; situación que se agrava por la casi simultaneidad con que, en este caso, se están sucediendo las tres fases.

Este proceso es tal vez inevitable en gran medida. Pero, en cualquier caso, se puede humanizar. Este cambio histórico se está produciendo en sociedades y en Estados democráticos y, como señalábamos anteriormente, el soporte científico y tecnológico no predetermina ningún modelo concreto de desarrollo. Por lo tanto, es lícito pensar que la participación de los sindicatos, de los consumidores y usuarios, de la comunidad científica e intelectual, puede ser muy beneficiosa para dar sin traumas este salto hacia adelante.

Las políticas de formación, tanto escolar como extraescolar, no deben soslayar este desafío, que marcará probablemente todo nuestro futuro. No basta con enseñar masivamente la manipulación de teclados y el uso de algunos barbarismos. Se trata de una verdadera difusión crítica de la cultura científica básica y de sus diferentes aplicaciones tecnológicas, de tal manera que la mayoría de la población esté en condiciones de utilizar a su favor las nuevas tecnologías, pueda evitar sus peligros y colaborar al desarrollo de tecnologías favorecedoras del diálogo, la cooperación y la comunicación (67).



## CAPITULO III

### HACIA UN DISEÑO INSPIRADO EN LOS PRINCIPIOS DE LA EDUCACION PERMANENTE

«¿Debemos contar sólo con los sistemas educativos existentes para realizar las futuras tareas...? Este mundo que plantea y planteará tantas exigencias nuevas a la educación ¿no contiene en sí mismo medios nuevos que pueden y deben utilizarse, so pena de fracasar en su misión?

(Faure y otros, *Aprender a ser*, UNESCO-Alianza, 5.ª ed. Madrid, 1982, p. 95.)

Aparte de las diferentes lecturas y juicios de valor que suscite el discurso hasta ahí esbozado, surgirán dudas razonables sobre su viabilidad práctica aún entre quienes compartan básicamente esta perspectiva de la educación de adultos.

Es obvio que los centros públicos destinados a este menester, tanto en el ámbito de las administraciones educativas como de otras administraciones centrales y autonómicas, no pueden cumplir esta tarea. Y no sólo por razones cuantitativas (escasez de recursos), sino cualitativas, o sea, por lo que son en sí mismos. La inexistencia de mecanismos de vinculación entre la llamada perspectiva ocupacional, la formación general y las políticas formativas relacionadas con políticas sociales, es una razón suficiente para que las buenas intenciones no puedan materializarse dentro del actual marco institucional de la educación de adultos.

La tarea convoca, por lo tanto, a otras instancias que pueden colaborar en la tarea. En primer lugar, los nuevos órganos de los centros educativos de los tres niveles y las estructuras de apoyo (servicios de inspección,

orientación, centros de recursos, centros de profesores...) no pueden mantenerse al margen de la nueva educación de adultos, si ésta debe tener la importancia y sentido que las páginas anteriores han pretendido mostrar. La otra alternativa es el desarrollo de una red paralela de centros exclusivos para la población adulta, sin conexión alguna real con las otras redes. Esta opción, o bien se traduce en la actual situación marginal o requiere unos recursos prácticamente ilimitados que, además de ser impensables, no sería legítimo demandar existiendo otras soluciones. «En lo sucesivo ya no se trata de prolongar la escuela mediante cursos nocturnos para los adultos con el fin de paliar las carencias de su formación, sino de integrar en un mismo sistema la formación del niño y del adulto» (68).

Por el propio abanico de campos que la nueva educación de adultos debe asumir, la tarea desborda el actual sistema educativo, además de plantearle unas exigencias de reconversión, en las que coincide con requerimientos provenientes de varios puntos neurálgicos del sistema escolar. «La escuela no podrá asumir por sí sola las funciones educativas de la sociedad» (68). Considerar como agentes educativos a otros profesionales que a los enseñantes y aceptar como lugares educativos otros distintos a la escuela es ya un lugar común teórico, que corre el peligro de quedarse en eso, si no se concreta en el diseño global de la educación.

Así pues, un doble mensaje emana del campo de la educación de adultos hacia todas las instancias educativas. En primer lugar, el problema de las carencias formativas de la población adulta es de tal envergadura, que todas las fuerzas, actual o potencialmente educativas, deben ser convocadas a la tarea. Pero, por otro lado, esta colaboración implica transformaciones internas de muchas instituciones; en primer lugar, de las redes de centros escolares y de cada uno de ellos. Estas transformaciones no deben ser vistas como un mal transitorio, como las concesiones que el sistema escolar haría en aras de la crisis, sino como una salida a un problema estructural de los sistemas educativos que la crisis puede tal vez acelerar: la articulación de las redes escolares con el resto del tejido social e institucional, tanto para uso de la actual población escolar como para el resto de la población (69).

Todo el discurso anterior nos lleva a formular la hipótesis central del trabajo:

*Si se quiere potenciar la atención educativa a la población que está o se va quedando fuera del sistema escolar; si, al mismo tiempo, se pretende que éste mejore su funcionamiento interno de tal manera que no siga produciendo personas necesitadas de nueva escolarización, sino personas equipadas para seguir aprendiendo; en ese doble supuesto, parece imprescindible la redefinición de las relaciones entre las diferentes instancias de formación, así como el papel de cada una de ellas, según los principios de lo que se viene denominando educación permanente en la UNESCO y el Consejo de Europa.*

## 1. LA EVOLUCION DEL CONCEPTO DE EDUCACION PERMANENTE

Este noble concepto no ha encontrado todavía cuerpo social alguno que lo acoja con todas sus consecuencias. Por eso mismo, después de más de 25 años de andar a la deriva, el término tiende a identificarse con aspectos parciales de su potencial contenido o a ser malentendido en línea diametralmente opuesta a su significado profundo (70). A este propósito, el uso más frecuente entre nosotros está referido a las actividades esporádicas de carácter formativo, lo que, por lo menos, constituye una imprecisión. Por inercia, la educación de adultos sigue llamándose educación permanente de adultos, lo que sigue siendo confundir el todo con las partes o quedarse anclado en el momento en que se acuñó el concepto. Por último, algunos partidarios de la desescolarización tienden a ridiculizar a los teóricos de la educación permanente, quienes no contentos con martirizar la niñez y juventud de las personas, amenazarían con generalizar el suplicio desde la cuna a la tumba.

Esta falta de claridad en los conceptos obliga a un esfuerzo de análisis, que nos allanará el camino para, evitando retóricas vacías, trazar las líneas maestras de lo que podría ser, aquí y ahora, un funcionamiento educativo inspirado en los principios de la educación permanente; y, más específicamente, los dispositivos propios de la educación de adultos.

Es cierto que, históricamente, el concepto de educación permanente nace identificado con la educación de adultos. En la Conferencia de Montreal (1960) se consagra el nuevo concepto, en un intento de desligar la educación de adultos de la escuela. La educación de adultos ya no se concibe como la prolongación de las escolaridades insuficientes, sino como la formación que los adultos necesitan, a lo largo de su vida, de forma *permanente*, por tanto, para vivir en sociedad. La identificación, pues, de la educación permanente con la educación de adultos tiene un fundamento histórico, mientras que la identificación de la educación permanente con escolaridad permanente es una deformación esencial.

Esta deformación persiste, sin embargo, como el principal obstáculo para desarrollar cualquier política que pretenda, por un lado, conectar la escuela con otras instituciones y fuerzas sociales y, por otro, poner en el circuito educativo otros agentes no escolares. Y esto es la esencia de la educación permanente, tal y como fue definida entre 1965 y 1973, años en que se produce la generalización de la enseñanza básica y la expansión de todo el sistema educativo en el contexto de un espectacular crecimiento económico.

«La educación permanente no significa prolongar la duración de la enseñanza obligatoria y conceder más importancia a la educación de adultos. Se trata de reestructurar el sistema educativo en un conjunto coherente. La educación permanente se presenta como una estrategia global, como un principio organizador de toda educación —escolar y extraescolar, profesional y extraprofesional—, teniendo como objetivo constante la ampliación de las posibilidades ofrecidas a todos en cualquier momento de su vida, cualquiera que sea su edad, su origen social, su educación ante-

rior, su experiencia, para desarrollar plenamente su autonomía, su personalidad, en actividades educativas y culturales, recreativas o creativas, conforme a sus deseos, necesidades y aptitudes» (71).

La formulación de lo que podría ser la educación permanente está contagiada de la euforia de esos años, inclusive respecto al papel que podría jugar en los países del tercer mundo. Era una estrategia más para el desarrollo, verdadero mito de la época. «La ampliación de la función educativa a las dimensiones de la sociedad toda entera» (72) se expresó con resonancias clásicas:

«En Atenas, la educación no era una actividad aislada, practicada a ciertas horas, en ciertos lugares, en una cierta época de la vida. Constituía el fin mismo de la sociedad. El ateniense estaba formado por la cultura, por la *paideia*. Y esto gracias a la esclavitud... Pero las máquinas pueden hacer para el hombre actual lo que la esclavitud hacía en Atenas para algunos privilegiados» (73).

Se daba rienda suelta a la imaginación como si los presupuestos de esos años fueran abrir la puerta de la «ciudad educativa» (74). Fueron, sin embargo, la antesala de la crisis. Este doble hecho —el lenguaje voluntariamente utópico y la crisis— ha sido causa importante del desfase entre la unanimidad que concita el discurso de la educación permanente y su escasa implantación real en los sistemas educativos. Por ejemplo, el Libro Blanco, previo a la vigente Ley General de Educación, incluía entre sus principios inspiradores la educación permanente (75). En la práctica, todo se ha reducido a denominar permanente a la educación marginal ofrecida a unos millares de adultos. Es comprensible, por tanto, la acogida escéptica que entre nosotros provocan los calificativos que la educación permanente ha logrado reunir en pocos años: «clave de arco e idea rectora de la educación, revolución cultural de nuestro tiempo» (76), movimiento irreversible (77), mito unificador a reactualizar, sistema de los sistemas educativos y factor determinante de una nueva política de desarrollo económico, social y cultural (78).

Felizmente, la carga transformadora de los postulados de la educación permanente ha podido plasmarse en experiencias territoriales limitadas, pero que, conectadas entre sí en redes de intercambio, han mostrado que la educación permanente puede dejar de ser utópica y que los principios genéricos iniciales pueden concretarse en diseños operacionales. Este ha sido el papel fundamental que el Consejo de Europa ha jugado con sus sucesivas redes de proyectos en interacción (79). Aunque no se trate más que de aproximaciones, lo cierto es que hoy se puede pisar terreno firme a la hora de traducir en medidas concretas los principios de la educación permanente, que, además, pueden ser los más adecuados para épocas de crisis y de presupuestos sobrios.

### 1.1. ¿Qué es lo que se quiere hacer permanente?

La educación, naturalmente. En esta obviedad reside una de las claves de la cuestión. El uso casi indiscriminado de varios términos y, en este caso, la

confusión probable entre educación y enseñanza es todavía hoy una fuente de malentendidos. Sin entrar a hacer un trabajo de diccionario, conviene, sin embargo, precisar que lo que se pretende hacer permanente es la posibilidad de que las personas y los grupos puedan comenzar o continuar procesos de aprendizaje, utilizando los recursos disponibles, sin más limitaciones que las prioridades impuestas por la escasez de los mismos. No se refiere, pues, el adjetivo permanente a la asistencia a centros educativos o a los procesos de aprendizaje basados en la enseñanza, aunque éstos sean todavía los caminos fundamentales. Lo que importa es el fin y éste no es otro que una educación o formación coherente, integral, actualizada, sin veredictos definitivos (80), conectada a los otros aspectos del desarrollo. Educación que puede conseguirse en lugares distintos, en tiempos distintos y por los más variados medios.

Este desplazamiento del centro de interés de los procesos de enseñanza hacia los procesos de aprendizaje es, tal vez, uno de los aportes esenciales todavía casi virgen en cuanto a consecuencias prácticas dentro del propio sistema escolar, de los teóricos de la educación permanente. Si «el acto de enseñar cede el paso al acto de aprender»; «si esta perspectiva verdadera de toda educación» (81) implica «un cambio de la substancia del acto educativo» (82), entonces los sistemas educativos no pueden permanecer inmutables.

Ya el Informe Faure se titulaba *Aprender a ser*. El Informe al Club de Roma *Aprender, horizonte sin límites*, se constituyó en el manifiesto del «aprendizaje innovador y anticipatorio», en contraposición a las viejas estructuras del «aprendizaje de mantenimiento». El informe fue el catalizador de un conjunto de intuiciones e iniciativas que siguen sin cristalizar. Su propuesta de un gigantesco programa de investigación interdisciplinar sobre el aprendizaje individual y social se basaba en un marco conceptual sugestivo:

«El aprendizaje se aborda con un enfoque global, como las maneras en que individuos y grupos adquieren no sólo conocimientos, sino también emociones y valores, así como destrezas y aptitudes para vivir en un mundo cambiante. Se trata de buscar caminos para ir superando el «desfase humano» —hilo conductor del informe— que existe entre, por un lado, la creciente complejidad de nuestro entorno y hasta de nuestros propios actos y, por otro lado, el retraso en el desarrollo de nuestras capacidades para enfrentar esta complejidad. Resulta particularmente sugestivo el planteamiento del aprendizaje social como «determinante en última instancia del éxito o fracaso del desarrollo económico, social o de cualquier tipo» (83).

Aunque todavía no ha calado hondo este giro teórico, comienzan a producirse hechos significativos. Philip Coombs se nos presenta como privilegiado testigo del cambio. Su primer libro sobre *La crisis mundial de la educación* (1968) adoptaba la perspectiva del análisis sistémico porque su objeto, la educación, era un sistema. Lo que quedaba fuera del sistema educativo era «mezcla descuidada» o «desconcertante surtido de educación no formal y actividades de formación», aunque puedan constituir «un importante complemento de la enseñanza formal» (84).

En su segundo libro con el mismo título (1984) se abandona la perspectiva del análisis de sistemas, porque «actividades educativas tremendamente

diversificadas se resisten a dejarse encasillar en el molde de un único mecanismo de análisis de sistemas... Para ajustar el análisis al mundo real de la educación... se adopta como estructura intelectual básica a escala nacional la noción de *red de aprendizajes*» (85). «Una valoración adecuada de los contenidos de la oferta educativa nacional exige el examen no sólo de su sistema de educación formal, sino también de sus provisiones y recursos de aprendizaje *no formal e informal*. Juntos constituyen una compleja *red de aprendizaje a lo largo de toda la vida* que presta servicio a una gran variedad de cambiantes necesidades de aprendizaje de la gente, desde los recién nacidos y los niños hasta los adultos y los ancianos» (86). Aunque el hilo grueso de la malla lo constituye el sistema escolar, lo que se ofrece a la consideración de administradores, planificadores y políticos es «el conjunto del esfuerzo educativo nacional que se plasma también en el conjunto de actividades formativas que han venido a englobarse bajo el concepto de educación no-formal y hasta en algunos de los mecanismos de socialización que se denominan educación informal (87).

Plantear así las cosas implica *disolver* el problema de la dicotomía entre educación formal y no-formal. Nunca han estado claras las fronteras entre ambos conceptos y, sobre todo, nunca han sido útiles a no ser para quienes defienden intereses corporativos. Si se define la educación formal como proceso de aprendizaje que culmina en una credencial, esta especificidad se rompe cuando, por otro lado, no existen razones para oponerse a que cualquier saber, cualquier aprendizaje hecho de cualquier forma, sea reconocido socialmente. La implantación del sistema modular es la vía hacia la destrucción de fronteras.

La identificación, por otro lado, de la educación no formal con procesos educativos marginales, hechos con escasos recursos y destinados a los pobres, choca con el hecho de que, siguiendo el criterio de los títulos y diplomas, serían educación no formal un conjunto de programas que tienen un altísimo valor de mercado. «Las naciones altamente industrializadas tienen una abigarrada variedad de programas y actividades de educación no-formal sin las que su progreso social, económico y tecnológico sufriría un preocupante frenazo» (88). La idea, pues, de que la educación no-formal es el mal menor para aquellos lugares o tiempos en que no es practicable la educación formal, nos conduce a la imposibilidad de explicar por qué las formaciones de punta se realizan, en buena parte, fuera del sistema formal.

Algo análogo sucede con los binomios «*reglada, no-reglada*», escolar y extraescolar, usados con análogos connotaciones. Hay programas formativos supuestamente no formales o no reglados que están sistematizados hasta el detalle, mientras que, por el contrario, algunos currícula «formales» se caracterizan por su generalidad y globalidad. Como, por otro lado, tampoco es válida la identificación por el coste y la eficacia (la llamada educación no formal no es necesariamente ni más barata ni más eficaz), conviene no utilizar este tipo de terminología, a no ser como referencia a la situación actual de las fronteras entre el sistema escolar y el resto de programas educativos.

Fronteras que, sin embargo, dejan de ser claras en casos como las actuales escuelas o centros de *artes aplicadas y oficios artísticos*, que se sitúan en una poco fructífera tierra de nadie.

Todas las instancias educativas se rentabilizarían si dejase de haber territorios acotados por fronteras, para funcionar todos como un conjunto de caminos interconectados entre sí. Es la idea de una red, en el sentido en que lo es una malla o un rizoma, no una red de sucursales bancarias, conectadas solamente a las oficinas centrales. La red sirve para seguir un itinerario educativo y para pasar sin trauma a otro. A título de ejemplo: ¿no sería más fecunda la red de enseñanzas artísticas de la Administración Educativa si se vinculase con las redes análogas de los municipios y de algunas fundaciones y entidades (escuelas de arte, universidades populares, ateneos, casas de cultura...)? Más todavía: ¿no tendrían una mayor presencia y utilidad social si establecieran nexos con los centros de EGB y de enseñanza secundaria, así como con los centros o programas de educación de adultos?

Organizar, pues, el servicio público de educación, según los principios del aprendizaje permanente, implica «evaluar la red o redes de aprendizaje que ya se tiene, analizando sus puntos fuertes y sus deficiencias, para después, paso a paso, proceder a ampliar y robustecer la red» (89). Esto plantea un desafío a las administraciones educativas y a todos los poderes públicos y fuerzas sociales que de hecho tienen una intervención educativa que, por definición, suele considerarse no formal. Si se quiere rentabilizar educativa-mente todos los recursos que la sociedad está destinando a los procesos de enseñanza y aprendizaje, parece claro que no se debe continuar con la actual dispersión. Pero, por otro lado, sería ilusorio y vano el intento de homogeneizar y encuadrar todas las redes existentes en el actual marco administrativo. La tarea esencial, que exigirá un esfuerzo sostenido de gran aliento, consiste en crear mecanismos realistas de conexión para fijar políticas comunes, prioridades sociales y criterios análogos de funcionamiento en cuanto al uso polivalente de los recursos públicos y para establecer las reglas del juego de la concertación con empresas o fuerzas sociales que tienen recursos actual o potencialmente educativos. Este enfoque de redes de aprendizaje debe posibilitar crear una oferta coherente de cara al ciudadano y, por lo mismo, tiene que asegurar que no existan contradicciones entre, por ejemplo, la política de conciertos que emana de la LODE y la que de hecho se produce en el seno de otros programas formativos del Estado.

## 1.2. ¿Cómo se puede lograr un aprendizaje permanente?

En primer lugar, abriendo más espacios y más tiempos para aprender, lo que en buena parte debe conseguirse con una manera distinta de administrar ambos conceptos por parte del sistema escolar. Veamos algunas aplicaciones (90).

*El tiempo* es una de las dimensiones más reglamentadas por el actual sistema escolar. *La edad* condiciona la entrada o salida de un centro educativo,

o el que un chico sea considerado retrasado, normal o superdotado... *La horas* dedicadas a una asignatura... *El horario y calendario* escolar... La programación de los cursos dentro de un nivel...

Todas estas facetas del factor tiempo en el sistema escolar pueden regularse de distintas maneras. Por ejemplo, el concepto de *ciclo*, en reemplazo del concepto de *curso*, introduce un factor de flexibilidad que, en principio, facilita el aprendizaje de un niño. Asimismo, la alternancia aplicada a una relación muy estrecha entre el trabajo y la formación profesional altera necesariamente el concepto de horario y calendario escolar.

Al hablar de educación de adultos, la edad es un elemento esencial. Si hay una edad para aprender, los adultos que deben hacerlo son quienes no aprendieron a tiempo. Si, por el contrario, partimos del supuesto de que hoy es necesario seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida, entonces debe irse abandonando la idea de una relación mecánica entre edades y niveles de instrucción, sobre todo a partir de la edad laboral. Esto permitiría, de entrada, ir situando los centros educativos de enseñanza secundaria de segundo ciclo y los de educación superior en la órbita de educación de adultos.

Lejos de ser un juego de palabras, esta idea aparece, cada vez más asiduamente, en los informes de los expertos nacionales e internacionales (91). De la profundidad de los cambios que deberían operarse en el sistema escolar, si se hiciese realidad el derecho a la formación a cualquier edad, nos da una muestra esta reciente afirmación de los profesores del Colegio de Francia: «Habría que repensar profundamente la organización escolar, con el fin de posibilitar que los retornos periódicos a la escuela puedan tener múltiples duraciones (un curso entero, dentro del modelo del año sabático; seis o tres meses, o una semana o dos horas por día...» (92). Evidentemente tal perspectiva es capaz de producir vértigo a los directores de centros educativos y a toda la maquinaria administrativa. Ahora bien, si el proyecto «educación permanente» tiene todavía algún significado práctico, éste sería el horizonte hacia el que acercarse a través de medidas paulatinas y parciales. Una vez más, la otra alternativa, consistente en crear una red paralela de centros de segunda oportunidad es también autópico, no por razones administrativas, sino económicas, aún en el caso de que no hubiera argumentos educativos para descartarla.

## 2. LA ESCUELA Y LOS OTROS LUGARES EDUCATIVOS

*El tema de los otros lugares educativos* significa no sólo que hay cosas que se pueden aprender mejor en una fábrica o en un hospital que en un colegio, sino que, por eso mismo, hay una serie de saberes y de instrumentos que la escuela —de la básica a la Universidad— debe considerar cometido específico suyo y obligación, por tanto, inalienable. Cuando se habla de «volver» a la escuela que enseñe a leer, escribir y contar, probablemente existen

otras razones implícitas para que estas tareas se consideren como una vuelta atrás. La escuela debe garantizar a todos los ciudadanos un mínimo cultural común, que deberá ser progresivo y diferenciado a partir de la escolaridad obligatoria. Ningún movimiento renovador debería haber olvidado esta verdad elemental. Más bien ha sucedido que a la escuela se le ha cargado con responsabilidades que debe compartir, explícita y socialmente, con otros agentes educativos. Este mínimo cultural común implica dos aspectos esenciales. Por un lado, «*un núcleo de saberes teóricos y prácticos fundamentales*» (93) adecuado a los diferentes niveles y especialidades. Por el otro, un conjunto de *instrumentos intelectuales*, de *técnicas de aprendizaje* y de *hábitos de convivencia* con los que garantizar la continuidad de la formación. La escuela, sobre todo la escuela general y básica, debe proveer al ciudadano de los esqueletos básicos que permitan la integración, asimilación y síntesis de todos los saberes y valores que se pueden desarrollar en las demás redes de aprendizaje. A título de ejemplo, la escuela debe enseñar a leer libros de diferentes géneros literarios, pero también debe enseñar el uso de los distintos códigos audiovisuales y las reglas fundamentales de la solidaridad y convivencia democrática. «Aún las mejores universidades no pueden esperar haber producido gente 'educada', en el sentido de que han completado su educación. Su objetivo y aspiración deben ser el producir gente educable, bien preparada para una vida de aprendizaje, que es un objetivo muy diferente» (94).

La escuela, pues, no tiene sentido por sí misma, sino por su capacidad de servir de catalizador y favorecedor del aprendizaje individual y de grupo. Debe servir para potenciar las múltiples ocasiones de aprender, que la vida en sociedad depara. Hay edades en que la escuela y la familia son los agentes educativos casi exclusivos. Pero dentro de la familia y de la escuela «viven» otros agentes. Por ejemplo, la televisión. En todas las edades hay otros agentes que pueden ser educativos. No se trata de hacer ciencia-ficción sobre la fábrica o la oficina como lugares educativos. Normalmente no lo son. Los hospitales tampoco. Pero pueden serlo. Se trata de que la escuela predisponga y prepare y tal vez se ponga de acuerdo con esos otros mundos.

Las prácticas de formación profesional en las empresas son un ejemplo que va mucho más allá de las «visitas» al mundo exterior que organizan algunos colegios. Ambas aproximaciones a la realidad han constituido una ruptura con respecto a los tiempos en que poner ejemplos de la vida real era la mayor concesión que el rigor académico toleraba. El enclaustramiento de nuestra vida escolar y académica debe superar una barrera más: la fábrica, el hospital, la cooperativa de limpiezas... no son el lugar donde se va a practicar lo aprendido en la escuela. Son otro lugar de aprendizaje que, al igual que la escuela, tendrán que aceptar transformaciones internas si quieren convertirse en lugares también educativos.

En este marco tiene sentido el planteamiento de la necesidad de ir borrando fronteras, sobre todo a partir de los dieciséis años, entre estudio, trabajo y ocio. Inclusive por razones pragmáticas debería ir siendo normal

que el uso flexible del tiempo y de los espacios permitiera una mayor rentabilidad educativa para jóvenes y adultos, así como una inserción social y espontánea.

Este enfoque es el que posibilita que los centros escolares puedan acoger *públicos atípicos* hoy en día, tanto *educadores* (artistas, cuadros técnicos...) como *educandos* (trabajadores, parados...), cuya convivencia con los profesores y alumnos «normales» debería ser un factor de enriquecimiento. Este doble movimiento por el cual la educación «sale» de la escuela, que, a su vez, acoge a personas que no son «escolares» es lo que se ha llamado la «laicización» de la educación: no existen personas, ni lugares, ni tiempos, ni medios sagrados para y por la educación (95).

*En resumen:* el sistema educativo debe concebirse como una red viva integrada por distintas redes en que las personas puedan aprender, sea cual sea su edad y condición. El sistema escolar debe dejar de ser una tela de araña con la pretensión de atrapar lo que se acerca a su campo. El sistema escolar, sobre todo en sus primeros tramos, debe enseñar a aprender por sí mismos a los individuos y a los grupos, lo que les abrirá las puertas de otros lugares potencialmente educativos, al mismo tiempo que abre las suyas a públicos que ya no están en «edad escolar».

Este discurso resulta atractivo o inobjetable desde un punto de vista teórico para muchas personas que, sin embargo, experimentan gran desazón o resistencia profundas, si se sienten llamadas a dar pasos concretos en esa dirección. Desde los sagrados derechos del saber académico hasta los no menos respetables derechos de la carrera docente, muchos principios y rutinas se sienten tocados por esta utopía. Y verdaderamente se trata de una utopía en el sentido etimológico: en ningún sitio este discurso inspira plenamente las decisiones políticas y administrativas que afectan al mundo de la educación (96).

El envoltorio utópico inicial —la ciudad educativa— no ha dejado ver con claridad los pasos concretos que de hecho se han dado en muchos países en esa dirección (Anexo III) y ha creado anticuerpos resistentes que la inseguridad de la crisis ayuda a robustecer. La actual atomización de los saberes especializados y la reproducción de las desiguales oportunidades sociales a través de credenciales educativas muy rígidas, se ven favorecidas por el temor a que un cuestionamiento profundo del servicio público educativo implique el desmoronamiento de unos roles y la aparición de otros nuevos. Esta perspectiva, aunque sea lejana, no predispone favorablemente a los funcionarios docentes y administrativos hacia planteamientos que pueden afectar negativamente sus derechos adquiridos o implicar reconversiones profesionales siempre problemáticas.

Las mentalidades cristalizadas en usos y costumbres son fruto de una manera de pensar y de sentir la educación que tiende a concebirse como la única posible, aunque se acepten innovaciones y experimentos con carácter de excepción. La Administración Educativa, como estructura que condensa esta situación en términos jurídicos, ideológicos y administrativos, no es, por

lo mismo, una buena receptora y transmisora de las nuevas corrientes, que normalmente se neutralizan al pasar por ella.

Estas y otras consideraciones pretenden acercarse a una explicación del desfase existente entre la aceptación generalizada de los principios antes expuestos y la remisa puesta en práctica de los mismos. Estos no son, por otra parte, una elucubración de laboratorio, sino el resultado de reflexiones sobre tendencias y hechos firmes, llevadas a cabo por personas de todas las grandes culturas vivas, de diversas disciplinas y profesiones, así como de todo el abanico de opciones políticas.

Para que la utopía encuentre un lugar, dejando así de serlo, hay que ponerse manos a la obra, apoyándose en hechos y tendencias de la sociedad, pero también en experiencias y proyectos en marcha tanto fuera como dentro de España.

Hasta este momento nuestra reflexión ha sido claramente envolvente de toda la educación, fenómeno inevitable si se quería enmarcar adecuadamente la educación de adultos. Teniendo, pues, como telón de fondo la hipótesis central de trabajo, el diseño que sigue a continuación pretende solamente aportar *algunas concreciones posibles desde la perspectiva de la educación de los adultos*, o, para decirlo con más precisión, de aquéllos que, siendo mayores de 16 años no están actualmente dentro del sistema escolar ligado a la edad. Felizmente parece afianzarse la convicción de que es necesario replantearse el sistema educativo para dar cohesión y sentido a las múltiples reformas e iniciativas en curso. Desde el campo de la educación de adultos se pueden enfocar unos ángulos que resulten disfuncionales para otros. Tómense pues las siguientes sugerencias, así como las meditaciones precedentes, como una invitación a un diálogo al que se llega sin dogmas, aunque con algunas opiniones firmes.

### 3. EL DISTRITO EDUCATIVO: UN TERRITORIO PARA LA EDUCACION PERMANENTE

Si se quiere que la educación permanente tenga un sitio fuera de los preámbulos de leyes y decretos, sus principios tienen que empezar a tomar cuerpo en *territorios concretos*. El distrito educativo, concepto más comprensivo y amplio que el de distrito o comarca escolar, ha sido la categoría que ha concitado un mayor consenso entre quienes se han decidido a proponer diseños operativos para esta estrategia educativa (97).

En el documento de trabajo previo a este libro se trazaron las grandes líneas de lo que sería *la base territorial* de la educación de adultos, bajo el supuesto implícito de que debía serlo de toda la educación y, en lo posible, también de otras políticas. Este supuesto, después de las reacciones habidas en el proceso de debate y, sobre todo, de las no habidas, es el que hemos intentado explicitar. Mas al tratar de su concreción operativa, *reiteramos que la perspectiva es la educación de adultos*, tal como la hemos definido.

*La identificación de un distrito.* La dimensión espacial tiene entre nosotros un grado tal de formalización que conviene precaverse de sus excesos desde el principio. No estamos hablando de un mapa territorial con fronteras estables, sino de un reconocimiento de las unidades territoriales existentes, que tienen de hecho una identidad social reconocida y son el enclave de diversas realidades institucionales con recursos públicos en varios sectores: educación, cultura, salud, orden público, justicia, etc.

En el caso de poner en práctica esta idea, se podría ensayar con distritos y comarcas de diferente tamaño y además con carácter elástico. Dado que el posible «mapa escolar» tendría que sancionar una distribución de centros escolares que no se hizo esencialmente en función de unidades territoriales «naturales», *se sugiere que los distritos se configuren en torno a demarcaciones hechas con criterios de desarrollo rural o industrial o atendiendo a la distribución municipal o de distritos municipales en las metrópolis.* Es bueno que coincidan las zonas de actuación educativa preferente (ZAEP) con las de agricultura de montaña (ZAM) o de urgente reindustrialización (ZUR), pues el territorio así definido es el lugar del desarrollo endógeno e integral de que antes hemos hablado (98).

Un abordaje administrativista, además de ser insuficiente, puede frustrar cualquier intento renovador. Un distrito educativo no es una demarcación parcelaria, sino un proyecto de práctica educativa en una comunidad dada, que habita un territorio concreto y que, a través de la educación, debe resolver problemas de diverso género. La índole del proyecto educativo, la institución o fuerza social que sirve de motor de arranque, así como el consenso social que provoque, pueden ir delimitando geográfica y administrativamente un distrito. La formalización jurídico-administrativa debería sancionar los procesos de innovación y no encorsetarlos de antemano.

Cuando hablamos de proyecto educativo no estamos pensando en un proceso teórico previo a la práctica. Para concretar en un distrito dado las ideas básicas de la educación permanente, sigamos un proceso simulado, que en el símil de la red podría ser su paulatino tejido, en el bien entendido de que no hay un solo orden ni un mismo tipo de tejido posible.

- \* El Consejo Escolar de un Centro de EGB, por iniciativa del APA, puede ponerse de acuerdo con el Consejo Escolar de un Instituto cercano para organizar una semana cultural de la comarca o del barrio o para la utilización conjunta de las bibliotecas de ambos centros. Esta humilde iniciativa, que puede servir para dinamizar un poco los centros educativos, para llenar de contenido a los órganos escolares y para poner la escuela al servicio de públicos no escolares, puede parecer utópica por una dificultad tan nimia como la inexistencia de conserjes a partir de determinada hora. Caminar en la dirección de la educación permanente significa en este caso buscar una solución al «impasse» administrativo.
- \* La solución, tal vez, puede inicialmente buscarse en un convenio con el Ayuntamiento, en que éste, lógicamente, ha de encontrar alguna con-

trpartida en términos de servicio a la población por parte de los centros educativos. Así pues, la más modesta iniciativa desencadena un proceso de ruptura de la segregación de los centros escolares.

- \* Si la experiencia inicial funciona (y los poderes públicos deberían hacer todo para que funcione), se pueden dar pasos más contundentes. Los padres de los alumnos son los adultos educandos. Los centros escolares podrían plantearse programas de formación específica para los padres. La fórmula «escuela de padres» es la más socorrida. Pero también puede plantearse un servicio permanente de cultura general o educación básica para aquellos padres de alumnos con carencias de formación inicial. Como los profesores de ambos centros están por definición dedicados plenamente al trabajo con los niños y jóvenes, deberá acudir a los diferentes programas con partidas presupuestarias y/o dotaciones de personal destinadas a este género de actividades. Ya en este momento existen vías abiertas, tanto en las Administraciones Educativas como en las de Trabajo: educación compensatoria y de adultos, Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, programas de educación para la salud, de extensión agraria, de educación del consumidor, de desarrollo cooperativo...
- \* No tendría por qué producirse una segregación absoluta entre estos programas nuevos y la vida escolar ordinaria. Podrían tomarse las medidas administrativas necesarias para que parte del personal contratado para estos programas escolares, liberando determinadas horas a algunos profesores ordinarios que podrían colaborar en la educación de los adultos.
- \* Llegados a este punto, las comunidades escolares del Centro de EGB y del Instituto tendrían otra significación. Sus Consejos Escolares estarían asumiendo realmente las atribuciones que la LODE les asigna:
  - «g) Elaborar las directrices para la programación y desarrollo de las actividades escolares complementarias...»
  - «h) Establecer los criterios sobre la participación del Centro en actividades culturales, deportivas y recreativas, así como aquellas acciones asistenciales a las que el Centro pudiera prestar su colaboración.»
  - «j) Establecer las relaciones de colaboración con otros centros con fines culturales y educativos» (99).

Un Consejo Escolar focalizado exclusivamente en la vida «interior» de la Escuela difícilmente sería capaz de romper el cerco de los problemas domésticos. Para que se convierta en un órgano vivo, animador de una comunidad educativa en sentido pleno, la apertura de los centros escolares a públicos no escolares puede ser una vía auténticamente transformadora e innovadora de la propia escuela y de su inserción en el medio. El clima educativo crado por esta manera de entenderse la escuela a sí misma es mucho más propicio a la comprensión y solución del llamado fracaso escolar que las meras reformas curriculares, didác-

ticas y de tecnología educativa. Decidir sobre un proyecto de programación y de presupuesto que incluiría, por tanto, recursos provenientes no sólo de la Administración Educativa, sino también de otras instituciones, confiere al equipo directivo, al Consejo Escolar y a toda la Comunidad educativa un poder real autónomo, que podría ser uno de los efectos más ricos de la virtualidad contenida en la LODE. Los supuestos y requerimientos de índole administrativa, jurídica y financiera de esta poco destacada dimensión de la LODE necesitarían capítulo aparte.

- \* Esta intervención de la escuela extramuros o, lo que es lo mismo, la apertura de la escuela a públicos no escolares, no implica que la escuela sea el único lugar de la educación de adultos. Los educadores de adultos más lúcidos y progresistas han venido luchando por una pedagogía específica, que, sin embargo, ha buscado un nombre poco feliz: andragogía. En el propio documento previo a este libro se hablaba de horarios, locales, equipamiento y estilo *adultos*, así como de una relación *adulta* con el medio. Los Centros escolares no podrán olvidar estos criterios, pero, además, es bueno que existan centros o programas específicos para públicos fuera de la «edad escolar», mientras ésta siga.
- \* En la mayoría de los hipotéticos distritos educativos existirá ya alguna iniciativa o programa en curso. Sería un contrasentido promocionar la apertura de la escuela y mantener aislados los centros de adultos. Excepto algunos centros dependientes de la Administración Educativa que no han logrado dejar de ser una réplica marginal de los centros de EGB, muchos establecimientos públicos y de iniciativa social o privada tienen un tipo de programas y actividades que tal vez no fuera ilusorio compartir y ampliar en concertación de varios agentes institucionales y sociales. De manera práctica, existe de hecho una importante contribución de muchos ayuntamientos a la educación artística de miles de niños. ¿Sería razonable mantener un remedo de clase de música en el horario escolar, cuando al lado existe una escuela municipal de música mucho mejor dotada? ¿Será inevitable continuar la ficción de que todo debe hacerse en las aulas y «obligar» a los niños y jóvenes a ampliar de hecho sus horas lectivas si quieren aprender música, cerámica, pintura, fotografía y, tal vez, inglés? ¿Los centros educativos no cumplirían mejor sus funciones intransferibles si se decidiesen a compartir con otras instancias las demás funciones?

No existe una respuesta homogénea a estas preguntas cuando las realidades locales son tan plurales. Pero, precisamente por eso, hay que intentar respuestas plurales, dentro de la mayor prudencia para no desencadenar más conflictos de los necesarios. Lo cierto es que hay recursos públicos cuya mayor rentabilización es posible y obligada en tiempos de restricciones del gasto público, produciendo, además, beneficios sociales añadidos por el mero hecho de su interconexión. El gran beneficio social añadido de esta

ósmosis institucional es la creación de un verdadero *estado de educación o clima educativo*, factor determinante de los aprendizajes y rendimientos individuales, además de serlo en cuanto a la capacidad de desarrollo de un ámbito territorial dado (100).

- \* No sería sana la obsesión por el movimiento de vaivén de los jóvenes hacia centros de adultos y viceversa. Ambos deben conservar su especificidad, como es natural. Insistimos en las conexiones porque no existen, y porque tanto las experiencias de coordinación como los problemas del aislamiento empiezan felizmente a ser sentidos y expresados claramente (101). Donde los centros específicamente dedicados a públicos no escolares, tanto los especializados como los de formación general, tengan un protagonismo importante, los centros escolares ordinarios no tienen por qué hacerles la competencia, sino establecer relaciones de mutua cooperación en campos específicos.
- \* Con los ejemplos reseñados no se completa todavía la malla institucional y social que debe ir constituyendo lo que hemos llamado «distrito educativo». Aludíamos antes a la prometedora iniciativa de la Dirección General de Enseñanzas Medias del MEC sobre las prácticas en empresas de los alumnos de la actual Formación Profesional de 2.º Grado. Este es un paso inicial que si por sí solo es ya positivo, podrá serlo mucho más si se diera un movimiento recíproco de las empresas hacia los centros educativos. Aparte de la colaboración que las empresas pueden prestar en la puesta al día de aspectos tecnológicos del profesorado de Formación Profesional, se puede pensar que muchas empresas podrían beneficiarse de la capacidad formativa de muchos profesores. La formación de cuadros medios, de trabajadores especializados o sin especial cualificación podría ser la réplica adecuada que los centros educativos, escolares o no, podrían dar a la utilización educativa de las empresas. Las administraciones educativas y de empleo, junto a los sindicatos y organizaciones empresariales de todo tipo, tienen aquí un desafío para plasmar las nuevas iniciativas que, como el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, encuentran tantas dificultades de concreción dentro de los actuales compartimentos estancos de las administraciones públicas. La creciente colaboración vía convenios entre el Ministerio de Educación y el de Trabajo debería constituir un primer paso hacia una más estrecha cooperación.
- \* Los servicios sociales y culturales en sentido amplio (tales como hospitales y centros de salud, hogares de ancianos, centros de atención a minusválidos, minorías étnicas y otros marginados sociales; museos y bibliotecas; polideportivos...) pueden irse convirtiendo paulatinamente en lugares educativos, sin perjuicio de su identidad y funciones específicas. El conocimiento sistemático del funcionamiento interno de las instituciones por parte de los ciudadanos constituye una dimensión del aprendizaje democrático, tanto infantil como adulto. El sacrificio que esta apertura puede implicar debería compensarse ampliamente

con el beneficio que les reportaría los servicios formativos que los centros educativos les abrirían.

- \* Este crecimiento en espiral de las interconexiones no tiene límite, ni tiene fácil cabida en las páginas de un boletín oficial. Los boletines oficiales podrían, sin embargo, posibilitar procesos de este tipo, a sabiendas de que las circunstancias concretas posibilitarán a unos llegar muy lejos, mientras otros dan sólo un paso hacia adelante. Este es un *mapa educativo dinámico*, que es la cara cualitativa del *mapa escolar dinámico*.

### 3.1. La concreción institucional del distrito educativo

El proceso simulado descrito continuará siendo una utopía o mero voluntarismo militante de algunos pioneros, si no se le favorece jurídicamente y se le instrumenta administrativamente. No sería oportuno plantear ahora mismo la generalización uniforme. Pero lo mismo que otras reformas están enraizándose a través de innovaciones que afectan a centros, podría pensarse también en experimentos de ámbito geográfico.

Algunos programas innovadores de algunas administraciones educativas han desatado procesos similares al descrito, aún cuando en su origen no se fijasen ese objetivo. Por ejemplo, en algunos lugares, la dinámica de los programas de educación compensatoria (alfabetización, cursos para jóvenes desescolarizados, equipos de apoyo y centros de recursos...) ha conseguido romper las discontinuidades y segregaciones establecidas por ley o por rutina y han llegado a establecer alianzas originales, aunque todavía endebles, entre instituciones, sectores y programas hasta ahora separados. Es, pues, posible y en ciertos lugares está resultando beneficioso este enfoque. Pero esto ha sido posible porque desde el órgano pertinente del MEC o de las Administraciones Autonómicas se ha favorecido e inducido esta manera de hacer las cosas y, porque, localmente, ha habido personas capaces de animar y gestionar el proceso. Este doble elemento es la clave. Sin ellos o no habrá generación espontánea o ésta se convertirá en estéril desorden.

Pero estas experiencias aisladas y de carácter excepcional no bastan para introducir de manera firme una transformación capaz de desarrollarse. Los nuevos perfiles profesionales ligados a la educación, no como enseñantes, sino como coordinadores, gestores, animadores... no serán reconocidos como algo normal, mientras deban seguir siendo enseñantes en comisión de servicio, que, por otro lado, a veces aparece más como privilegio que como servicio. La utilización de los recursos materiales (locales y medios financieros) de manera distinta a lo usual hasta ahora, deberá tener su reflejo en partidas presupuestarias normales, si no se quieren someter las innovaciones a una gimnasia administrativa asfixiante, siempre en la cuerda floja que va de la Ley de Contratos del Estado a la de Procedimiento Administrativo.

Si los poderes públicos estiman que vale la pena proseguir un proceso de esta naturaleza, deben allanarse los caminos jurídicos y administrativos. La

imposibilidad o inconveniencia de un proyecto no puede ser juzgada solamente con criterios jurídicos y administrativos, sino, fundamentalmente, con criterios sociales, educativos y de viabilidad económica. La norma y la administración deberían después allanar el camino.

La primera condición para poner en marcha un distrito educativo es la existencia de condiciones mínimas en el ámbito territorial concreto: demanda social explícita, clara necesidad (por ejemplo, una zona de urgente reindustrialización) de centros educativos u otras estructuras suficientemente motivadas, administración local sensible, etc.

En torno a un núcleo institucional y social adecuado puede irse implantando progresivamente la estructura institucional que dé vida al distrito. Este debe tener tres vertientes: por un lado, *el órgano de participación y coordinación*; por otro, *el servicio de inspección*; por último, *el equipo técnico de animación y gestión*. Nos referiremos sólo al primero y al último, sin perjuicio de que la definición de la función inspectora, en su faceta evaluadora de programas y centros, pueda extenderse también a las actividades que se salen del actual marco escolar.

### **3.2. El Consejo de ámbito territorial, órgano de participación y coordinación**

*Este órgano de participación* está posibilitado por el artículo 35 de la LODE para ámbitos territoriales no prefijados y sin especificación de funciones. Esta indefinición permite que, en el espíritu de participación que impregna toda la Ley, el Consejo de ámbito territorial pueda hacerse coincidir con el distrito. Si algunas funciones de los Consejos de Centros se refieren, como hemos visto, a temas que desbordan la actual vida escolar en sentido estricto, con mayor razón el Consejo de ámbito territorial debería ser el instrumento básico de dinamización de la vida educativa.

Este Consejo debería integrar naturalmente a los representantes de la administración local del territorio, de las administraciones sectoriales presentes localmente, así como a las fuerzas sociales (empresarios de todo tipo, sindicatos) y asociaciones capaces de aportar iniciativas, programas, recursos y usuarios para los servicios de formación. Deberían participar también representantes de los educadores (enseñantes, animadores, coordinadores, gestores de programas...), así como los propios usuarios de los servicios por sí mismos o sus tutores: asociaciones de padres de alumnos o de alumnos, colectivos interesados en la educación, etc.

#### **3.2.1. Funciones del Consejo Territorial**

Tan amplia representación permite pensar, para no multiplicar los órganos de participación, que este Consejo podría también ser, entre otras cosas, el correlato local del proyectado *Consejo General de Formación Profesional*,

al que presumimos deberán seguir los correspondientes Consejos de ámbito autonómico, a pesar del problema competencial en cuanto a la formación ocupacional. En éstos, como en el que proponemos para el distrito, sería bueno que también para la formación profesional participen otras instituciones y fuerzas sociales. Las iniciativas económicas no se dan sólo entre las organizaciones sindicales y patronales. Los ayuntamientos y los servicios locales de agricultura, por ejemplo, pueden jugar un papel importante en las «iniciativas locales de empleo», como sucede en otros países europeos y como está sucediendo aquí. En el ámbito local, además, es difícil imaginar que un grupo de jóvenes que quieren montar una empresa cooperativa se sientan representados por las actuales organizaciones empresariales. Siendo la formación profesional, en la línea antes expuesta, una política clave para el desarrollo local, parecería deseable que pudiesen intervenir en la concreción local del marco general de la misma todos los agentes sociales e institucionales potencialmente generadores de formación y de actividad económica. Todas las iniciativas económicas, tanto si provienen del sector público estatal, regional o local, como si emanan del sector privado o de grupos locales, encontrarían en este Consejo el órgano capaz de convertir en planes operativos de formación sus necesidades en este campo.

- \* Asimismo, en todas las áreas educativas, este Consejo debería convertir en programa local las prioridades que, con carácter general, hayan fijado los poderes públicos competentes.
- \* Podría aglutinar o concentrar el uso de todos los recursos públicos, evitando el despilfarro de la duplicación de iniciativas.
- \* Podría ser el instrumento de negociación y concierto con las empresas privadas de formación, así como de la utilización formativa y educativa de otras empresas e instituciones para los fines antes señalados.
- \* Podría ser el cauce de participación, apoyo y evaluación de la iniciativa social sin fines de lucro en el área de la formación y educación de adultos.

Naturalmente, el Consejo Escolar de ámbito territorial tendrá que cumplir otras funciones esenciales en relación con los centros escolares de su demarcación. Pero se empobrecerían sus potencialidades si se redujera a un órgano de segundo grado de los consejos de centro para tratar solamente temas de transporte, comedores escolares y libros de texto.

Por lo demás, pueden existir comisiones sectoriales dentro de un Consejo. *En el peor de los casos, en cada Consejo Territorial debería existir una comisión responsable de la educación de adultos, de programas formativos o como quiera llamársele.*

Repetidamente se ha hecho alusión a las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR) y a las Zonas de Agricultura de Montaña y de otras zonas equiparables (ZAM) cuya regulación por el RD 2164/1984 puede servir de sugestivo contrapunto a lo que puede ser un distrito educativo. Este decreto trata de crear «un programa de ordenación y promoción», que «sería objeto de

un convenio entre las varias administraciones implicadas». Se cita explícitamente «*la educación compensatoria y de adultos*», además de contemplar entre las acciones inherentes a cada plan de actuación el «*apoyo formativo*». Se da, pues, por supuesto que las administraciones educativas deberían ser parte en el convenio. La ejecución del programa tendrá el carácter de «*acción común para el desarrollo integral*» de las zonas afectadas, que podrían llegar a ser hasta el 40 % del territorio nacional. Existirá un «*comité de coordinación*», integrado por las varias administraciones, en el que, aunque desdibujada, se contempla también la participación social (102).

El Consejo Territorial que la LODE posibilita podría establecer, para sus políticas de formación de jóvenes y adultos, unas relaciones de cooperación con esta estructura territorial que nace con vocación de desarrollo integral. Como en otro capítulo hemos subrayado, ésta es una dimensión crucial de la nueva educación de adultos.

### 3.3. El equipo técnico polivalente

Para seguir con el parangón de las Zonas, el Decreto citado establece que en cada ZAM el Comité de Coordinación se dotará de una *Gerencia ejecutiva* del plan de acción concertado. Algo análogo debe existir para los programas educativos, aunque no necesariamente con la misma impronta y funciones. Se trata de contar con un *equipo técnico* que ejecute la política local de educación y formación, sobre todo la que no está predeterminada por el funcionamiento autónomo de los centros escolares, aunque se apoye también en ellos.

*¿Estamos proponiendo una nueva estructura administrativa que se sumaría al complejo tinglado existente?* Para empezar, se trataría de evitar la dispersión de las actuales microestructuras, más o menos desarrolladas, integrándolas en una *única estructura de carácter polivalente*. Aunque no todas tengan el mismo ámbito territorial, existen o se están creando permanentemente servicios, coordinaciones y centros que cumplen una función más o menos definida territorialmente, pero que, en cualquier caso, están fuera de los centros escolares y a su servicio. Esto, en relación con el sector educación. Otros sectores tienen, a su vez, algunos servicios territoriales que directa o indirectamente cumplen funciones formativas. Aunque muchas veces aludidas, intentemos una enumeración de las estructuras públicas existentes. No todas están en todos los potenciales distritos, pues en algunos existen casi todas y en otros casi ninguna. La lista no es ni exhaustiva con respecto a todo el Estado (las CC.AA. están teniendo iniciativas en este campo) ni precisa, pero nos puede dar una idea del punto de partida y de las enormes posibilidades abiertas para un posible órgano dinamizador y gestor de un distrito educativo. Nadie osaría pensar que se pueda formar de golpe un solo equipo con la lista que sigue. Se pretende apenas mostrar que, sin aumento del gasto público, éste puede ser más rentable, sin perjuicio de que deba incremen-

tarse aquí o allá con posterioridad, en función de los actuales desequilibrios territoriales.

a) En el sector Educación:

- \* Equipos multiprofesionales para educación especial.
- \* Servicios de orientación para EGB y EE.MM. aunque con muy variado grado de desarrollo y de territorialización.
- \* Centros de recursos (ligados o no a educación compensatoria).
- \* Equipos de apoyo de educación compensatoria.
- \* Coordinadores locales de programas de alfabetización, o sus equivalentes en CC.AA. (coordinadores comarcales de educación de adultos en Andalucía, por ejemplo).
- \* Coordinadores de educación compensatoria o de la reforma de las EE.MM. y cuyo ámbito de actuación son de hecho algunas comarcas o barrios específicos.
- \* Los recién creados Centros de Profesores (CEPs).
- \* Los Centros Psicopedagógicos dependientes normalmente de la Administración Local.
- \* Aquellos Centros de EPA o Universidades Populares que no se limitan a dar cursos, sino que asumen funciones dinamizadoras y coordinadoras.

b) En el área de Trabajo:

- \* Oficinas comarcales del INEM.
- \* Los nuevos «promotores de orientación e Inserción Profesional» en el contexto del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (O.M. DEL 27-II-1986).

c) En el área de Agricultura:

Los gestores de los planes del IRYDA y del antiguo SEA, ésta con agencias en 759 comarcas, prescindiendo de la forma institucional que están adoptando en cada Comunidad Autónoma; así como los comités y Gerencias de Zonas de Agricultura de Montaña que vayan a crearse.

En la C. A. de Andalucía, las comarcas de reforma agraria que vayan declarándose han de contar, asimismo, con su mecanismo gestor.

d) En el área de Cultura:

Existe una desigual presencia territorial, de variopinta adscripción institucional, de variados servicios (museos, bibliotecas...) y programas (juventud, mujeres, tercera edad...) de animación o/y gestión cultural.

e) En el área de Sanidad y Consumo:

- \* Ambulatorios.

- \* Centros de Salud.
- \* Hospitales.
- \* Médicos de familia de los pueblos.
- \* Programas o campañas específicas.

f) En el área de Industria:

Las diferentes estructuras de las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR).

Se trata sólo de aquellas instancias que de hecho tienen incidencia permanente en algún aspecto de la formación en el ámbito local. Pero no hay que despreciar las conexiones con los bomberos o la policía, que pueden prestar dentro de una programación imaginativa una valiosa colaboración en educación vial o de protección civil frente a riesgos.

### 3.3.1. *¿Cómo convertir todo esto en un dispositivo unificado y coordinado?*

Supongamos que la iniciativa parte de la Administración Educativa, con el propósito inicial de prestar mayores posibilidades formativas a la población joven y adulta que no está en los centros escolares. Pensamos que en bastantes sitios podría iniciarse una coordinación eficaz y permanente entre todas las instancias educativas presentes en el potencial distrito. Al menos eso. Este mero paso permitiría ya establecer una relación institucional sólida con el INEM, con los servicios de Industria y Agricultura, con la Administración Local, para coordinar de alguna manera los programas que existen o para iniciar alguna acción mancomunada. La organización que de ahí emana, en función del contenido concreto de la relación, sería el embrión de una estructura que nacería, por el contrario, muerta, si se le cristaliza, de entrada, idéntica en todos los sitios.

### 3.3.2. *Funciones que puede ir asumiendo este equipo*

De entrada deben continuar asumiendo las que por separado tenía cada integrante del mismo. La comunicación de lo que cada uno hace entre todos evidenciaría de inmediato los solapamientos, insuficiencias o, eventualmente, las líneas divergentes y convergentes en las acciones sectoriales.

Pero como nuestra perspectiva son los sectores no escolarizados actualmente, nos permitimos enunciar unas cuantas funciones que, ni todas al mismo tiempo, ni con la misma intensidad, este equipo debería ir asumiendo, si queremos que sea el pivote de la nueva educación de adultos en el distrito.

- \* *Sondeo, Prospección e Inventario* de necesidades de formación, de programas formativos en curso y de recursos ociosos utilizables para la formación. Esta tarea permanente debería extenderse a las posibilida-

des formativas «a distancia» al menos en relación a las que ofrezca el sector público. Obviamente los centros escolares podrían ser los primeros beneficiarios de esta labor del equipo.

- \* El equipo puede ser una *correa de transmisión* entre las instituciones y los grupos, favoreciendo la cooperación bilateral o trilateral directa.
- \* *Información* global y asidua a los ciudadanos de todas las posibilidades formativas que en cada sitio y momento existen.
- \* *Orientación y asesoría a personas y grupos* sobre qué, dónde y cómo formarse, así como de las posibilidades de inserción socio-laboral que cada formación facilite.
- \* *Animación* del tejido social para crear un clima favorable a la promoción educativo-cultural.
- \* Dar coherencia a los *programas* sectoriales, compatibilizarlos y extraer, si procede, alguna forma de programa local común, así como elaborar programaciones-bisagra entre dos o más instituciones, que vengán a satisfacer necesidades no cubiertas por los programas sectoriales. La asesoría a las instituciones o grupos para que, eventualmente, reconviertan su programa o la manera de ejecutarlo, es otra dimensión de esta función programadora.
- \* Conjuntamente con el servicio territorial de inspección técnica, proceder el *análisis y evaluación de los programas* concretos y de la dinámica global del distrito.
- \* Mantener la *relación permanente con la Dirección Provincial de Educación*, a través de la recién creada *unidad de servicios educativos*. A través de la Dirección Provincial de Educación y, en la misma medida en que el equipo vaya rompiendo las fronteras de la Administración Educación y, en la misma medida en que el equipo vaya rompiendo las fronteras de la Administración Educativa, encontrar las conexiones con los equipos técnicos de otras administraciones sectoriales en el ámbito provincial.
- \* *Gestionar mancomunadamente los recursos* disponibles para los diferentes programas, sin que esto implique aminoración real de los recursos destinados a cada programa sectorial. Los recursos disponibles en un CEP, por ejemplo, pueden servir para un curso de cooperativismo. Pero el CEP podrá utilizar un Centro de recursos de Educación compensatoria o, tal vez, los de la agencia de extensión agraria. El ejemplo vale lo mismo para el conjunto de profesionales que el equipo pueda ir incorporando o coordinando.

Este equipo integrado, si bien puede parecer una invención respecto a nuestros hábitos administrativos, no lo es en absoluto respecto a otras dinámicas sociales que se están imponiendo con toda naturalidad. Todo el mundo frecuenta «multilocales» donde lo mismo se compra un libro que un bocadillo o se participa en una tertulia o se asiste a un concierto. Se trata, por tanto, de un intento modernizador de las instituciones educativas.

El camino hacia un nuevo uso de los espacios ha sido explícitamente

abierto por la Dirección General de Enseñanzas Medias del MEC al presentar su «*Propuesta de Organización de la Enseñanza Media Postobligatoria*»: «Una reforma planteada en estos tiempos no puede dejar de lado expectativas de formación permanente de muchos jóvenes y adultos. Es preciso abrir los centros de enseñanza media a estas personas y ofrecerles la posibilidad de asistir a las actividades que en ellos se desarrollan. Esta apertura de los centros escolares a personas de su entorno contribuirá a reforzar el contacto de los centros con la vida real» (103).

Este esbozo de lo que puede ser el distrito educativo, desde la perspectiva de lo que hoy son poblaciones no escolarizadas pero necesitadas de educación, no pretende ser más que eso: una primera aproximación a una hipótesis que, para ir tomando las diferentes formas que nuestra plural realidad exige, deberá iniciarse y desarrollarse por múltiples caminos.

Retengamos la idea esencial de que un distrito es el espacio geográfico, social e institucional en que realmente es productivo inventariar los recursos para rentabilizarlos mejor y, eventualmente, aumentarlos; donde es posible una coordinación real en torno a problemas y programas reales; donde la idea de la educación permanente puede convertirse en realidad.

Destaquemos además otro aspecto que apenas si hemos tocado todavía: *la motivación* de los potenciales usuarios de los servicios formativos. Nuestra insistencia en destacar las enormes necesidades de todo tipo de formación no presupone ingenuamente la correspondencia automática de la demanda explícita de las personas y sectores concernidos. Si necesidades objetivas e intereses manifestados fuesen a la par, las estructuras de la EA en España no serían lo que son, pues hace ya tiempo que la demanda social habría conseguido su transformación y desarrollo como lo ha hecho en otros campos (104).

Esto quiere decir que debe existir una política incentivadora positivamente de la necesidad de formarse, de las ventajas de seguir educándose. Con carácter global, es imprescindible que los responsables políticos, sindicatos, empresarios, etc., transmitan ese convencimiento a la población. Los medios de comunicación deben ser una pieza clave de esta tarea, sobre todo la televisión y la radio, por ser los medios básicos de aprendizaje de las personas más necesitadas de formación. Esto es esencial.

Pero además de esa predisposición positiva, de ese clima favorable que hoy no existe, hay que motivar localmente a las personas y a los grupos que son prioritarios, discutir con ellos sus carencias de formación y para qué puede servirles cada actividad formativa. Esto no es la típica publicidad de un producto educativo prefabricado, sino la información de que existe un lugar, un equipo donde es posible informarse de las posibilidades existentes y hasta negociar programas de formación a la carta, dentro de los recursos existentes. Este es, en definitiva, el papel de esas estructuras con las que pretendemos dar vida a la idea del distrito. Si no sirven para eso, estaríamos proponiendo meros cambios de nombre de algunas oficinas.

El Ministerio de Educación y varias Consejerías de Gobiernos Autónomos

han creado sendas Direcciones Generales de Promoción Educativa. Este nombre, que tan sugestivo les pareció a los miembros de la misión de la OCDE que ha venido a «examinar» el sistema educativo español, debería encontrar su pleno significado en esos equipos que no hacen un programa paralelo, sino que sirven de catalizador para promover la educación en una zona determinada, dinamizando y coordinando los recursos y programas existentes y compensando sus carencias. Si esto no se hace, seguirán usando los recursos formativos no los que más los necesitan, sino los que previamente están motivados. La discriminación positiva a favor de los grupos desfavorecidos se quedaría en mera declaración de intenciones.

## CAPITULO IV

### **LAS ESTRUCTURAS Y AGENTES ESPECIFICOS DE LA EA**

Desde la actual situación de la EA es legítimo y normal plantearse varias preguntas ante el discurso esbozado y la propuesta global que de él hemos concluido. Evidentemente éste no ha salido como un clamor de las reuniones y jornadas cuyas conclusiones hemos resumido. Y, sin embargo, si se quiere dar respuesta a todas las intuiciones parciales que han aflorado en los grupos más lúcidos e innovadores; si se quieren atender los diferentes deseos expresados en cuanto a la dignificación y el crecimiento exponencial de la educación de adultos; si se quiere responder a la necesidad sentida de una mayor coordinación de los servicios públicos, a la preparación adecuada de los profesionales de ese sector; sobre todo, si se quiere responder a las enormes necesidades de las que el capítulo II no muestra más que el esqueleto, y si, por último, se cotejan estas necesidades con los desafíos que tenemos planteados coincidiendo con nuestra incorporación a la CEE, entonces, el camino más realista parece ser el propuesto, aunque tenga, hoy por hoy, todas las apariencias de intransitable.

La solución más convencional habría consistido en proponer una red de centros de educación de adultos en todos los distritos y comarcas, con buenos edificios, dotados de profesores especialmente preparados para esa tarea en las universidades, dotados de los recursos didácticos adecuados, y que se coordinasen, de igual a igual, con sus homólogos de la Administración de Trabajo o de Agricultura. A esta red de centros deberían apoyarla centros regionales de documentación y otros recursos educativos para adultos y la Administración Edu-

cativa arbitraría las medidas para que los adultos pudiesen obtener el Graduado Escolar de una manera adulta. Además, la Administración aumentaría substancialmente el presupuesto de subvenciones a la iniciativa social sin fines de lucro, regularía adecuadamente el sector comercial del ramo y establecería unos conciertos específicos con las iniciativas municipales.

Probablemente este discurso habría complacido mucho más a un sector comprometido de veras con la EA que este complejo rompecabezas que, seguramente, resultará chocante o inviable. Puede incluso argumentarse que el documento de trabajo podría haber desembocado, después de la consulta, en una propuesta de este tenor. Es verdad. Determinadas ambigüedades respecto al sistema modular, curriculum, niveles y titulaciones no rompían del todo con el modelo vigente. Los colectivos que lo han debatido se han perdido en esas ambigüedades y ninguno ha logrado pergeñar claramente una alternativa completa.

Ha sido precisamente la comprobación de que la actual situación no puede ser ni parcheada ni desarrollada, lo que nos ha llevado a decidimos por asumir, con todas las consecuencias, una propuesta alternativa, en la que, sin embargo, ni un solo elemento ha dejado de ser atisbado, al menos, por uno u otro colectivo. Aunque el resultado final tal vez no sea reconocido por ninguno, pensamos que este marco es capaz de recoger esas aspiraciones, mientras que el actual, aún reformado, es un callejón sin salida. Sin salida, para empezar, para los actuales centros y profesores de EPA condenados a la marginación permanente, de la que con tanta razón ellos se quejan.

Si, a pesar de todo, las Administraciones educativas optan por una red de centros paralelos formalizados igual que el resto de los centros escolares, bienvenida sea esa nueva infraestructura, de la que tan escasos estamos. Esa estrategia no tendrá, sin embargo, ninguna repercusión en el interior del actual sistema escolar y no olvidemos que la EA puede ser «un factor de transformación del conjunto del sistema en la perspectiva de la educación permanente» (105).

Además ¿es realmente viable esta alternativa que hemos llamado convencional, a pesar de parecer mucho más razonable? Creemos sinceramente que no. No es un camino hacia la renovación y el crecimiento, sino una tabla reivindicativa dirigida al Ministerio de Hacienda: más personal, más locales, más equipamiento, más gasto corriente... Si en los años de las vacas gordas la EA recibía «el postre de los presupuestos y las migajas del festín escolar», lo normal es que, en momentos de austeridad presupuestaria, «los programas de EA sean los últimos en ser financiados y los primeros en sufrir recortes» (3).

Felizmente, en España no está sucediendo eso, inclusive hay CC.AA. que están haciendo un esfuerzo loable, pero no se puede, por esta vía, esperar el crecimiento que el sector necesita: hay que buscar el mismo efecto por otros medios, que, además, van a permitir no solo el uso compartido de recursos hoy utilizados sólo para otros fines, sino también el aumento de recursos específicos para el sector, pues las fuerzas sociales y los poderes públicos terminarán descubriendo la rentabilidad social y hasta económica de la nueva educación de adultos.

Otros países europeos se fueron dotando, a lo largo de muchos años, de estructuras estables y hasta opulentas de educación de adultos, en paralelo al desarrollo de las demás infraestructuras educativas y sociales. No es nuestro caso. Nosotros tenemos que partir casi de cero. Pero resulta que las viejas estructuras de esos países no siempre son adecuadas y flexibles para responder a las necesidades del momento presente, además de resultar de difícil manteniendo por culpa de la crisis económica. Si para conseguir objetivos análogos a los que otros países persiguen (que no son otros que los esbozados en este libro) intentáramos imitar sus viejas estructuras, el resultado sería probablemente una desvaída y raquílica fotocopia.

El desafío consiste en conseguir esos objetivos por otros caminos y con otros medios, que, además, son los que emanan del debate, que dura ya bastantes años, en el seno de los organismos internacionales en que son protagonistas los representantes de aquellos países: estructuras ligeras, mecanismos flexibles de concertación, presupuestos provenientes de distintas fuentes, formación ligada al desarrollo de las comunidades locales, multiplicación de lugares y agentes formativos... Esa es la música de fondo de los documentos de la CEE (106), de la OCDE y del Consejo de Europa.

Si hay que elegir entre una red paralela de centros, aún cuando éstos solucionen los actuales problemas de calefacción y de conserje, y el inicio de un camino hacia lo desconocido, nos inclinamos claramente por esta segunda alternativa, que dará, además, una nueva dimensión a aquellos centros.

El camino está erizado de obstáculos a superar: mentalidades, rutinas administrativas, entramado jurídico... Como dicen los tres ministros del Gobierno de Quebec que en 1984 firmaron Un proyecto de educación permanente, como orientación y plan de acción en educación de adultos (107), «la puesta en práctica de esta política exigirá esfuerzos importantes y sostenidos. Algunas orientaciones adoptadas precisarán profundos cambios de mentalidad entre muchos de los que

han dado lo mejor de sus energías y de sus convicciones para que la EA sobreviva. Esperamos que serán capaces de ver en estas orientaciones una respuesta a sus esperanzas y no la ruptura de sus sueños».

Para ello nuestra propuesta ha de concretarse más todavía. No estamos proponiendo la disolución de la EA en un magma inasible. Hemos dibujado el entorno y hemos perfilado los mecanismos que nos parecen esenciales y que como tal no existen hoy día, aunque sí algunos de sus componentes. Conviene que destaquemos ahora las siluetas de los programas, de las actuaciones y de los lugares para que puedan saber a qué atenerse los actuales y potenciales educadores de adultos, en la eventualidad de que las administraciones educativas se decidiesen a instrumentar esta propuesta.

## 1. LA RECONVERSION DE LA ACTUAL OFERTA PUBLICA

No vamos a explicar de nuevo lo que parece haber quedado suficientemente claro en el Documento de Trabajo, a saber, que la producción de Graduados Escolares entre las personas que no tuvieron oportunidad de obtener en su día ese título y entre los que hoy salen de la escuela sin obtenerlo es el único objetivo formalizado e instrumentado jurídicamente dentro de la Administración Educativa. Además, esta faceta de la EA monopoliza este nombre y el de educación permanente en forma simultánea. El resto de la EA recibe otros nombres (formación ocupacional, animación sociocultural, educación no formal, etc.).

Es cierto que muchos de los que administrativamente deben producir graduados escolares intentan hacer innovaciones curriculares y metodológicas. El raciocinio es el siguiente: la gente quiere el Graduado Escolar porque se lo exigen las empresas, inclusive los poderes públicos, para acceder a cualquier empleo. Por tanto, no podemos despreciar esta demanda. Pero convirtamos la obtención del título en un proceso educativo que responda a las necesidades reales, no sólo formales, de los adultos. Este discurso, además de haberse producido en multitud de experiencias muy meritorias que deben servir para futuros desarrollos, se pierde, hoy por hoy, en un callejón sin salida en torno a un nuevo currículum. Curiosamente no ha evolucionado hacia una salida que habría sido más realista dentro del actual ordenamiento educativo: suprimir la exigencia a efectos laborales de un título sin ningún *valor* en ese campo, cuando existen otros (la FP 1 y las certificaciones profesionales) que serían los adecuados para quienes hoy constituyen la demanda inducida de Graduado Escolar. La jerarquización social del valor de los diferentes títulos ha seguido aquí jugando una mala pasada.

La traducción práctica en los actuales *Centros de Educación Permanente*

*de Adultos* es una escolarización, que va de uno a tres años, a razón de unas diez horas semanales. Para que el paralelismo con la EGB infantil resulte perfecto, existen tres ciclos y un proceso de evaluación continua, que, sin embargo, culminaba, hasta hace poco, en un examen final que, felizmente, acaba de suprimirse.

Esta situación nos parece, sin paliativos, insostenible. Por varias razones. La primera, porque una educación así encorsetada, a lo más que puede aspirar es a una formulación progresista del camino para llegar a un título. Este sería el hilo conductor del curriculum, en lugar de serlo el *valor de uso* que los programas formativos deben tener para un alumno adulto: valor de uso como individuo, ciudadano, trabajador, etc.

En segundo lugar, porque el título tampoco tiene un *valor de mercado*, sino de mera credencial-criba para los puestos más humildes del mercado de trabajo, pues ni siquiera se utiliza de hecho, salvo en porcentajes insignificantes, como requisito para la prosecución de estudios.

En tercer lugar, aún cuando se optase por mantener básicamente el mismo tipo de programas, éstos podrían desarrollarse de una manera distinta. Solamente la alfabetización requiere una relación estrecha profesor-alumno hasta que se dominen los códigos de la lecto-escritura y de los números y operaciones básicas. El resto del aprendizaje adulto debe realizarse de manera adulta, osea, fuera del molde profesor-grupo clase, que debería convertirse en una instancia para enseñar a aprender de otras maneras: por el trabajo individual, a través de grupos de autoformación, con el apoyo sistemático de un tutor y a través de la asimilación de las informaciones y mensajes que saturan la atmósfera social (108).

Por último, la relación coste-eficacia de los conocimientos equivalentes al Graduado Escolar obtenidos por el actual sistema paralelo mejoraría substancialmente si aquel se obtuviese por otros procedimientos: se podrían dar más baratos títulos con mayor contenido real.

Desglosemos, por tanto, los tres elementos de la propuesta: el tema del título, qué instituciones pueden participar en la educación básica de adultos y qué hacer con la actual oferta pública del EPA.

### 1.1. El problema del título

Todos los que se han pronunciado sobre este tema han estado de acuerdo: «el título debe dejar de ser una obsesión, para convertirse en un derecho que se va adquiriendo en el proceso de formación que cada adulto se hace» (documento de trabajo). Para lograr esto, nada mejor que objetivar la discusión sobre el tema y no dar por supuesto que hemos de seguir construyendo la EA sobre el cimiento del Graduado Escolar. La educación no es sólo un proceso que culmina en la Universidad, suponiendo, por tanto, que todo aspecto sectorial debe enmarcarse en algún tramo del itinerario. Al menos para los adultos, cualquier actividad educativa debe tener sentido en sí y por

sí misma, sin perjuicio de que todo saber pueda ser validable a efectos de certificación.

Existe una creciente conciencia de la necesidad de descontaminar, lo más posible, todo el sistema educativo de uno de sus males endémicos: la titulitis. Se habla de suprimir la doble titulación al final de la actual EGB, así como de elevar al duodécimo año de escolaridad la primera prueba selectiva. Todo esto en el contexto de la reforma de las enseñanzas medias. Conviene, pues, relativizar y desdramatizar el tema del Graduado Escolar, atendiendo además al hecho de que el conjunto de Administraciones Educativas consiguen un número irrelevante de títulos, en relación al número de los que cada año acaban, sin obtenerlo, ocho años de escolaridad obligatoria.

Las vías de solución son claras y hay que decidirse. Veámoslas esquemáticamente, atendiendo todavía a la situación actual:

- a) *Reorientar la actual exigencia social y la consiguiente demanda del Graduado Escolar hacia las certificaciones profesionales o título actual de FP 1 o lo que viniere a sustituirle.*

Existe ya la instrumentación jurídica necesaria. El R.D. de ordenación de la formación profesional, varias órdenes ministeriales de homologación del área tecnológica a efectos del título de FP 1 y hasta de FP 2, así como la prueba anual para personas mayores de 18 años (109) constituyen un soporte, que, con ligeros retoques, podría ser una vía mucho más sugestiva que la actual.

Si el título de FP 1 desapareciese en breve, además de quedar la solución siguiente, podría siempre orientarse la demanda hacia certificaciones profesionales con su componente de formación general básica.

- b) *Crear un título de madurez básica.*

Sería la certificación de que se posee el «mínimo cultural común» de que hemos hablado varias veces, o sea, que la persona maneja instrumentos y códigos básicos y posee los conocimientos esenciales para funcionar en la vida actual.

Podría tener un componente profesional básico. Este sería el vehículo para el aprendizaje concreto de los elementos culturales básicos, o, si éstos se adquirieron antes, serviría como complemento y actualización de aquéllos.

Este título podría obtenerse sólo fuera del circuito escolar. No hay que descartar escandalizados esta posibilidad. En Francia existe un título nada marginal, con aceptable valor de mercado, el Brevet Professionnel (BP) que sólo se obtiene así (110).

En España una solución análoga se tornaría necesaria en el caso de que la primera «prueba eliminatoria» del sistema escolar se situase después de 12 años de escolaridad. En el caso contrario, los que se fueran quedando fuera del camino escolar en años anteriores (aunque haya que hacer todo lo posible para que sean cada vez menos) se encontrarían huérfanos de toda acredita-

ción, convirtiéndose en nuevos subproductos anónimos del sistema educativo.

Esta solución permitiría canalizar de manera positiva la actual demanda de titulación. Exigiría un proceso de clarificación, información y motivación hacia el nuevo título por parte de las Administraciones de Educación y de Empleo, además de la instrumentación jurídica tanto de su contenido y formas de adquirirlo, como de su valor en cuanto credencial a efectos laborales y académicos.

- c) Existe una tercera posibilidad, que también podría aducir razones de peso a su favor, aunque difícilmente concitará la unanimidad en torno suyo: *liberar la educación de adultos de toda relación con los títulos*. Los programas de formación se desarrollan en función de las necesidades e intereses de los adultos. La Administración Educativa debería establecer los mecanismos de acceso a los títulos por otras vías que la evaluación continua: pruebas generales homologadas (como algunas que ya hay) o algún otro sistema de validación acreditativa de los conocimientos.

Con cualquiera de las tres soluciones, sigue en pie la obligación que el sistema escolar tiene de garantizar el derecho de todos los ciudadanos al acceso, sin límites superiores de edad, a cualquier formación y a cualquier titulación formal del sistema. En el caso de los estudios y títulos correspondientes a la enseñanza obligatoria y gratuita, los poderes públicos deberán facilitar, de distintas maneras, el cumplimiento de este derecho. Por ejemplo, con la gratuidad de las enseñanzas que preparen para la obtención del título o certificado.

Sigue planteado, en cualquier caso, el tema de las vías de acceso al título.

Si se opta por crear un título o certificado autónomo del sistema escolar, no hay problema. Se trataría de establecer los conocimientos básicos que todo ciudadano tiene necesidad actualmente, así como el grado de desarrollo de la competencia profesional que debería acompañar a la formación general, de acuerdo con las reflexiones del capítulo III de la II.<sup>a</sup> parte. Tres o cuatro grandes bloques, evaluables por separado, serían la forma más viable de articulación del «currículum». La manera en que cada ciudadano llegase al dominio de esos bloques sería de libre elección, dentro de toda la oferta disponible en cada lugar y momento.

Si, por el contrario, se opta por los títulos comunes del sistema escolar, conviene ser conscientes no sólo de las ventajas, sino también de *las consecuencias no deseadas de la pluralidad de accesos* a un mismo título. Se puede hablar de agravios comparativos, si una vía incluye, y la otra no, conocimiento de una idioma extranjero o determinadas informaciones históricas. Se puede producir un desplazamiento de alumnos del sistema que apareciese como más arduo o tedioso hacia el que se viese más fácil o imaginativo.

Este es un riesgo que ya existe con respecto a los alumnos que están en la frontera del límite de edad. Escolarizados en un centro de EGB en situación de candidatos al llamado fracaso escolar, el curso siguiente podrían, vía cursos de compensatoria o de un centro de EPA, obtener el Graduado Escolar o el título de FP 1 a pesar de seguir con suspenso en inglés. Antes, pues, de tomar cualquier decisión, conviene reflexionar sobre estos inconvenientes. En cualquier caso, en Francia han experimentado durante muchos años una doble vía de acceso al Certificado de Aptitud Profesional (CAP), tendiéndose ahora mismo hacia una sola vía —la modular— en que se ha impuesto la anterior «vía adulta» (110).

Todas las reformas en curso están, por lo demás, incidiendo de manera directa en la política de evaluación. Parece, pues, que sólo en este contexto debe plantearse el problema de la doble vía de acceso a los títulos, así como sobre el sistema modular, crediticio, o de unidades capitalizables, estrechamente vinculado al anterior. La muy favorable acogida que ha tenido este tema abierto en el documento de trabajo no nos impide confesar la escasa operatividad del sistema si sólo se aplicase en EA. Excepto en el caso de la creación de un título de madurez, que sería lógico obtener sólo por esa vía, la implantación del sistema modular debería ser objeto de una reflexión y una decisión global. Mientras tanto nos quedaría, o bien la vía de las pruebas homologadas o, con carácter experimental, algún mecanismo de validación a través de comisiones evaluadoras locales, con todos los inconvenientes que puedan presentar. La vía de la llamada evaluación continua debería adaptarse de tal manera si nos atenemos a las propuestas aquí hechas respecto a los modos de aprendizaje, que se parecería más al sistema modular que a los modos en uso de practicar aquélla.

## **1.2. Los servicios para adultos en los centros ordinarios**

Sería impensable la asistencia de adultos a las actuales clases de EGB. Cuando hablamos de que la Comunidad Escolar de los centros asuma públicos adultos, damos por sentado que deben crear servicios especiales hoy inexistentes. Estos no deberían parecerse demasiado a las clases vespertinas que existen todavía en algunos lugares bajo la fórmula de «prolongación de jornada», eufemismo para no hablar de horas extraordinarias. Se trata de que el Consejo Escolar, el Equipo directivo y el claustro consideren esta posibilidad dentro de su programa anual ordinario.

Donde funciona ya, en aulas segregadas o en horarios distintos, un equipo de profesores de EPA, esto podría realizarse de inmediato. Se trataría de hacer un solo centro y un solo claustro, operando con un presupuesto común. La acción con los adultos sería así asumida formalmente por un Centro Escolar único.

Tal vez algunos actuales centros de EPA que funcionan en locales diferentes podrían fusionarse con un centro vecino, aún cuando los servicios de adultos siguiesen funcionando en esos locales. Se trata de que la misma

Comunidad Escolar asuma la doble función en un único programa-presupuesto. Reiteramos que no se trata de imponer por decreto esta fusión, sino de posibilitarla donde estén creadas las condiciones favorables a la misma, tanto de parte del Centro de EGB como del Centro de EPA. El ejemplo sería válido para un Instituto si se superase el problema de la diferencia de cuerpos docentes.

En cuanto a las maneras de hacerlo, preferimos hablar de estrategias más que de contenidos y metodología. Pensamos que no se debe repetir mecánicamente una escolarización de los contenidos necesarios para obtener el título básico. Hay que sacar todas las consecuencias prácticas del hecho de que son *adultos* los alumnos. Por eso nos hemos inclinado repetidamente por fórmulas de autoformación asistida, tanto grupales como individuales.

Por un lado, los Centros ordinarios podían programar las tutorías de los alumnos de su entorno matriculados en los actuales CENEBA, Radio ECCA e INBA. La dotación equivalente de profesorado debería cargarse a programas de estos Centros, que, en caso contrario, cristalizarán como redes autosuficientes paralelas. Recíprocamente, los Centros se beneficiarían de los materiales de formación (documentos, programas audiovisuales e informáticos...) que estos Centros elaboren.

Por otro lado, los Centros ordinarios podrían organizar sus propias actividades, orientadas a fomentar el autoaprendizaje adulto en mayor o menor grado, tanto en temas conducentes a un título básico o a una certificación profesional, como en temas que, hoy por hoy, sólo tienen valor de uso para los alumnos. Naturalmente, pueden hacerse cursos con el esquema profesor-grupo-clase, pero pueden también organizarse otros en que el profesor es fundamentalmente un facilitador y orientador de un aprendizaje en el que el peso principal recae en los alumnos adultos.

### 1.3. Los actuales Centros de EPA

Después de lo dicho, nadie se sorprenderá que estos deben sufrir una profunda reconversión. Estas son las hipótesis de transformación, que deberán analizarse caso por caso:

- a) Algunos Centros de EPA podrían desaparecer como tales, convirtiéndose sus efectivos (los actuales o sus sustitutos) en el embrión del equipo animador distrital. Pensamos que los seis o siete profesores de algunos Centros harían mucho más por la EA en un distrito o comarca, si se pusiesen a dinamizar los recursos existentes: acuerdos con INEM, Centros Ordinarios, Ayuntamientos, Asociaciones.
- b) Otros podrían integrarse en un Centro Ordinario, según lo expuesto anteriormente, para programas orientados a la obtención del título básico.
- c) Otros podrían ser el lugar donde se realicen los programas del tipo

Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y de otros con valor de uso según las necesidades locales. Podrían o no integrarse con un Centro ordinario o con el programa o centro respectivo del INEM o del Ayuntamiento.

- d) Algunos, por último, podrían convertirse en Centros de Educación de Adultos en sentido integral, ofreciendo todos los programas de formación necesarios en este ámbito territorial, coordinándose con todos los demás programas, tanto los que hagan los Centros Escolares como los relacionados con la economía social, el mundo empresarial o los servicios sociales. En este caso, dudamos que la dependencia exclusiva de la Administración Educativa fuera la fórmula más adecuada. Tal vez un *Centro cogestionado* por la Administración Local, el INEM, la Administración Educativa y alguna asociación representativa pudiese garantizar la necesaria versatilidad y flexibilidad en cuanto a los educadores y en cuanto a los procedimientos educativos que necesitan estos Centros, análogos a los tradicionales en otros países, que son verdaderos centros comunitarios de índole cultural y educativa.

#### 1.4. Otros Centros de la Administración Educativa y Cultural

Nos referimos a las Escuelas de Artes Aplicadas, de Idiomas y Oficios Artísticos, así como a los Centros Sociales y demás servicios dependientes de la Administración de Cultura.

En cuanto a las primeras, si se constituyesen en el embrión de un bachillerato artístico, nos remitimos a los dicho respecto a los Centros ordinarios. Si, por el contrario, siguen manteniéndose en la actual tierra de nadie, nos parece oportuno sugerir que se reflexione sobre la conveniencia de que se reconviertan en Centros abiertos, atenuando la estructura academicista actual, que los hace poco productivos para los recursos que utilizan.

En cuanto a los segundos, vale lo dicho con carácter general respecto a la ruptura de todos los aislamientos, sobre todo en relación a los actuales Centros de EPA. La política de bibliotecas locales debería tomar un gran auge, si, como es de esperar, aumentan los servicios educativos para los adultos, sobre todo si el autoaprendizaje se convierte en un mecanismo importante de la nueva educación de adultos.

Las escuelas oficiales de idiomas se insertan plenamente en el concepto de educación de adultos aquí diseñado, desde una perspectiva específica.

#### 1.5. Las demás ofertas públicas de EA

Si el aislamiento es malo para la educación que hoy se hace desde los Centros de EPA, por análogas razones, aunque de signo inverso, también lo es para las actuaciones del INEM o de los Servicios de Agricultura, Industria o Salud. Las propias actuaciones municipales (Universidades Populares, Cen-

tros Cívicos, Casas de Juventud, Casas de Cultura...) se ven privadas de la riqueza añadida que supondría su coordinación con los agentes formativos de otras administraciones presentes en su territorio. El caso más flagrante es el de la coexistencia ignorada de una Universidad Popular y de un Centro de EPA.

La integración de golpe por decreto de todos estos programas ni es posible ni deseable. Es bueno que siga habiendo o que, en la mayoría de los sitios, empiecen a existir centros o actuaciones con identidades definidas. Lo que no tiene sentido es una doble oferta descoordinada de un mismo programa en la misma localidad, mientras en la localidad próxima no hay ninguna. Por otro lado, tampoco tiene sentido el que la identidad se confunda con segregación. Por lo tanto, nos atrevemos a proponer las siguientes vías de solución:

- a) Con respecto a los servicios de Agricultura, Sanidad e Industria, dado que la dimensión formativa no es la determinante y casi nunca la más importante de su actuación local, se sugiere que las actuaciones formativas se coordinen, vía Consejo y Equipo de distrito o comarca, con los centros o programas de formación más afines a las características de su programa. La actuación sectorial que hoy se produce se enriquecería grandemente. Ejemplos: programas de salud coordinados con colegios, consejos escolares, etc.; programas de desarrollo del cooperativismo agrario coordinado con el programa local de EA.
- b) Con respecto a los programas del INEM, nos parece que el debate no se ha hecho y hay que hacerlo desde una plataforma político-educativa, no administrativa. Otros países se están cuestionando las estructuras que encierran la dicotomía formación general-formación ocupacional, y, por ejemplo, el Gobierno de Quebec ha resuelto unificar las competencias de EA en sentido pleno en un solo Ministerio, el de Educación, sin perjuicio de que el análisis de las necesidades del mercado de trabajo y de nuevas cualificaciones siga haciéndolo el Ministerio de Trabajo. Uno define las necesidades, el otro las traduce o ejecuta en planes y programas de formación. La fusión de esfuerzos de la Administración de Educación y de Empleo en el aspecto formativo sólo traería beneficios. Los gastos de formación del INEM, más todo el personal que tiene ya hoy la Administración Educativa dedicado a tareas de promoción, constituirían un vigoroso impulso que, unido a la más cohesionada utilización de los recursos financieros que están llegando y llegarán, sería el factor más decisivo para la transformación de la EA en nuestro país.
- c) Con respecto a las actuaciones municipales, se sugiere la *cogestión* y *cofinanciación* de sus actuales centros educativos para adultos. Esto garantizaría la continuidad de la participación de los Municipios en esta tarea, que se puede ver estrangulada a corto plazo por el costo y demanda crecientes de no producirse una *corresponsabilización* de las Administraciones de Cultura, Empleo y Educación cuando menos.

## 1.6. La oferta social sin fines de lucro

En todos los países de nuestro entorno tiene un protagonismo diferente, pero indiscutible. Nuestro ordenamiento constitucional y el paralelismo con la LODE aconsejarían que esta fuese una de las vías de canalización de los recursos públicos para la ejecución de programas de EA. Naturalmente, el actual dinero dedicado a subvenciones de EPA es una cifra irrisoria que, de no alterarse, vaciaría de sentido cualquier propuesta en este sentido. Los recursos, que están llegando y llegarán por otras vías (PNFIP, Fondo Social Europeo, etc.) deberían tener como destinatario muy importante al conjunto de colectivos y entidades que hemos agrupado bajo el nombre de iniciativa social, entre otras razones porque son el correlato más natural de la economía social.

No hay que insistir en la necesidad de que se ajusten a las prioridades fijadas por las Administraciones respectivas, que se sujeten a los mecanismos de evaluación, control y rendición pertinente de cuentas. Un detalle significativo: en muchos países no se financia al 100 por 100 cada actividad, obligando así a estas asociaciones a buscarse otros socios. Pero hay países en que se financian no sólo las acciones o programas, sino el aparato técnico-administrativo que las posibilita.

## 1.7. El mercado de la formación

Este ya existe y, además, moviendo una creciente cantidad de recursos, muchos de ellos de origen público, por la vía de convenios con el INEM y con empresas públicas. El resto de los recursos son aportados por los usuarios. Evidentemente gestionan mucho más dinero que toda la oferta pública directa.

Para este sector creado por las necesidades que los poderes públicos no satisfacen, proponemos lo siguiente:

- a) Si los poderes públicos no pueden garantizar la evolución y control real de las actuaciones, deberían dejar que estos centros se muevan por el libre juego del mercado. Podría abrirse un registro meramente a efectos de control estadístico.

En este caso, deberían carecer de la posibilidad del uso del nombre del MEC o de cualquier otro órgano público en su propaganda. La calidad y el valor de uso de sus programas deberían ser su única carta de presentación, aún cuando recibiesen recursos de alguna Administración.

- b) Si los poderes públicos acuerdan, en el ámbito de sus competencias, establecer conciertos con algunas de estas entidades, deberían estar en condiciones de ejercer las mismas responsabilidades que les hemos asignado en relación a la iniciativa social sin fines de lucro. En caso contrario, se produciría el agravio comparativo.

- c) La política de cooperación con estas empresas debería irse fijando en función del valor social que tengan en cada distrito. Serían, pues, los Consejos y Equipos de distrito los que deberían informar a la Administración competente sobre la conveniencia o no de establecer conciertos con las empresas de su entorno.
- d) En cuanto a las empresas de ámbito autonómico o general, serán las Administraciones respectivas quienes deberán evaluar la utilidad social de las mismas en función de una evaluación de su trayectoria hasta la fecha.
- e) En cualquier caso, nos parece que no es procedente la política de autorizaciones de enseñanzas que, directa o indirectamente, se acogen al beneficio de la evaluación continua actual, sin estar seguros de que las mismas conducen realmente a los conocimientos necesarios para obtener un título básico. La tutela sobre títulos públicos y el reconocimiento del esfuerzo económico y personal de los alumnos están demandando una profunda revisión de la actual situación, aspecto que ya fue puesto de relieve por la Inspección Central de Servicios de MEC en 1983.
- f) Algo análogo cabría decir de aquellas empresas que ejecutan programas formativos no-reglados, en la medida en que reciben fondos públicos. Debiendo existir coherencia en el comportamiento de todas las Administraciones Públicas, debería procederse a regular jurídicamente este asunto.

## 1.8. Instituciones de ámbito territorial más vasto

### 1.8.1. *Los centros a distancia del MEC*

El MEC ha ido creando a lo largo de los últimos años tres centros a distancia. Uno para el nivel de EGB (CENEBAD), otro para el BUP-COU (INBAD) y otro de rango universitario (UNED). El mecanismo básico es el envío de documentos escritos, que se completa con unos enclaves territoriales que, con distintos nombres, son los centros donde se realizan tutorías directas, «presenciales», que son más viables que las hechas por teléfono o por correspondencia. Los medios audiovisuales no han tenido todavía un desarrollo significativo, aunque los tres centros lo desean, y el grado de implantación de su presencia territorial es muy desigual.

Los tres centros son esencialmente idénticos a sus homólogos ordinarios, diferenciándose de ellos solamente por el alumnado atendido, o bien por su edad (solamente el CENEBAD atiende a un pequeño sector de niños que no pueden materialmente asistir a centros ordinarios, como los que residen fuera de España) o por simultanear el trabajo y el estudio. Sus programas y métodos son substancialmente los mismos.

La mayoría del alumnado joven y adulto del CENEBAD y del INBAD se sirve de estos centros a distancia por no tener otras posibilidades en su

entorno. Es muy probable que si los tuviesen los utilizarían. La mejor prueba de ello es la demanda creciente de «extensiones» (los centros territoriales de los dos centros no universitarios).

De manera esquemática y a la espera de un debate más profundo, proponemos la fusión en un centro único del actual CENEBADE e INBADE, con las siguientes funciones:

- a) Seguir atendiendo la demanda de estudios a distancia, como una manera de garantizar el derecho individual a la educación de cualquier ciudadano español, sea cual sea su lugar de residencia.
- b) Coordinarse, a través de las Administraciones Educativas Autónomas o de las Direcciones Provinciales, con los centros ordinarios, que serían sus «extensiones» en todo el territorio nacional, lo mismo que con las Agrupaciones Escolares, a través de los Agregados de Educación, en otros países. La actual política de creación de «extensiones», comprensible por la implacable lógica administrativa de la expansión unilateral y sectorial, conduce a otra red paralela de centros locales que necesita aparato administrativo propio. Sugerimos, por tanto, el cambio de esta política por la articulación con los centros y programas locales, con lo que ambas partes saldrían beneficiadas.
- c) Convertirse en un potente centro de recursos de carácter estatal que elabore *paquetes formativos multimedia*, tanto en relación con los actuales currícula formales, como sobre los muchos temas que las necesidades de todos los programas formativos demanden. Uniendo los recursos del CENEBADE y del INBADE y adaptando sus plantillas a esta función primordial, pueden tener una utilidad muy superior a la actual, que inclusive puede tener a medio plazo positivas repercusiones en todo el sistema educativo.

La elaboración de estos programas debería tener como origen no sólo la capacidad creativa del centro, sino que debería estar imbricada en la actual producción espontánea de diapositivas, vídeos, cine y programas de ordenador que muchos grupos realizan, además de las programaciones tradicionales documentales. El centro debería ser el intercomunicador y difusor de estas experiencias, que podrían ser utilizados como materia prima para programas de carácter general. Estos materiales servirían de instrumento básico para la formación de los formadores.

- d) Esta función estaría muy conectada con la cuarta y última que nos parece debería cumplir un centro de esta naturaleza: constituirse en el *nexo natural con los medios de comunicación*, sobre todo los de carácter público. El papel formativo de los medios podría potenciarse si cuentan con una fuente de alimentación de experiencias educativas y formativas que, por su propio carácter, son atractivas, sobre todo si ellas mismas se autopresentan audiovisualmente. Esta conexión permitiría desarrollar nuevas iniciativas de cooperación con los medios,

que deben jugar cada vez más un papel clave en la educación del futuro.

No nos atrevemos a hacer extensibles las anteriores reflexiones a la UNED. Pero nos sentiríamos muy honrados si los propios órganos de la UNED tomaran alguna iniciativa tendente a una mayor aproximación a este futuro centro único de educación a distancia de carácter no universitario.

### 1.8.2. Una tímida reflexión sobre el papel de las universidades en la EA

Lo primero que llama la atención es la ausencia de la Universidad en este campo. No existe ni una sola cátedra universitaria sobre el tema, ningún departamento, ningún centro de documentación, prácticamente ningún proyecto relevante de investigación. El contraste con la enorme presencia de la Universidad en la EA de otros países (véase el capítulo pertinente) es elocuente. Toca a las universidades reflexionar sobre este tema, además de otros muchos que hoy reclaman su atención.

Enunciamos algunos servicios que la Universidad y, tal vez sólo ella, puede prestar a la EA en España.

- \* En primer lugar, *investigación*. Ya hemos visto la carencia de información y sistematización sobre la actual EA. A poco que se desarrolle, la EA debe producir tal cúmulo de información sobre procesos, métodos y conexiones de la formación con el resto de la realidad social, que difícilmente contaremos con posibilidades de evaluación objetiva, si todos esos datos no se procesan, contrastan y analizan. La experiencia de muchas universidades europeas y, sobre todo, americanas (EE.UU. y Canadá) debería servir de estímulo y de orientación. No hay revista educativa de esos y otros países que no incluya varios artículos anuales sobre EA. El contraste con nuestra realidad es evidente.
- \* Esta función investigadora podría empezar a concretarse en la participación de alguna universidad en procesos de experimentación en marcha. Su aporte en sistematización y apoyo formativo a los agentes de esos proyectos puede ser decisivo. La iniciativa de organizar una red de proyectos locales de formación ligada a procesos de desarrollo comunitario ha sensibilizado en principio a algunos profesionales de la UNED. Esta podría ser una vía para que la investigación en este campo no discurriera por derroteros academicistas, que sólo culminan en tesis doctorales, aunque aún este flanco no está descubierto entre nosotros.
- \* La sensibilidad de la Universidad hacia una nueva educación de adultos debería plasmarse en estar atenta a *los nuevos perfiles profesionales* que ésta ya está segregando. No sería tal vez ocioso que, así como el diseño de los módulos terminales del segundo ciclo polivalente de la enseñanza secundaria reformada ha captado la existencia de animado-

res culturales, la Universidad dibujará perfiles profesionales a ser formados en su seno. Obviamente esto va mucho más allá de la creación de la especialidad «adultos» en las Escuelas de Formación del Profesorado de EGB, demanda insatisfecha hasta hoy. Alguna universidad francesa, por ejemplo, ha instituido cursos de postgraduado para formar «ingenieros de formación».

- \* *La apertura de la Universidad hacia públicos no académicos* ha tenido diversas traducciones, desde la «extensión universitaria» a los departamentos «extra-muros», pasando por nuestras «misiones pedagógicas» de los años 30. La concepción de los departamentos y hasta vicerrepositorías de Comunicación ha tratado de superar la concepción asistencialista de la extensión universitaria para pobres. Servicios de calidad en forma de cursos abiertos, de congresos y conferencias, organizados conjuntamente con otras instituciones, son otras tantas formas de presencia universitaria en la sociedad que, lamentablemente, no abundan en todas nuestras universidades. Las actuales perspectivas de aumento presupuestario ¿no podrían hacer un hueco a ésta y a las otras funciones de la Universidad respectiva a la EA?

### 1.8.3. *Los centros de formación para los «otros» adultos*

Cuando se habla de EA, adultos quiere decir adultos poco instruidos, pobres o marginados. Ya va siendo hora de sumar en el paquete de recursos públicos y privados los importantes servicios de formación de aquellas instituciones públicas, semipúblicas y privadas, dedicadas a la formación de funcionarios, cuadros y directivos. El Instituto Nacional de Administración Local, el Instituto Nacional para la Administración Pública, el IRESCO, las actuales iniciativas de Industria en el campo del diseño y de la moda, la Universidad Menéndez Pelayo, la Fundación Empresa Pública, Universidad y Empresa y otras fundaciones, las Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura, los Centros privados de formación de cuadros y directivos... Estas y otras muchas instituciones no pueden recibir un tratamiento y reconocimiento social diferente al que reciben las instituciones que forman a trabajadores y parados de la base social.

El primer paso en esa dirección sería que las Administraciones Públicas incluyan en su inventario de recursos para la EA todos los que destinen a esas formaciones de alto valor de mercado, que deberían entrar en el debate sobre las prioridades que se fijen a largo o corto plazo, de acuerdo a lo sugerido en el Capítulo I de la II parte.

Este inventario de los recursos y la necesidad de establecer prioridades claras es una conclusión que se va desprendiendo de todos los aspectos sectoriales de nuestro análisis. ¿No sería éste, en cualquier caso, uno de los hilos conductores hacia una transformación en profundidad?

## 2. ¿QUE EDUCADORES PARA ESTA EA?

Para evitar inútiles repeticiones, nos limitaremos a lo dicho en el capítulo pertinente del documento de trabajo, que se reproduce íntegramente en el Capítulo I de la I parte.

De toda la gama de perfiles profesionales que allí enumerábamos, conviene destacar que ya hay varios que están en los propios programas del MEC y de algunas Consejerías de Educación: los coordinadores, los gestores de programas, los programadores y los formadores de formadores son profesionales en servicio actualmente, que tienen que hacerse, en la práctica, su formación. Son licenciados y profesores de EGB que están en un caso parecido al de los cajistas de imprenta reconvertidos en croupiers de casino de juego en Cataluña, con el agravante de que para ellos no existen programas de reconversión profesional estructurados. Las universidades y otros centros deben tomar debida nota.

Mientras tanto, es evidente que se impone un esfuerzo de formación intensiva en servicio para todos los que se ven obligados a un aprendizaje empírico de su nueva profesión. Esta necesidad sólo sería desconocida por quienes ignoren los currícula de la formación inicial de nuestros licenciados y maestros, y las tareas que algunos de ellos hoy desarrollan.

En cuanto al estatuto laboral de los profesionales que intervienen en la EA, tal y como aquí la entendemos, no se puede generalizar dada la diferencia de instituciones y situaciones. La oferta pública de una nueva EA difícilmente será posible si sigue encorsetada en el actual marco jurídico de la función pública. Si se sigue pensando que la EA continúa haciéndose con funcionarios del cuerpo de maestros, se ignorarán las otras profesiones que de hecho ya están siendo necesarias, obligando a una permanente inestabilidad y «amateurismo» a profesionales, que, en su profesión docente, pueden ser excelentes. Tal vez esta reflexión no sea válida sólo para este campo, pero en él se hace indispensable, como debe haber quedado de manifiesto en todo el libro.

Como no son probables cambios drásticos y rápidos en la materia, habría que hacer de la necesidad virtud. Dosificando sobriamente los funcionarios y los contratados con carácter indefinido y temporal, tanto de tiempo completo como parcial, se debe hacer de difícil equilibrio y convivencia entre funcionarios y no funcionarios, en todos los escalones, incluido el central. Esta solución no debe presuponer una jerarquización entre ambas categorías, de tal manera que los funcionarios nunca estuviesen «por debajo» de los contratados. La asignación de responsabilidades y funciones debería estar basada en la competencia y en los perfiles profesionales y no en la relación funcional o laboral de las personas con la Administración. El actual ordenamiento jurídico de la función pública y los legítimos derechos corporativos, ¿no soportarían algún leve retoque, si necesario fuera, para adaptarse a esta mínima exigencia? Siendo soluble el problema de los recursos financieros por la vía de los nuevos fondos que se están allegando para programas de formación,

nos parece que sería poco prudente el dejarlos pasar exclusivamente hacia el «mercado de la formación», por la imposibilidad administrativa de instrumentarlos adecuadamente dentro de los organismos públicos.

Felizmente las iniciativas de la Administración Local, del mundo asociativo y de la empresa privada no tienen estas cortapisas. A ellos corresponden no caer, por mimetismo, en las mismas limitaciones que una pesada inercia impone a los programas de la Administración del Estado y, en similar medida, de la Autonómica.

## CAPITULO V

### CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS DE UNA NUEVA EDUCACION DE ADULTOS

Todo el texto está salpicado de alusiones a los desafíos que la NEA plantea a la Administración, tanto en su función de toma de decisiones como de gestión cotidiana de los programas. No vamos a desarrollar in extenso esta última faceta, que debería estudiarse pormenorizadamente por los técnicos de la Administración una vez se adoptasen las pertinentes decisiones. Conviene, sin embargo, destacar algunos puntos que afectan sobre todo al primer aspecto, con alusiones, sin embargo, al segundo.

#### 1. LA FLEXIBILIZACION DE LA ADMINISTRACION

- \* *La necesaria apertura a un cambio profundo, aunque sea lento, de la Administración Pública* es un requisito necesario incluso para ir introduciendo reformas parciales y de rango menor con respecto a contrataciones laborales, procedimientos de pago que se acerquen más al sistema de aditoría que al de intervención previa, la globalización *real* de los presupuestos por programas sin partidas rígidas y compartimentadas, etc. Obviamente este desideratum no emana exclusivamente de este campo. Razón de más para explicitarlo.

## 2. LA ESTRUCTURA VERTICAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACION DE ADULTOS

\* *La estructura vertical del servicio público de EA.*

Nuestro análisis no se ha centrado en el tema competencial, que, por el contrario, esquematizamos en el documento de trabajo. Teniendo, pues, como telón de fondo el marco constitucional y estatutario, hemos esbozado implícitamente un modelo que, a pesar de ciertas acusaciones que el documento previo suscitó, si de algo peca es de excesivo «localismo» y no precisamente de «centralismo». Lo resumismo esquemáticamente:

— *La Administración Central:*

Hay que concretar las consagradas competencias constitucionales de la AC en mecanismos operativos de planificación indicativa y coordinación. Encontrar estos mecanismos por la vía de la discusión de textos legales no nos parece el camino más expedito. Al menos para este campo, sería mucho más productivo que la Administración Central sea capaz de cumplir bien unas cuantas funciones, que de hecho tiene, para las que cuenta con ingentes recursos, hoy no suficientemente utilizados, a causa de su atomización. La formación de cuadros de alto nivel, la investigación y documentación de carácter nacional, la canalización de documentación de otros países y la intercomunicación de experiencias dentro del país... son servicios que la AC podría ahora mismo prestar. Recursos no le faltan para ello: el CIDE, los actuales Centros a Distancias, el INEM, las empresas públicas y semipúblicas de formación...

Si la AC presta unos buenos servicios que las CC.AA. necesitan, en el propio proceso de prestación de esos servicios, irían diseñándose los mecanismos de planificación indicativa, coordinación y asignación desigual de recursos que, abordados en frío, no crean el clima favorable para su solución razonable.

La AC debería, además, clarificar el panorama de la relación con la iniciativa social y privada, de tal modo que las CC.AA. encontrasen la vía libre en ese terreno.

- *Las CC.AA.*, hoy plenamente competentes en materia educativa, y las demás cuando lleguen a serlo, tendrían, de acuerdo a nuestro análisis, unos márgenes de maniobra muy superiores al actual. En efecto, la programación real de la formación se haría en ese ámbito, de forma totalmente autónoma o concertada con la Administración Central y las Administraciones Locales. Nos pronunciamos claramente por estructuras diferenciadas, programas diversos y por la ampliación de competencias, a través de la descentralización de hecho de la actual formación ocupacional, sin perjuicio de la unidad del mercado de trabajo y de los derechos individuales a desplazarse, sin menoscabo pro-

fesional, dentro del territorio nacional. El documento de Galicia es asumido plenamente en este punto: no debe haber una sola manera de articular la nueva EA.

- *La Administración Local.* Aunque su papel no es hegemónico en el ámbito local, no debe desdibujarse en un organismo colegiado de representación o de animación. En conjunto con los órganos de las otras Administraciones y con las fuerzas sociales, pensamos que deben tener una mucha mayor capacidad de gestión y, en los programas específicos a desarrollar, también de decisión.

Abrimos la posibilidad de que algunos municipios puedan negociar la delegación de competencias con la Administración que hoy las detente, lo que permitiría experimentar fórmulas próximas a la municipalización que algunos desean. Además de esta sugerencia del documento previo, parece oportuno reflexionar sobre la posibilidad de combinar la delegación de competencias a ser gestionadas por un organismo autónomo municipal en el marco de la actual Ley de Régimen Local, con la perspectiva abierta por el art. 35 de la LODE sobre los Consejos de ámbitos territoriales diversos, en que los municipios podrían tener un gran protagonismo. Alguna Diputación Provincial tiene, al respecto, una interesante experiencia.

### 3. LA ESTRUCTURA TRANSVERSAL

No damos por sentado que nuestra insistencia en la coordinación transversal sea la panacea universal a todos los males y, menos todavía, que esta coordinación sea fácil. Pero tampoco debe darse por supuesto que la situación actual es inamovible. Es todavía menos serio inventarse ahora una teoría justificativa de la segregación sectorial de las instituciones que tiene su razón de ser en la historia de las mismas y, por tanto, en ideas de otra época.

Hagamos ahora la reflexión desde el ámbito local. Nos remitimos al capítulo pertinente. Como allí indicamos, no existe posibilidad alguna de responder a los enormes desafíos formativos actuales —ni por su magnitud ni por sus contenidos ineludibles— a no ser a través de la coordinación de esfuerzos y la congestión de recursos. En este ámbito parecen no existir fórmulas alternativas.

Las formas que esta coordinación puede revestir deben ser diferentes. Nosotros hemos formulado una hipótesis porque nos parecía sugestivo el engarce con la LODE. Pero no descartamos el que, sobre todo para el equipo técnico del distrito, algunos municipios o mancomunidades pueden optar por un organismo único.

Si esto es así en el ámbito local, cada Administración Autónoma debería extraer sus propias conclusiones. Si quieren prestar unos servicios que res-

pondan a las necesidades reales de los programas locales, los servicios autónomos de Agricultura, Industria, Sanidad, Trabajo..., así como las demás instituciones públicas y semipúblicas de la Administración Autónoma, deben, al menos, coordinarse. Esto puede instrumentarse a través de una Comisión Interdepartamental, pero algunas CC.AA. pueden descubrir que esto es insuficiente, garantizando su eficacia a través de un organismo autónomo que programe, gestione y anime la EA en su territorio. Asimismo, algunas CC.AA. pueden estar en condiciones de poner al servicio de los programas locales un centro regional de recursos y todos podrán organizar servicios que no tengan sólo una dimensión local: programas con gremios y sindicatos; formación de sus propios cuadros; asesoría a instituciones y asociaciones. Por último, las CC.AA. deberán concretar las prioridades sectoriales y territoriales de sus recursos totales en materia de formación, en el marco fijado por la Ley de Presupuestos de cada año, sin perjuicio de la necesidad de marcos a plazo medio para que todo el mundo sepa a qué atenerse.

*La Administración Central* tiene aquí, tal vez, el desafío mayor desde el punto de vista práctico. Los diferentes países han ensayado distintas fórmulas para superar la dispersión de centros de decisión y gestión en el convencimiento de que la peor solución es la compartimentación. Para no repetir consideraciones anteriores, proponemos la que, hoy por hoy, nos parece la fórmula más viable. La mera constitución de una Comisión Interministerial, que es un paso obligado, nos parece insuficiente. La aglutinación de competencias en una Dirección General de un solo Ministerio tendería a reproducir de hecho la actual dispersión. Pensamos que debe existir un *órgano de coordinación y representación*, integrado por bastantes Ministerios y, como órgano catalizador y gestor, un *organismo autónomo* adscrito o bien al Ministerio de Educación o bien a la Presidencia del Gobierno. Veamos por separado ambos aspectos de una sola solución:

*El órgano de participación y coordinación* debería estar integrado por representantes ministeriales y de las fuerzas y movimientos sociales. Tendría competencias análogas en este campo a las que la LODE asigna al Consejo Escolar de Estado y la Ley del Consejo de Formación Profesional atribuye a éste: ¿Un tercer órgano en medio de los dos anteriores?

Si no constituyese un atrevimiento, sugeriríamos que con un solo órgano sería suficiente para todos los cometidos. La constitución de comisiones especializadas dentro del único Consejo evitaría el que las mismas personas tuviesen que pertenecer a tres órganos diferentes para tratar temas que se solapan. Como es obvio, ésta es una hipótesis que los poderes públicos competentes pueden no considerar. En el caso de que se mantengan los dos consejos creados por sendas leyes, sugerimos que el órgano aquí propuesto sea una comisión del Consejo Escolar de Estado que podría ser autorizado a establecer vínculos con el Consejo de la Formación Profesional. En tal Comisión podrían integrarse los miembros del Consejo más próximos a los temas, departamentos y asociaciones ligados a la EA.

*El Organismo Autónomo* debe ser el mecanismo para que las decisiones y

propuestas del Consejo se conviertan en realidad. Existe la materia prima para su composición sin tener que acudir al aumento del gasto público. Su base de partida podría ser el Centro de Recursos constituido por la fusión del INBAD Y DEL CENEBA, desgajando o no, según convenga, la función actual de ambos centros en cuanto a la atención de algunos a distancia. En la medida en que se incrementan los servicios territoriales, se podría liberar muchos de sus actuales efectivos para ir dando paso al Instituto Nacional de Educación de Adultos o como se estimase oportuno denominarle. De él no dependería orgánicamente la EA de carácter territorial. Sus funciones serían la planificación indicativa, la asesoría, la elaboración de materiales, la formación de cuadros, la documentación, el inventario actualizado de recursos, la información y la representación formal de España en materia de EA ante otros países, los organismos internacionales y la Administración y Parlamento Europeo.

#### 4. OTROS ASPECTOS

Estos nos parecen los efectos esenciales de carácter administrativo que la reforma propiciada de la EA acarrearía. Hay un sinnúmero de aspectos que se desencadenarían simultáneamente. Enumeremos algunos:

- \* La necesidad de normas posibilitadoras de proyectos no previstos, aunque no de normas supuestamente renovadoras que homogeneizaran realidades distintas. «Las necesidades educativas no se reparten por igual ni social ni geográficamente» (111).
- \* Consecuencias para la política de personal de la propuesta sobre la nueva manera de entender el *acto educativo*, por un lado de forma colegiada (equipos multidisciplinares) y, por otro, fuera del esquema convencional profesor-grupo-clase (tutores, orientadores, etcétera).
- \* Mecanismos jurídicos adecuados para la participación de empresas y otras instituciones en programas educativos.
- \* Desarrollo de la capacidad de convenir, contratar, comprar y hacer pagos, dentro de todas las cautelas, para los órganos del ámbito distrital. En caso contrario, su capacidad de gestión se vería disminuida.



## **ANEXOS**



## ANEXO I

### EL ANALFABETISMO COMO SINTOMA DE LAS NECESIDADES EDUCATIVAS DE LA POBLACION ADULTA ESPAÑOLA

«... eso piensas tú, René, pero aquí ya no hay analfabetos, que tú te crees que estamos en el año treinta y seis.

y de unas cosas pasaron a otras y empezaron a vocearse el uno al otro, hasta que perdieron los modales y se faltaron al respeto y como último recurso, el señorito Iván, muy soliviantado, ordenó llamar a Paco, el Bajo, a la Régula y al Ceferino y,

es bobería discutir, René, vas a verlo con tus propios ojos,

voceaba,

y al personarse Paco con los demás, el señorito Iván adoptó el tono didáctico del señorito Lucas para decirle al francés.

mira, René, a decir verdad, esta gente era analfabeta en tiempos, pero ahora vas a ver, tú Paco agarra el bolígrafo y escribe tu nombre, haz el favor, pero bien escrito, esmérate, se abría en sus labios una sonrisa tirante.

que nada menos está en juego la dignidad nacional, y toda la mesa pendiente de Paco, el hombre, y don Pedro, el Perito, se mordisqueó la mejilla y colocó su mano sobre el antebrazo se René,

lo creas o no, René, desde hace años en este país se está haciendo todo lo humanamente posible para redimir a esta gente. y el señorito Iván,

¡chist!, no le distrigáis ahora, y Paco, el Bajo, coaccionado por el silencio expectante, trazó un garabato en el reverso de la factura amarilla que el señorito Iván le tendía sobre el mantel comprometiendo sus cinco sentidos,

ahuecando las aletillas de su chata nariz, una firma temblorosa e ilegible y, cuando concluyó, se enderezó y devolvió el bolígrafo al señorito Iván y el señorito Iván se lo entregó a Ceferino y

ahora tú, Ceferino,  
ordenó,

y fue el Ceferino, muy azorado, se reclinó sobre los manteles y estampó su firma y, por último, el señorito Iván se dirigió a la Régula,

ahora te toca a ti, Régula,  
y volviéndose al francés,

aquí no hacemos distinciones, René, aquí no hay discriminación entre varones y hembras como podrás comprobar, y la Régula, con pulso indeciso, porque el bolígrafo le resbalaba en el pulgar achatado, plano, sin huellas dactilares, dibujó penosamente su nombre, pero el señorito Iván, que estaba hablando con el francés no reparó en las dificultades de la Régula y así que ésta terminó le cogió la mano derecha y la agitó reiteradamente como una bandera, esto,

dijo,

para que lo cuentes en París, René, que los franceses os gastáis muy mal yogur al juzgarnos, que esta mujer, por si lo quieres saber, hasta hace cuatro días firmaba con el pulgar, ¡mira...!»

Miguel Delibes, *Los santos inocentes*.

Resulta muy difícil conocer cuáles son las necesidades objetivas y las aspiraciones sentidas de la población española adulta en torno a su propia educación. No existen ni datos estadísticos ni, al parecer, instrumentos adecuados de investigación por falta de uso.

La base más sólida de datos la constituye todavía el censo de 1981, cuya columna de indicadores educativos no es, además, un paradigma de perfección. Este anexo se basa, por lo mismo, principalmente en una explotación objetiva de los datos que nos permiten calibrar el fenómeno analfabetismo. Es obvio que con esto no pretendemos mostrar el todo, sino asirnos a un indicador sólido, que puede servirnos de hilo conductor para extraer otras conclusiones sin caer en la mera conjetura. Quedarse en el fenómeno «analfabetismo funcional» sería un escamoteo del desafío que la situación de instrucción de la actual población adulta plantea.

Este análisis obedece, por un lado, al revuelo que levantaron las cifras publicadas por el Documento de Trabajo. Fue casi el único aspecto que llamó la atención de los medios de comunicación. El proceso de debate posterior al documento ha planteado algunos interrogantes acerca de la fiabilidad de las cifras. El Ministerio tenía la obligación de precisar más los datos, contrastarlos con información complementaria y agruparlos adecuadamente por edades y regiones.

Por otro lado, este análisis prolijo intenta poner de manifiesto el gran agujero negro de la formación frente al desafío modernizador y democratizador que, desde cualquier óptica política, parece a todo el mundo como inevitable. Hacer una lectura del género «¿qué va a hacer el MEC para superar el analfabetismo?» sería situarse en un callejón sin salida. Esa pregunta suele esperar respuestas construidas con términos tales como campañas, número de profesores y millones de pesetas necesario para erradicar la peste, sin cuestionar para nada el sistema social y el sistema educativo que la ha producido.

Así pues, mientras en el Documento de Trabajo los datos estaban referidos al avance del curso de 1981 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, los datos aquí presentados reflejan los resultados definitivos del mismo, incorporándose datos de otras fuentes y tomando como límite inferior de edad los 15 años, excepto en aquellos casos en que el censo no lo permite o resulta más claro incluir también el grupo 10-14 años. Sigue siendo válida la observación de que los niveles de instrucción formal, no son un criterio totalmente objetivo para medir el analfabetismo funcional, pues existen dudas acerca de la funcionalidad de los resultados educativos del sistema escolar y, por otra parte, se pueden adquirir conocimientos fuera del mismo.

## 1. DEFINICIONES

La recomendación revisada acerca de estadísticas sobre educación, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 27 de noviembre de 1978 en su 20.ª reunión de París, señala las siguientes definiciones:

«*Analfabeto*: la persona que no es capaz de leer y escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana.» En nuestro caso, esta definición está referida a la lengua oficial del Estado.

«*Es analfabeto funcional* la persona que no puede emprender aquellas actividades en que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y comunidad y que le permitan, asimismo, seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad.» La definición de analfabetismo funcional ha generado cierta polémica en el proceso de debate a propósito de su aplicación concreta, quizá debido a que no se trata de una definición absoluta como la de analfabeto, sino relativa al grado de exigencia de lecto-escritura y cálculo en su grupo y comunidad y, asimismo, relativa a la posibilidad de desarrollo personal y colectivo. Esta relatividad del concepto lo hace especialmente interesante (e inquietante) en sociedades como la española que, tras un proceso de desarrollo económico, han vivido una profunda transformación en la organización social, enmarcadas además en un mundo que cambia aceleradamente. Alfabetizados funcionales hoy, pueden convertirse en analfabetos funcionales en escaso tiempo, si la sociedad le exige, como es previsible, un conocimiento de la lecto-escritura superior al que poseen. Personas con suficiente conocimiento de la lecto-escritura para desenvolverse satisfactoriamente en su grupo y comunidad han de ser considerados analfabetos funcionales si su dominio no es suficiente como para permitirles su desarrollo personal o participar activamente en el desarrollo de su comunidad.

Para medir el analfabetismo, la UNESCO sugiere, en la citada recomendación, que cuando no sea posible incluir en los censos de población preguntas relacionadas con las definiciones indicadas o bien realizar una encuesta que incluya una prueba especialmente concebida de acuerdo con las definiciones, o bien hacer una estimación basada en la escolarización, o bien «utilizar los datos relativos al nivel de instrucción de la población».

La escasez de datos sobre la amplitud del analfabetismo, absoluto o funcional, es un fenómeno general incluso en los países desarrollados. Mediante encuestas bien planificadas y realizadas con rigor se han podido realizar estimaciones en algunos casos. En los demás se recurre, como indica la UNESCO, a estimaciones indirectas referidas al nivel alcanzado en el sistema escolar. Sólo una investigación costosa y técnicamente compleja podría ofrecer datos plenamente fiables. Pero, a falta de ello, se puede obtener una valoración de los mínimos existentes estudiando los datos que ofrece el censo de población y contrastándolos con otras fuentes.

## 2. EL CENSO DE POBLACION COMO FUENTE DE DATOS

El Censo de Población recoge información sobre el nivel de estudios alcanzado y muestra su distribución de acuerdo con otras características, que resultan interesantes para nuestro propósito de conocer la amplitud, distribución y evolución del analfabetismo en España. Pero es conveniente delimitar su validez.

La consideración como analfabeto de la persona censada se produce cuando responde «no» a la pregunta del cuestionario censal: «¿Sabe leer y escribir?» Ello plantea dos cuestiones: en primer lugar, es el criterio del propio censado el que se manifiesta, sin comprobación posible, y es un hecho conocido la vergüenza que el analfabeto siente a declararse como tal. En segundo lugar, aún procediendo con sinceridad, puede creer que su capacidad para descifrar penosamente un escrito y escribir con dificultad supone saber leer y escribir. Sin embargo, podría ser incapaz de superar lo que se exige en la definición de alfabetizado hoy aceptada.

En ambos casos el censo excluiría como analfabetos a personas que realmente lo son y en consecuencia deben considerarse las cifras que ofrece como *valores mínimos*, pues la situación opuesta nos parece poco probable.

La «Encuesta de Población Activa» que elabora el Instituto Nacional de Estadística (113) recoge información sobre el nivel de instrucción de los mayores de dieciséis años. En este caso se pregunta al encuestado cuál es el nivel de estudios alcanzado y el encuestador lo refleja en el cuestionario, lo que puede suponer mayor rigor en la clasificación.

La comparación entre esta encuesta, correspondiente al primer trimestre de 1981, corregida para las personas de quince años, y el Censo, resulta concordante para la tasa de analfabetismo (0,86 puntos inferior en el Censo) en vista de lo señalado anteriormente. Si se compara cada segmento de edad en ambas fuentes, la diferencia media es 0,37 puntos. De los once valores, cuatro coinciden exactamente, los demás son inferiores en el Censo. La diferencia máxima (64 y más años) es un punto. Ello significaría la validez del Censo, con las matizaciones previamente señaladas, tanto para el total como en la distribución por grupos de edad.

El estudio sobre la «Demanda Cultural en España» (114), realizado por el Ministerio de Cultura en 1978 a través de una amplia encuesta, incluye el nivel educativo de las personas de catorce o más años entre la información que recoge.

De los 24.452 en la encuesta, declaran ser analfabetos (se plantea con esta palabra en el cuestionario) 1.741, lo que correspondería a una tasa de 7,1 % inferior en 0,3 puntos a la obtenida por el Censo, aún cuando éste se realizó tres años más tarde. En todo caso la diferencia es inferior al 5 %. Tal vez la forma de plantear la pregunta haya provocado más reparos a confesar al encuestador la condición de analfabeto.

Quizá la estimación más precisa de ámbito nacional sea la realizada por el

Ministerio de Defensa, puesto que todos los reclutas incorporados sin el título de Graduado Escolar son sometidos a una prueba escrita destinada a descubrir quiénes son analfabetos. Los valores obtenidos para reclutas incorporados al conjunto de los tres ejércitos han de ser corregidos para que se refieran al total del alistamiento e inscripción, pues en este conjunto existe un grupo de personas que no se incorporan (prórroga por estudios, academias militares, excluidos por concordatos) que no son analfabetos. La estimación ponderada que realiza el propio Ministerio de Defensa, referida al total de alistamiento, arroja un *porcentaje de analfabetos del 1,55 % para el reemplazo de 1981 (incorporación en 1982)*.

*Si se calcula la tasa de analfabetismo en el Censo de 1981 para varones de 15-24 años, resulta ser del 0,92 %.*

Ello supone que, para los varones de este grupo de edad, el Censo sólo refleja el 60 % de los analfabetos existentes. O, de otro modo, que *la tasa para estos jóvenes obtenida por el Censo ha de ser multiplicada por 1,68* para alcanzar el valor, más real, obtenido por el Ministerio de Defensa.

Hasta qué punto esta diferencia puede generalizarse al conjunto de la población es difícil de determinar. Posiblemente en las edades más altas, y sin duda para las mujeres, el Censo refleje datos más exactos.

En todo caso, si el resultado del Censo ha de ser considerado como un valor mínimo, el valor máximo podría corresponder a extrapolar la diferencia señalada al conjunto de la población. Así, la tasa de analfabetismo se encontraría comprendida entre el 7,4 y el 12,4 %. La aplicación estricta de la estimación recomendada por la UNESCO y la inclusión de grupos sociales que no participan totalmente en el censo (una parte de la población gitana, inmigrantes, marginados) haría aumentar estas cifras en proporción no conocida.

Al analizar estos datos, se ha planteado frecuentemente la incidencia en ellos del grupo de personas incapacitadas a causa de deficiencias psíquicas para la adquisición de las técnicas de lecto-escritura. Las estimaciones de la Subdirección General de Educación Especial (115) permiten calcular que la proporción de personas en esta situación (del 25 al 30 % de los deficientes mentales y los verdaderos autistas, pues el resto de las deficiencias no impiden el aprendizaje de la lecto-escritura si se aplica la metodología adecuada) estaría comprendida entre un 0,27 y 0,43 %.

### **3. EVOLUCION DE LA TASA DE ANALFABETISMO**

Antes de analizar con detalle la situación actual del analfabetismo en España, puede resultar de interés conocer cual ha sido su evolución durante el tiempo transcurrido de este siglo.

Para ello se ha recurrido a dos fuentes de información: el resumen que publica el Anuario Estadístico de España en 1980 (116) conteniendo números absolutos de alfabetizados y tasas de analfabetismo y la consulta de los propios Censos.

En todos los casos se considera la población de diez o más años, habitantes de hecho o de derecho (según los casos) en un número de territorios que ha ido disminuyendo a lo largo de las décadas al perder España la soberanía sobre algunos de ellos.

La evolución se muestra en la Tabla y Gráfico 1, tanto en porcentajes como en número absolutos, elaborados éstos a partir de los datos ofrecidos en el Anuario Estadístico. Esta elaboración para obtener el número de analfabetos ofrece resultados diferentes según el procedimiento que se emplee. Se ha realizado la comparación con los Censos originales para utilizar la menos desviada de ellos, que es la que figura en la Tabla. La disparidad es especialmente elevada para los valores de 1960, de cuyo Censo original no ha sido posible obtener las cifras.

La observación de estos datos muestra que la tasa de analfabetismo ha ido disminuyendo progresivamente desde principios de siglo, pasando del 56,7 % de 1900 al 6,36 % ochenta años más tarde, lo que supone una disminución media por año de 0,6 puntos.

Del mismo modo, también en números absolutos se observa una disminución constante entre censos, pasando de más de 8.000.000 censados en 1900 a 1.991.581 en 1981, a pesar de que la población ha aumentado en casi 17 millones. Esta situación no es la que existe en el conjunto de la población mundial, donde junto a un descenso en las tasas, se está produciendo un incremento en el número a causa del aumento de la población.

La disminución de la tasa en valores absolutos (diferencia de porcentajes) que se muestra en la Tabla 2 nos indicaría la cuantía en que ha disminuido entre Censos. Puede observarse cómo la magnitud del descenso ha sido creciente hasta 1930, descendiendo luego gradualmente, con la excepción de la década de los sesenta, hasta la actualidad. Es decir: siempre ha ido descendiendo, pero lo ha hecho más intensamente hasta 1930 y en la década de los 60.

Pero para poder comparar la intensidad con más claridad, puesto que los descensos absolutos no son comparables (no es lo mismo un 5 % en 50 que en 10), se puede calcular cuánto supone la disminución de la tasa respecto de la magnitud de ésta (descenso relativo). Ello se muestra señalándolo con el núm. 2 en la misma Tabla. Se ve con claridad, así, en qué décadas la disminución ha sido mayor en términos relativos. Se puede observar que se produce un cambio de la tendencia progresiva en la década de los treinta, más acusada en la de los cincuenta y se recupera a partir de ese momento. En la década de los sesenta se produce la escolarización prácticamente total de la población durante seis años. La década de los setenta amplía la escolarización en dos años más. No se puede, por otra parte, discernir con estos datos el influjo específico que, en el significativo descenso registrado entre los Censos de 1960 y 1970, tuvieron la campaña de alfabetización entonces realizada, el aumento de la escolarización y la mejora de los métodos de enseñanza.

Finalmente, el cómputo de los datos del Ministerio de Defensa de 1971 a 1982 muestra un descenso significativo, manteniéndose constante en un

1,5 % para los tres últimos reemplazos considerados (1980, 81 y 82). Al estudiar la distribución del analfabetismo por edades en 1981, podrá matizarse mejor esta observación.

#### 4. SITUACION ACTUAL EN EL CONJUNTO DEL ESTADO

Las tasas de analfabetismo registradas en el Censo de 1981 han de interpretarse teniendo en cuenta sus limitaciones, las más importantes de las cuales ya han sido señaladas. Según el Censo, en España habría, en 1981, *1.991.581 analfabetos de 10 o más años*, lo que supone el *6,36 % de la población de esa edad*.

Si se consideran las *personas de 15 o más años*, el número de analfabetos censados es de *1.971.695*, equivalente a un *7,04* del segmento de población correspondiente.

Finalmente, centrándose en el grupo de población de *15 a 64 años* se encuentran *1.065.817* analfabetos censados, lo que supone un *4,5 %* de esa parte de la población.

La desagregación mayor por edades que ofrece el Censo se recoge en la Tabla 3 y se representa en el Gráfico correspondiente.

Como se había anticipado con los datos provisionales del avance del censo, en el Documento de Trabajo y como, por otra parte, ha venido ocurriendo en censos anteriores y puede además deducirse de la evolución durante este siglo, las tasas son mayores a medida que aumenta la edad, siendo en el grupo de 60-64 años 19,2 veces mayor que en el de 10-14 años. (El grupo de más edad tiene una tasa 35,7 veces superior a la del más joven.) Cabe destacar que cuando estas cifras se desagregan para población urbana, intermedia o rural se manifiesta una distribución relativa parecida para cada caso a la obtenida para el total de población al que ahora nos referimos.

Se han de subrayar algunos rasgos interesantes en esta distribución:

En los grupos hasta 30-34 años existen tasas del 2 % o inferiores. Las personas de este grupo cumplieron 10 años entre 1957 y 1961. Por tanto, entre los que alcanzaron esa edad en las fechas señaladas o posteriores se encuentran tasas relativamente bajas.

Para el resto de los grupos, la menor diferencia entre porcentajes se produce en el intervalo 50-54/55-59. Las edades centrales de estos grupos cumplieron 10 años en 1939 y 1934, respectivamente.

Estas observaciones vendrían a ratificar cómo ha sido la escolarización, el elemento esencial en la lucha contra el analfabetismo, pero, a la vez, cómo las deficiencias educativas que históricamente se han padecido en España han dejado en herencia una población adulta analfabeta de extraordinaria importancia en términos absolutos y relativos.

Se muestra con más claridad en la primera columna de la Tabla 4.

En 1981 había *1.825.596* analfabetos de 35 o más años, lo que repre-

denta el 92 % del total de analfabetos. Es decir, *quienes cumplieron 10 años antes de 1958 totalizan el 92 % de los analfabetos censados en 1981*. Pero se ha de considerar, a la vez, que el 8 % restante supone 165.985 personas, cifra no despreciable.

Aparte de la injusticia que supone desde la perspectiva individual, que no debe ser ocultada por más tiempo, da lugar, además, a unos costos sociales importantes, puesto que comprendidos entre 10 y 54 años, aproximadamente, población activa hoy, existen 717.243 personas.

En la Tabla 4 y el gráfico correspondiente se muestra también la desagregación por sexos. Para el total de la población considerada existen 2,6 mujeres analfabetas por cada hombre que lo es. La diferencia en perjuicio de las mujeres es mayor para edades más altas.

Sin embargo, dentro del grupo de edad 20-24 se produce la igualdad entre sexos en cuanto a tasas y corresponde a las personas que completaron la escolaridad obligatoria después de 1979, vigente ya la Ley General de Educación. Obsérvese que, para los dos grupos más jóvenes, el porcentaje de mujeres analfabetas es *inferior* al de hombres. (Las cifras, con un poco más de precisión, serían: para el grupo 10-14, el 0,61 % entre hombres y 0,59 % entre mujeres; para el grupo 15-19, 0,86 entre hombres y 0,82 entre mujeres.)

Podría pensarse, entonces, que la escolarización no sólo está trabajando eficazmente contra el analfabetismo, sino que está también eliminando la discriminación sexual en este campo. Pero, mientras no transcurran los 50 años necesarios para que toda la población haya pasado por tal tipo de escolarización, el hecho que pesa gravemente sobre nuestra sociedad es que existen 2,6 analfabetas por cada analfabeto.

El Censo recoge la distribución de los analfabetos según su lugar de residencia de dos formas: por el número de habitantes del municipio al que pertenece y según su lugar de residencia, sea zona urbana, rural o intermedia (Tabla 5 y en gráfico). Más revelador que el número absoluto según el tipo de municipio, debido al diferente número que existe de los mismos en cada grupo, es la tasa que en conjunto manifiestan. Puede observarse así que los valores más altos se encuentran para municipios de 3.001 a 10.000 habitantes y que arrojan valores superiores a la tasa media los comprendidos entre 501 y 50.000 habitantes. En cuanto a la zona de residencia, en números absolutos, la mayoría viven en zona urbana y los menos numerosos en la zona intermedia. No obstante, en función de diferente número de habitantes en cada caso, la tasa más elevada corresponde a la zona intermedia y la más baja a la zona urbana. Tanto intermedia como rural arrojan valores superiores a la media nacional.

Al estudiar la distribución por edades según zonas estas relaciones de magnitud se repiten en cada grupo de edad.

Sería necesario determinar hasta qué punto el nivel y la calidad de la escolarización en casa caso, el equipamiento cultural, los movimientos de población, etc., contribuyen a que, para la zona intermedia y para los municipios de 500 a 50.000 habitantes, las tasas sean más elevadas.

Pero el analfabetismo así considerado es sólo una parte del problema.

La capacidad para descifrar un escrito o para escribir palabras no significa ciertamente saber leer y escribir. Por eso la UNESCO (117) recomienda considerar analfabeto a quienes no son capaces de leer y escribir el relato de unos hechos sencillos. Es decir, quienes no son capaces de recibir y transmitir algún tipo de información mediante la lectura y la escritura. Desconocemos cómo variarían las cifras de analfabetismo expuestas aquí si se aplicase rigurosamente este concepto. Lo que sabemos es que ciertamente no disminuirían.

Quizá sea oportuno realizar algunas consideraciones, en dos planos, que nos permitan dar contenido real al concepto de analfabeto.

En el plano individual, la persona incapaz de utilizar la escritura como medio de comunicación es un ser empobrecido (y para la mayoría de los analfabetos el empobrecimiento es más que una metáfora) en su capacidad de comunicación. Si en tiempos pasados y en determinados sectores sociales ello no afectaba sensiblemente a su capacidad de relación, hoy no es así. Es un hecho obvio que el flujo de información es cada día mayor y una parte de ella pasa por el lenguaje escrito en volumen, además, creciente. La incapacidad para utilizarlo supone la incapacidad para la plena participación social en cualquier ámbito, y, en último término, la marginación.

En el plano social supone un empobrecimiento o, alternativamente, un freno a la capacidad de enriquecimiento de la colectividad. Y no sólo culturalmente, también en el ámbito de la economía. Desde leer una oferta de empleo y redactar la solicitud para el mismo, hasta comprender las instrucciones para el manejo y conservación de un aparato, o ser capaz de conocer diversas opciones antes de tomar una decisión; todo tiene, en último término, una repercusión económica.

Poseer plenamente la capacidad de comunicación implica un dominio suficiente de la lecto-escritura y el cálculo, de modo que sea posible actuar eficazmente en el grupo y la comunidad y que se posibilite el propio desarrollo y el desarrollo de la comunidad. De ahí la importancia del concepto de *analfabetismo funcional*. Se trata de que no se obstaculice el propio desarrollo por falta de capacidad de lecto-escritura y cálculo. En función de las características de cada sociedad este conocimiento habrá de ser más o menos amplio. Dada la evolución de la sociedad española y el desafío que supone la integración en Europa, se debe tener en cuenta el nivel de analfabetismo funcional en nuestra sociedad y situar adecuadamente el punto de referencia por debajo del cual una persona ha de ser considerada como analfabeto funcional.

En el Documento de Trabajo citado se sugería que acaso quienes no han completado los estudios primarios habían de ser considerados analfabetos funcionales. Es difícil determinar en qué medida el nivel alcanzado dentro del sistema educativo está en relación con el dominio conseguido de las técnicas de lecto-escritura y cálculo. Como es difícil definir cual es el grado de dominio necesario de tales técnicas. Por ello la cuantificación es imposible con los datos de que se dispone.

Quizá se puede delimitar la *amplitud mínima* del colectivo de analfabetos funcionales, planteando algunas condiciones referidas al sistema educativo que permitan asegurar que quienes no las cumplen son analfabetos funcionales. Para ello hay que operar siempre con grandes números, de modo que las excepciones en un sentido sean compensadas por las excepciones en el sentido contrario, lo que permitirá acercarse a mínimos seguros.

Entre quienes han realizado primer grado (seis años de escolaridad) sabemos que existe un número importante (no cuantificado para el conjunto de la población) de personas que no son capaces de utilizar la escritura, con la mínima seguridad, ni de comprender mensajes escritos, sobre todo si suponen una innovación en su mundo de relaciones. Y, desde luego, éste es el caso de la mayoría, ciertamente no todos, de ese 36 %, que ni siquiera han completado el primer grado.

Si, con estos planteamientos claramente conservadores, realizamos el cómputo de analfabetos + sin estudios + primer grado incompleto y suponemos que las personas de este total que han logrado suficiente dominio de la lecto-escritura y el cálculo quedan ampliamente compensadas por quienes, con el primer grado, no lo han logrado y por los que han perdido esa capacidad tras abandonar el sistema educativo, encontramos que en la población española de 10 o más años que no está cursando estudios, *existe un mínimo de 10.869.000 analfabetos funcionales*. Es decir, un 34,7 % de la población de 10 o más años.

Para la población de 15 o más años el número sería 10.840.000 que corresponde a un 38,7 % del segmento de edad correspondiente.

Si se considera la población de 10-55 años (aproximadamente hoy en edad laboral) se encontrarían en ella 5.924.000 analfabetos funcionales, lo que supone un 25,3 %.

Naturalmente caben otros criterios más restrictivos que podrían reducir estas cifras a la mitad, pero con los criterios utilizados en otros países podríamos ser todavía más pesimistas. Como no se trata de alarmar, ni siquiera de sorprender, han de tomarse estas cifras como un indicador de carencias formativas muy generalizadas evitando polémicas estériles.

El Gráfico 6 muestra la distribución de la población según su situación respecto al sistema educativo. Dentro del primer grado no se ha separado completo de incompleto. Se distingue también la participación relativa de hombres y mujeres en cada grupo. La participación relativa de los hombres es superior a la de las mujeres en el primer ciclo del segundo grado, estudios medios y estudios superiores. Por lo tanto, es superior el porcentaje de mujeres en analfabetos (como ya se ha visto) sin estudios y primer grado.

Finalmente, en 1981 existían, según el censo, 275.323 jóvenes de 10 a 19 años que no cursan estudios y que poseen un nivel de estudios realizados como máximo de primer grado incompleto.

Con independencia de las dudas, ciertamente razonables, que puedan suscitar estas estimaciones, dada la dificultad para aplicar el concepto de analfabeto funcional, algunos otros datos del censo son interesantes. Así el

número de personas que se declaran analfabetos o sin estudios puede ser computado, teniendo en cuenta las matizaciones que el propio censo establece para la variable «sin estudios». Los resultados se recogen en la Tabla 7. A destacar que la proporción de mujeres respecto a hombres es menor que la encontrada para analfabetos y que, excluyendo a los mayores de 64 años, resultan 5.781.515 personas.

Las cifras contenidas en el censo son suficientemente elocuentes. En cualquier caso, como se señala en *Les Illettrés en France* (Rapport au Premier Ministre) (118), «la incertidumbre sobre las cifras no debe ser un motivo para titubear en las acciones».

## 5. LA SITUACION ACTUAL: DISTRIBUCION TERRITORIAL

Se ha mostrado cómo la tasa de analfabetismo correspondiente al conjunto de la población daba lugar a una serie de valores dispersos cuando se subdividía el conjunto en sus componentes, fuera por edad, sexo o lugar de residencia.

Así, bajo una tasa de 6,36 % se encuentran valores del 0,6 % al 27,7 %.

Del mismo modo, al estudiar la distribución del analfabetismo registrado por provincias se va a encontrar una amplia dispersión de valores que son interesantes en tanto que revelan cuáles son las provincias en que se precisa una acción más amplia. Pero si las proporciones elevadas deben ser motivo de profunda inquietud, las más bajas no han de ser causa de tranquilidad. Pueden ocultar valores muy altos en determinadas zonas o dentro de ciertos grupos. Por ello la desagregación de los datos no puede quedarse en la provincia, ni aún en la comarca o la ciudad. Ha de alcanzar la dimensión que corresponda a la unidad de actuación, mayor o menor según la magnitud de la acción.

Dado que los datos que siguen tratan de poner de manifiesto las desigualdades existentes en la distribución territorial del analfabetismo hasta el nivel provincial y, en consecuencia, ser de utilidad para orientar la aplicación de recursos, se ha optado por referirse a la población de más de 14 años y considerar tanto porcentajes como números absolutos, pues ambos parámetros deben conjugarse para tener una visión más precisa del grado en que este fenómeno puede operar negativamente en una comunidad. Un lugar con 100 analfabetos y una tasa del 50 % debe exigir atención más urgente que otro con 200 y una tasa del 1 %.

En la Tabla 8 se recogen los porcentajes de personas de 15 o más años que declaran ser analfabetos, según su distribución por Comunidades Autónomas. Con estos datos se han elaborado el Gráfico y la Figura correspondiente.

La tasa más alta (Extremadura) es 7,2 veces superior a la más baja (Cantabria).

Ocho Comunidades muestran valores superiores a la media nacional, en cuatro (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia) es superior al 10 % y en una sola (Cantabria) es inferior al 2 %. Como elemento de comparación recuérdese que valores superiores al 10 % para el conjunto nacional por edades sólo se encuentran entre los mayores de 60 años, y que valores del 2 % o inferiores corresponden a la población de hasta 34 años. En números absolutos (Tabla 9), Andalucía, con casi 600.000 analfabetos censados es la Comunidad con cifras más altas (ella sola reúne al 30 % del total) más del doble que Cataluña que ocupa el segundo lugar. En el Gráfico correspondiente a la tasa se aprecia mejor la importancia relativa de estos números. Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana reúnen más del 50 % de los analfabetos censados.

Pero, al igual que ocurría con la media nacional, la tasa para cada Comunidad Autónoma cobija notables diferencias entre sus provincias.

En la Tabla 10 y sus respectivos gráficos y figuras se muestran las tasas de analfabetismo por provincia (incluyendo en la tabla la separación de sexos).

En 18 provincias se encuentran valores superiores al 10 % y en sólo dos inferiores al 2 %. Todos los que muestran tasas superiores al 10 % se hallan en la mitad sur peninsular (y oeste de Canarias). Por el contrario, valores inferiores al 5 % sólo se hallan en la mitad norte de la península.

Jaén, con una tasa del 16,63 % (9,2 veces superior a la de Cantabria, 1,80 %) ocupa el primer lugar, más de un punto por encima de Melilla que le sigue.

Por encima del total nacional se encuentran 25 provincias.

En todos los casos la proporción de mujeres analfabetas es superior al de hombres, llegándose en algún caso (Pontevedra) a una relación  $3,4 = 1$ . En otras provincias la relación es superior a  $3 = 1$  (La Coruña, Madrid y Zamora).

En número absolutos es Barcelona la provincia que cuenta con mayor cantidad de analfabetos censados (Tabla 11), mientras que Segovia y Soria, con tasas bajas y poca población, no llegan a 3.000 analfabetos cada una.

Con estos datos se ha elaborado el *mapa distorsionado* de la Figura correspondiente a la Tabla 11, donde cada provincia se representa con una superficie proporcional al número de analfabetos que tiene censados. Se muestra así visualmente la distribución geográfica del total existente.

Debido a la desigual distribución de la población y a las diferentes tasas, encontramos que en 10 provincias viven más del 50 % de los analfabetos censados. Las cuatro provincias más pobladas (cada una con una cifra superior a 100.000) reúnen el 28 % del total.

## 6. ALGUNAS APROXIMACIONES NUMERICAS AL ANALFABETISMO FUNCIONAL CONSIDERADO TERRITORIALMENTE

Aunque no sea posible determinar el número mínimo de analfabetos funcionales por provincia, dado que las presunciones que se establecieron pueden provocar errores para las provincias de menor población y tasas más bajas de población analfabeta, sin estudios o con el primer grado incompleto, sí es interesante examinar qué población se declara analfabeta o sin estudios. Para el conjunto de la población de la misma edad suponen un 28,74 %. Merece la pena subrayar este dato: dos de cada siete personas de 15 o más años de edad son analfabetos o sin estudios.

Por Comunidades Autónomas (Tabla 12) los valores quedan comprendidos entre 49,62 % en Extremadura y el 3,57 % de Navarra. En Extremadura el porcentaje en mujeres es superior al 50 %.

Cuatro Comunidades Autónomas poseen valores superiores al 40 %: Extremadura, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha. Solamente en cinco es inferior al 20 % (Navarra, La Rioja, Cantabria, Aragón y País Vasco). (Figura de la Tabla 12.)

Dos Comunidades presentan una situación peculiar cuando se comparan sus posiciones relativas en el conjunto para tasas de analfabetismo y las que ahora se examinan:

El Principado de Asturias, con una tasa de analfabetismo comparativamente baja y con un porcentaje alto de personas sin estudios, y Aragón, que presenta la situación inversa.

En la Tabla se encuentran ordenados de mayor a menor número absoluto. Aproximadamente la cuarta parte del total vive en Andalucía.

Al desagregar estos totales por provincias (Tabla 13) se encuentran cifras extraordinariamente preocupantes. En Badajoz el 51,6 % de la población de 15 o más años manifiesta ser analfabeto o carecer de estudios. En Toledo el 49,24 %. En 16 provincias las tasas son superiores al 40 %. En ellas, al menos dos de cada cinco habitantes no han cursado estudios o se declaran analfabetos (Figura de la Tabla 13).

Por otra parte, en 15 provincias se hallan valores inferiores al 20 %.

Es lógico suponer que, si se produjese una desagregación mayor de los datos aparecerían tasas más elevadas en determinados puntos geográficos, o para ciertos grupos, que de esta forma quedan asimilados en el valor medio. Pero ello debe ser tarea de quienes, interesados en contribuir a solucionar este grave problema, se planteen antes el conocimiento de la zona sobre la que van a actuar. Datos más pormenorizados no faltan. El Censo de 1981 es una fuente del máximo interés, como el censo electoral que consta en cada municipio, o estudios específicos que se han realizado por entidades públicas o privadas sobre determinados colectivos o áreas geográficas.

## 7. OTROS INDICADORES

Como ya se ha señalado, la parte del flujo creciente de información que se transmite mediante el lenguaje escrito tiene volumen, en términos absolutos, también creciente. Por ello, el dominio suficiente de las técnicas de lecto-escritura es una exigencia a fin de evitar la marginación.

Para conseguir niveles aceptables de alfabetización funcionales en la población son necesarias dos acciones: enseñanza de las técnicas y práctica constante. Nuestro actual sistema escolar parece satisfacer en buena medida la primera y no es aventurado suponer que en los próximos años aumente su eficacia hasta niveles perceptibles en un censo. La segunda es una tarea más compleja, en la que no sólo interviene el sistema educativo, aún cuando éste constituya un elemento esencial.

Hoy cobra importancia el fenómeno del neo-analfabetismo: la incapacidad lecto-escritora de personas que al concluir su escolaridad tenían un nivel de alfabetización adecuado. En varios de los países más desarrollados del mundo (más adelante se volverá sobre ello) se plantea con fuerza y preocupación este problema. En España es el momento de abordarlo, antes de que las cifras alcancen un volumen que lo haga inmanejable.

Si el nivel de alfabetización de los más jóvenes es progresivamente mayor, su caída en el neo-analfabetismo sumaría a las elevadas tasas de las edades más altas las correspondientes a los más jóvenes.

La instrucción en la escuela (o en el sistema educativo) no es sino un primer paso y sólo habrá avance si al primer paso siguen otros. Motivarlos y facilitarlos es tarea del conjunto de la sociedad.

Quizá sea interesante mostrar algunos datos que indiquen el grado de práctica lectora de los españoles.

En la Tabla 14 se recogen datos de la UNESCO sobre la tirada estimada de la prensa diaria por 1.000 habitantes en 1982 (119) en los países europeos. De un ejemplar por cada dos habitantes en la República Democrática Alemana, Suecia y Finlandia, a uno por cada 12 en España, hay todo un abismo de práctica lectora por medio de la prensa. Dicho de otro modo, los hábitos lectores que se manifiestan en estos datos indican que, en algunos países, el dominio de los códigos del lenguaje escrito está siendo permanentemente actualizado por una parte de la población mediante la lectura de la prensa. Por otro lado, y aparte de las diferencias en el modo de empleo del ocio en función de las características de cada país, no es sorprendente la escasa lectura de la prensa en España, dado que una buena parte de los españoles sencillamente no pueden leerla.

La encuesta «Demanda Cultural en España» (114), que en 1978 realizó el Ministerio de Cultura, incluye el ejercicio de actividades de expresión literaria o escrita.

Para personas de 14 o más años encontramos que el 33,7 % no lee libros y el 49,9 % no lee periódicos y revistas. Por sexos, el 34,2 % de las mujeres y

el 33,1 % de los hombres no leen libros; el 55,2 % de la mujeres y el 44,2 % de los hombres no leen periódicos ni revistas.

Si a quienes manifiestan no leer se suman quienes no leen «prácticamente nunca» encontramos (considerando el total de la población de 14 o más años) un 63,8 % para libros y un 52,7 % para periódicos y revistas.

El porcentaje de «no lectores» de libros es mayor para edades más altas (con la excepción de un grupo). También es mayor para quienes han alcanzado un nivel de estudios más bajo.

Sin embargo, la encuesta «Cultura y Ocio» (120), también del Ministerio de Cultura, realizada en 1983 arroja unas cifras diferentes. El 56,2 % de las personas de 15 o más años es aficionada a la lectura de libros y la practica; el 55,9 %, a la lectura de la prensa diaria, y el 56,6 %, a la lectura de revistas. Entre los aficionados a la lectura de libros, al 62,9 % le gustaría poder dedicarle más tiempo. No se alcanzan porcentajes tan altos entre quienes quisieran dedicar más tiempo a la lectura de prensa diaria y revistas (16,1 % y 14,1 %, respectivamente).

El contraste entre estas dos fuentes exige tener en cuenta el grado de precisión. Por el tamaño de la muestra y por la información técnica que aporta, es notablemente superior en la primera. Sería interesante que en sólo cinco años se hubiera producido un cambio tan notable en los hábitos lectores de los españoles.

Según la primera de las citadas, al 16,6 % le gustaría poder dedicar más tiempo a la lectura de libros. Al 32,5 % le gustaría poder dedicar más tiempo a ver la televisión.

Según la encuesta de «Presupuestos Familiares 1980-81» (12), el gasto anual en libros, periódicos y revistas fue de 66.273,1 millones, que supone el 0,75 % del gasto total (el gasto en tabaco representa el 1,13 %). De esta cifra, 23.254,4 millones fue gastada en libros y 43.018,7 en revistas, diarios y otros impresos.

Supone un gasto medio por persona de 627 pesetas en libros y 1.160 en otras publicaciones, y un gasto medio por hogar de 2.320 y 4.291 pesetas, respectivamente.

Existe notable diferencia entre poblaciones mayores de 50.000 habitantes y capitales (927 ptas.: 0,95 % del gasto total) y el resto de las poblaciones (340 ptas.: 0,49 %).

El gasto es creciente cuanto más elevado es el nivel de estudios del sustentador principal del hogar (con valores más altos para Bachillerato que para Formación Profesional o estudios anteriores a los superiores). No obstante, la correlación podría establecerse indirectamente a través del nivel de ingresos, pues éstos son superiores cuando la titulación es más alta.

## 8. ALGUNOS PUNTOS DE REFERENCIA

En 1950 había en el mundo 700 millones de analfabetos, en 1990 habrá 884 millones (121) y a final de siglo, si la tendencia se mantiene, habrá 900 millones. Pero a la vez las tasas disminuirán, pasando del 44,3 % de 1950 al 25,7 % en 1990.

En la Tabla 15 se muestra la distribución por países con diferente nivel de desarrollo económico y por áreas geográficas. Se manifiestan tasas de 83 % (mujeres en países menos desarrollados) o del 1,9 % (hombres en Europa).

Europa, incluida la URSS, cuenta con 16.200.000 analfabetos, lo que supone una tasa del 2,8 %. Los países del sur tienen tasas más altas (4,5 % en Italia; 19,7 % Portugal), alcanzando en conjunto el 8,1 %.

Cifras como la de Portugal están próximas a la media para América Latina (20,2 %). La situación española no sería, pues, anómala dentro del conjunto de países del sur de Europa, pero ello en modo alguno puede ser motivo de tranquilidad. De los 16.200.000 analfabetos europeos (incluida la URSS) de 15 o más años el 12,2 % son españoles.

En la Tabla 16 se ofrecen las cifras de países de nuestro entorno cultural o geográfico referidas a distintas fechas. Se incluye España con los valores con que aparece en la tabla original, previos a los definitivos del Censo.

Se trata de datos de analfabetos absolutos. La fecha de referencia es importante para comparar países debido a las variaciones ocurridas en la última década. Pero ha sido precisamente durante los años setenta cuando al problema del analfabetismo se le ha dado el nuevo enfoque. Hasta ese momento, el problema estaba circunscrito a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, mientras el mundo industrializado confiaba en las bajas tasas que, según datos del Banco Mundial (122), mostraban los censos de población.

Pero la incidencia de la revolución tecnológica en el empleo y en la vida social exige un mayor dominio de la capacidad de lecto-escritura y cálculo y la alfabetización funcional comienza a ser una preocupación en los países más desarrollados.

La serie de estudios publicados en Estados Unidos desde 1971 ha servido como llamada de atención (es significativo el título de uno de los más recientes: «A nation at Risk», 1983. En el Reino Unido y posteriormente en Francia se concede atención creciente a este problema. En este país, el informe al Primer Ministro titulado «Les illetrés en France», elaborado por una comisión interministerial, ha tenido amplia repercusión (117).

Como consecuencia de los estudios realizados en los Estados Unidos, los datos de los censos de población comienzan a ser vistos como exponentes de una mínima parte del problema. Los estudios realizados muestran su verdadera cara: la tasa de analfabetismo absoluto es mucho más alta que lo que se pensaba y aparece un número sorprendentemente elevado de personas incapaces de valerse de la lecto-escritura y el cálculo al nivel exigido por su situación en la sociedad.

Aunque las cifras obtenidas varían según la fuente, los números siempre son importantes, incluso cuando se consideran los más bajos. Como referencia citemos los que recoge la UNESCO en su Boletín «Educación de Adultos. Notas informativas» (122 y 123). «23 millones de estadounidenses son funcionalmente analfabetos, y alrededor de 2,3 millones se suman a esa cifra anualmente. De esos 2,3 millones, un millón son alumnos que abandonan la secundaria y egresados universitarios, universitarios no funcionales.» «Estas estadísticas se elaboraron utilizando las Pruebas de Rendimiento a Nivel Adulto... El primer nivel de esta escala define la alfabetización funcional como la facultad para la comunicación, para hacer las cuatro operaciones elementales, para resolver problemas y para relacionarse con otras personas en cada una de las cinco áreas siguientes: el gobierno y la ley, la salud y la seguridad, los conocimientos y ocupaciones, la economía del consumidor y el aprovechamiento de los recursos de la comunidad» (123).

Refiriéndose a la Comisión Interministerial creada en Francia en 1982 a solicitud del presidente Mitterrand, se señala: «... revela que posiblemente hasta el 15 % de la población francesa es analfabeta, que sólo el 25 % es capaz de leer con facilidad en su propio idioma y que el 60 % restante apenas puede leer con dificultad...». «Las estadísticas ponen de manifiesto un fenómeno creciente en los países adelantados: la existencia de analfabetismo en poblaciones en las que la escolarización universal existe desde hace mucho tiempo» (124).

Para los Estados Unidos, otros datos incrementan aún más las cifras señaladas, pero como referencia los mostrados parecen suficientes.

Sería importante conocer con precisión la situación en España, justamente ahora que se aborda la modernización del país en todos los sentidos. El camino seguido por Francia, más un estudio en profundidad, utilizando las metodologías seguida en Estados Unidos, podría ofrecer no sólo un diagnóstico certero y una visión prospectiva, sino, lo que es más importante, sugerencias para su solución antes de que nuestro propio desarrollo se vea comprometido en su base: los recursos humanos que lo hacen posible.

### *Nota final*

El grado de detalle con que hemos abordado el fenómeno del analfabetismo ha querido plantear, desde diversos ángulos y perspectivas las diferentes magnitudes y posibles significados del problema. Confiamos haber prestado un servicio a quienes demandan constantemente información sobre el tema y haber facilitado el camino a quienes, insatisfechos o turbados con nuestras interpretaciones, quieran seguir investigando.

No perdamos de vista la perspectiva global. Este es un libro que quiere abrir un nuevo enfoque para la educación de adultos y no sentar las bases de futuras campañas de alfabetización. Sin restar, pues, un ápice al análisis anterior, debemos sobre todo leerlo en función de lo que el analfabetismo y las pocas letras significan para una educación integral de muchos adultos.

**TABLA 1**

Personas de 10 o más años que se declaran analfabetas y porcentaje que representan en el total de población del mismo segmento de edad en los Censos de Población desde 1900, expresado en miles. (Fuente: Anuario Estadístico de España. 1980 INE)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981
Números absolutos .....	8.042,7	7.697,9	7.206,4	5.754,5	4.835,7	3.983,0	3.390,9	2.429,8	1.991,6 (*)
Porcentajes .....	56,07	50,31	42,88	31,13	23,17	17,34	13,64	8,80	6,36 (*)

(\*) Censo de 1981.

**TABLA 2**

Disminución del porcentaje de analfabetos de 10 o más años de edad entre censos de población. Valores absolutos (diferencia entre porcentajes) y relativos (% que supone el descenso respecto del porcentaje anterior. (Fuente: Anuario Estadístico de España 1980. INE)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981
1 .....		5,76	7,43	11,75	7,96	5,83	3,70	4,84	2,44
2 .....		10,3	14,8	27,4	25,6	25,2	21,3	35,5	27,7

1: Valores absolutos.

2: % que supone el descenso respecto del porcentaje anterior.

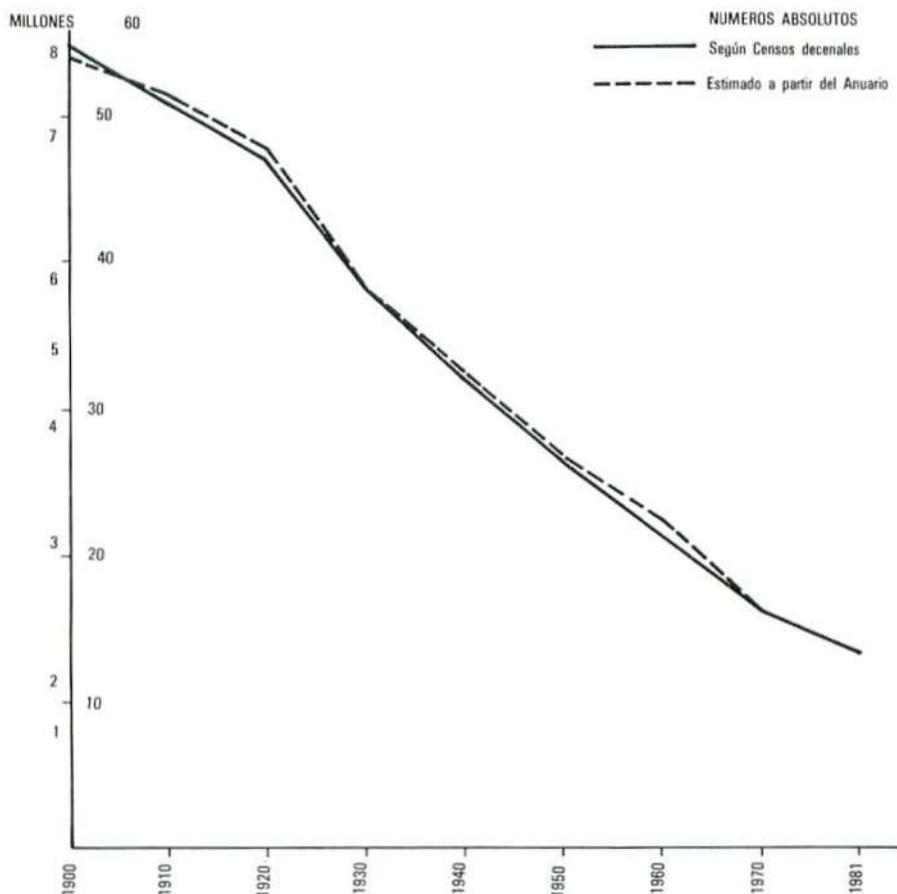
**TABLA 3**

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas por grupos de edad. (Fuente: Censo de 1981. INE)

Grupo de edad	%
De 10 a 14 .....	0,6
De 15 a 19 .....	0,8
De 20 a 24 .....	1,1
De 25 a 29 .....	1,5
De 30 a 34 .....	2,0
De 35 a 39 .....	3,1
De 40 a 44 .....	5,7
De 45 a 49 .....	7,4
De 50 a 54 .....	8,4
De 55 a 59 .....	9,1
De 60 a 64 .....	11,5
De 65 y más .....	21,5
<b>TOTAL</b> .....	<b>6,36</b>

GRAFICO RELATIVO A TABLA 1

Personas de 10 o más años que se declaran analfabetas y porcentaje que representan en el total de población de la misma edad en los Censos desde 1900.  
 (Fuentes: Censos de Población y Anuario Estadístico de España 1980, INE)



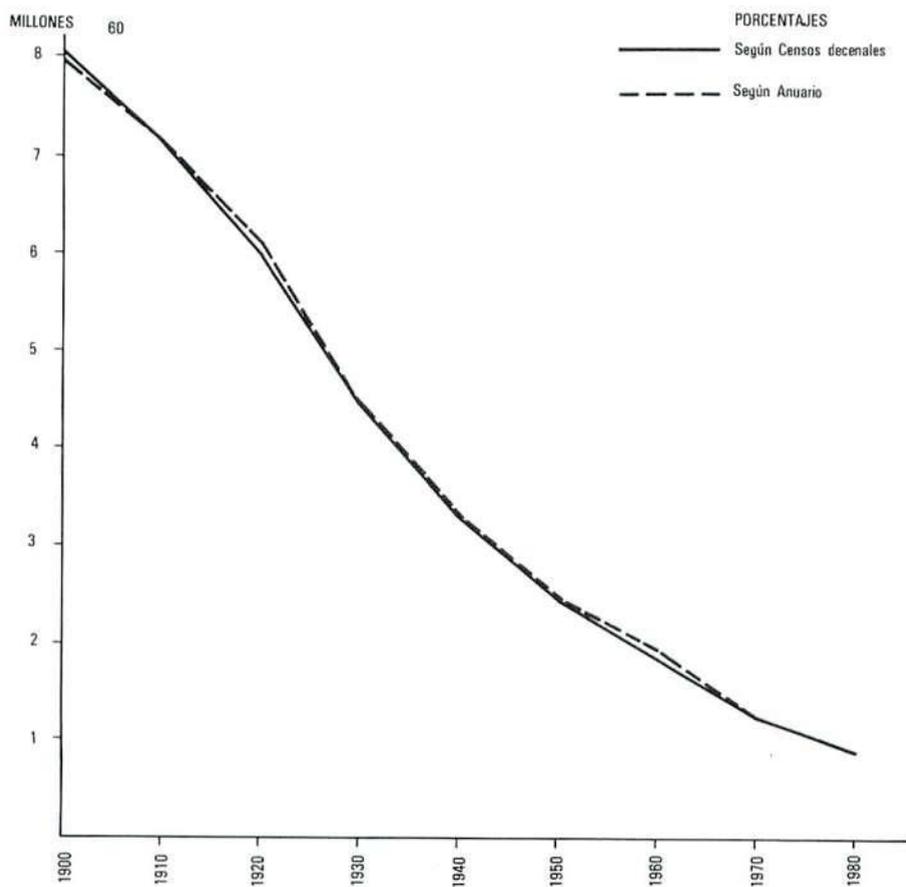
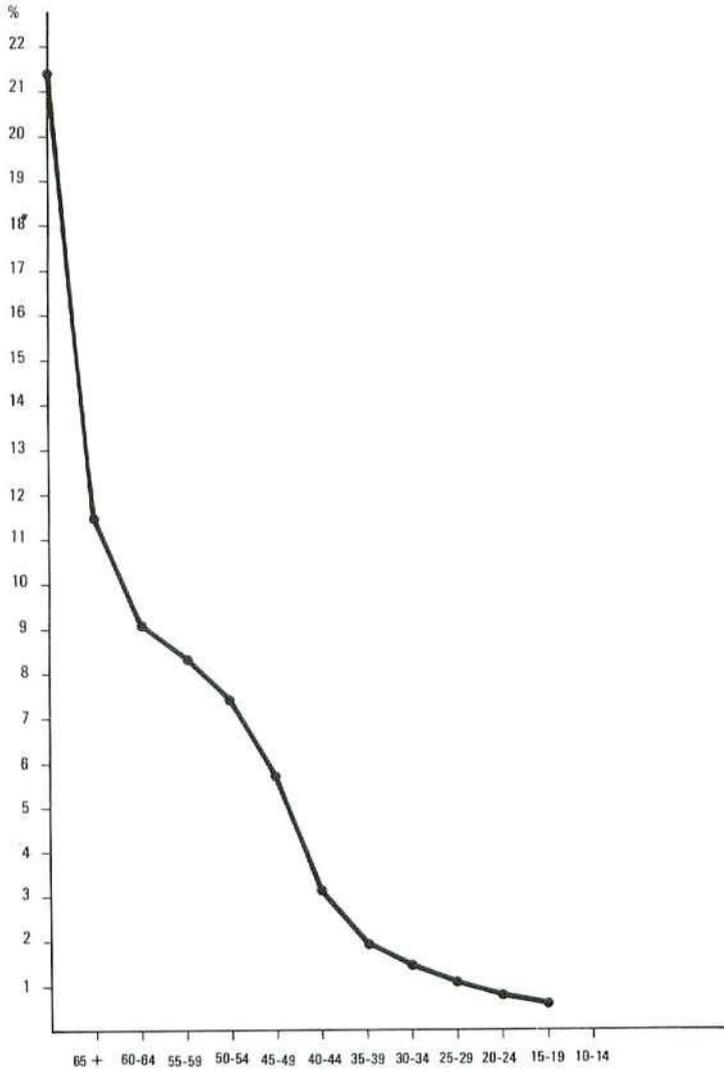


GRAFICO RELATIVO A TABLA 3

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas en cada grupo de edad.  
(Fuente: Censo de 1981. INE)



**TABLA 4**

**Personas de 10 o más años que se declaran analfabetas según edades y sexo, y porcentaje que representan en cada grupo de edad y sexo. (Fuente: Censo de 1981. INE)**

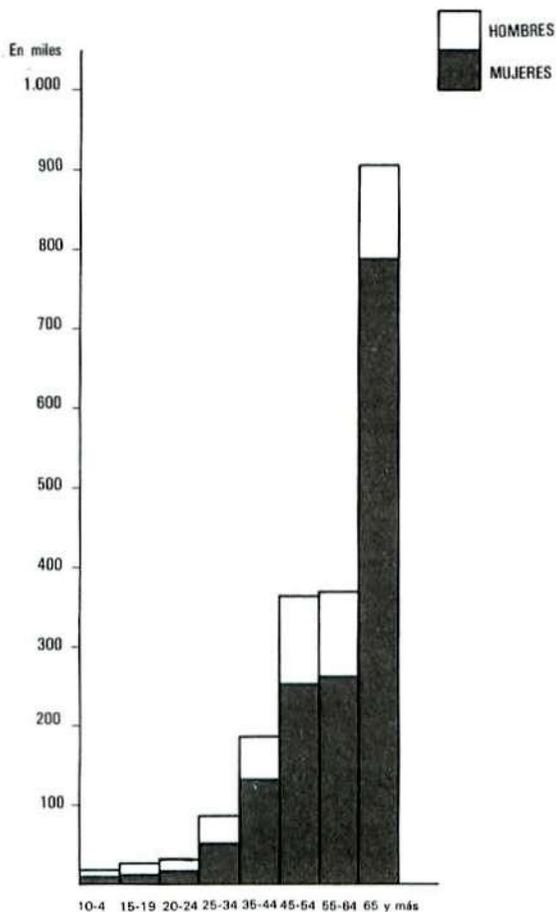
Edad	Todos	%	Hombres	%	Mujeres	%
TOTAL .....	1.991.581	6,36	551.818	3,6	1.439.763	8,9
10-14 .....	19.886	0,6	10.337	0,6	9.549	0,6
15-19 .....	27.377	0,8	14.280	0,9	13.097	0,8
20-24 .....	32.069	1,1	14.652	1,0	17.417	1,2
25-34 .....	86.653	1,7	32.884	1,3	53.769	2,2
35-44 .....	187.373	4,4	54.891	2,6	132.482	6,1
45-54 .....	363.885	7,9	110.240	4,8	253.645	10,8
55-64 .....	368.460	10,1	104.050	6,1	264.410	13,7
65 y más .....	905.878	21,4	210.483	12,2	695.395	27,7
TOTAL						
15 o más años .....	1.971.695	7,04	541.481	4,01	1.430.214	9,9
TOTAL						
15-64 .....	1.065.817	4,5	330.998	2,8	734.819	6,1

**TABLA 5**

**Personas de 10 o más años que se declaran analfabetas según lugar de residencia. Números absolutos y porcentajes. (Fuente: Censo de 1981. INE)**

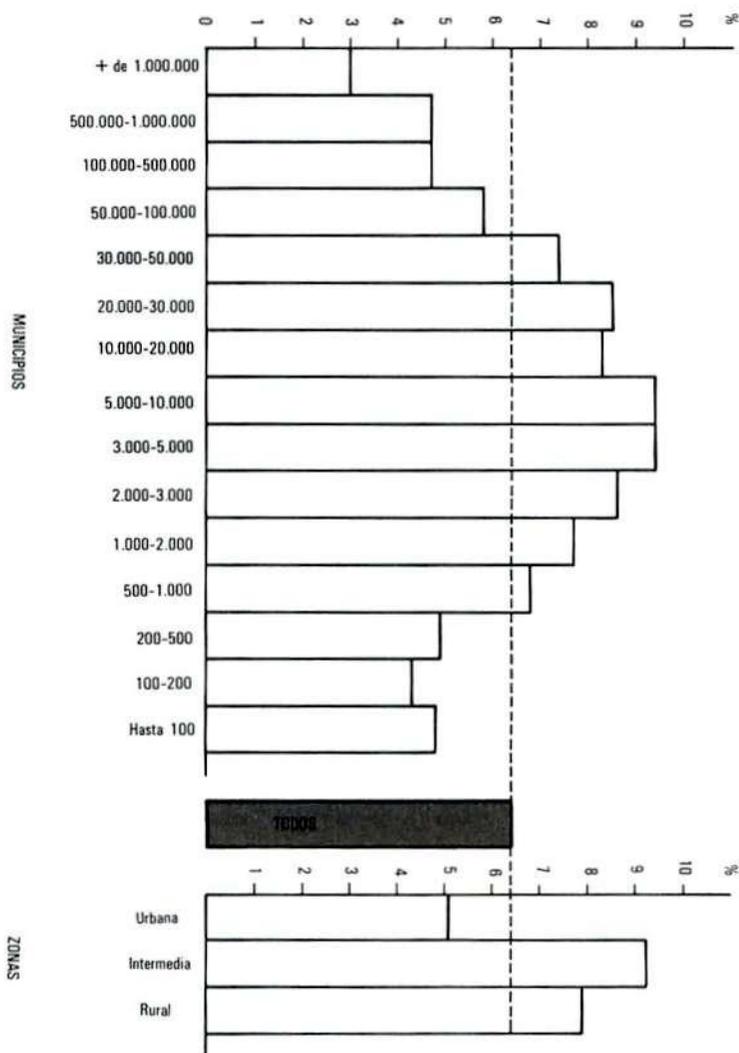
Municipios (Habitantes)	Número	%
Más de 1.000.000 .....	127.325	3,0
De 500.001 a 1.000.000 .....	96.380	4,7
De 100.001 a 500.000 .....	318.696	4,7
De 50.001 a 100.000 .....	162.994	5,8
De 30.001 a 50.000 .....	109.939	7,4
De 20.001 a 30.000 .....	176.515	8,5
De 10.001 a 20.000 .....	260.735	8,3
De 5.001 a 10.000 .....	287.508	9,4
De 3.001 a 5.000 .....	154.681	9,4
De 2.001 a 3.000 .....	104.012	8,6
De 1.001 a 2.000 .....	100.953	7,7
De 501 a 1.000 .....	57.591	6,8
De 201 a 500 .....	26.528	4,9
De 101 a 200 .....	5.946	4,3
Menos de 101 .....	1.779	4,8
ZONA URBANA .....	983.675	5,1
ZONA INTERMEDIA .....	488.025	9,2
ZONA RURAL .....	519.880	7,9

**GRAFICO RELATIVO A TABLA 4**  
**Número de personas que se declaran analfabetas, por edades y sexo.**  
 (Fuente: Censo de 1981. INE)



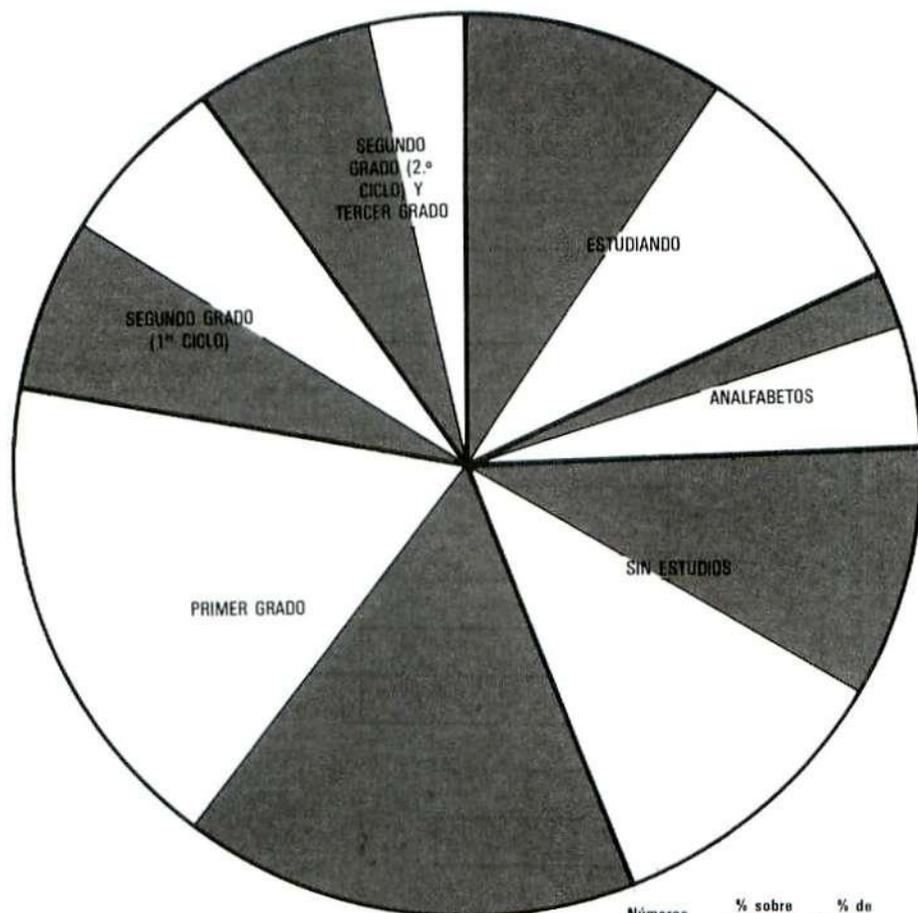
### GRAFICO RELATIVO A TABLA 5

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas en la población de 10 o más años, por lugar de residencia. (Fuente: Censo de 1981. INE)



**TABLA Y GRAFICO 6**

**Población de diez y más años, según los estudios realizados**



	Números absolutos	% sobre el total de población	% de hombres en cada grupo
Estudiando . . . . .	5.516.488	17,62	51,6
Analfabetos . . . . .	1.991.581	6,36	27,7
Sin estudios . . . . .	6.102.950	19,50	47,1
Primer grado . . . . .	10.451.750	33,39	47,9
Segundo grado (1 <sup>er</sup> ciclo) . . . . .	3.833.338	12,25	50,0
Segundo grado (2 <sup>o</sup> ciclo) y tercer grado . . . . .	3.359.797	10,73	58,9
No clasificables . . . . .	44.057	0,14	44,8
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>31.299.961</b>	<b>99,99</b>	<b>48,6</b>

**TABLA 7**

Personas de 10 o más años que se declaran analfabetas o sin estudios, distribuidas por edad y sexo, en números absolutos y porcentajes para el mismo segmento de edad y sexo. (Fuente: Censo 1981. INE)

Edad	Todos	%	Hombres	%	Mujeres	%
TOTAL	8.094.531	25,86	3.427.452	22,54	4.667.079	29,00
10-14	48.313	1,46	23.985	1,41	24.329	1,51
15-19	157.457	4,83	81.501	4,89	75.955	4,75
20-24	240.867	8,19	116.042	7,84	124.825	8,54
25-34	797.607	15,98	358.533	14,29	439.074	17,68
35-44	1.232.449	28,65	555.680	25,92	676.770	31,37
45-54	1.753.893	37,91	798.413	35,07	955.480	40,66
55-64	1.550.930	42,67	662.761	38,81	888.169	46,09
65 y más	2.313.016	54,59	830.537	48,18	1.482.479	59,00

**TABLA 8**

Porcentaje de personas que se declaran analfabetos en la población de 15 o más años, por comunidades autónomas en orden decreciente. (Fuente: Censo de 1981. INE)

1. EXTREMADURA	13,03
2. ANDALUCÍA	13,00
3. CASTILLA-LA MANCHA	11,79
4. MURCIA	11,10
5. CANARIAS	9,43
6. BALEARES	7,72
7. GALICIA	7,19
8. COM. VALENCIANA	7,11
9. CATALUÑA	5,49
10. ARAGON	4,53
11. MADRID	3,76
12. CASTILLA-LEON	3,32
13. LA RIOJA	3,01
14. P. DE ASTURIAS	2,67
15. NAVARRA	2,18
16. PAIS VASCO	2,11
17. CANTABRIA	1,80

GRAFICO RELATIVO A TABLA 8

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas en la población de 15 o más años, por Comunidades Autónomas. (Fuente: Censo de 1981. INE)

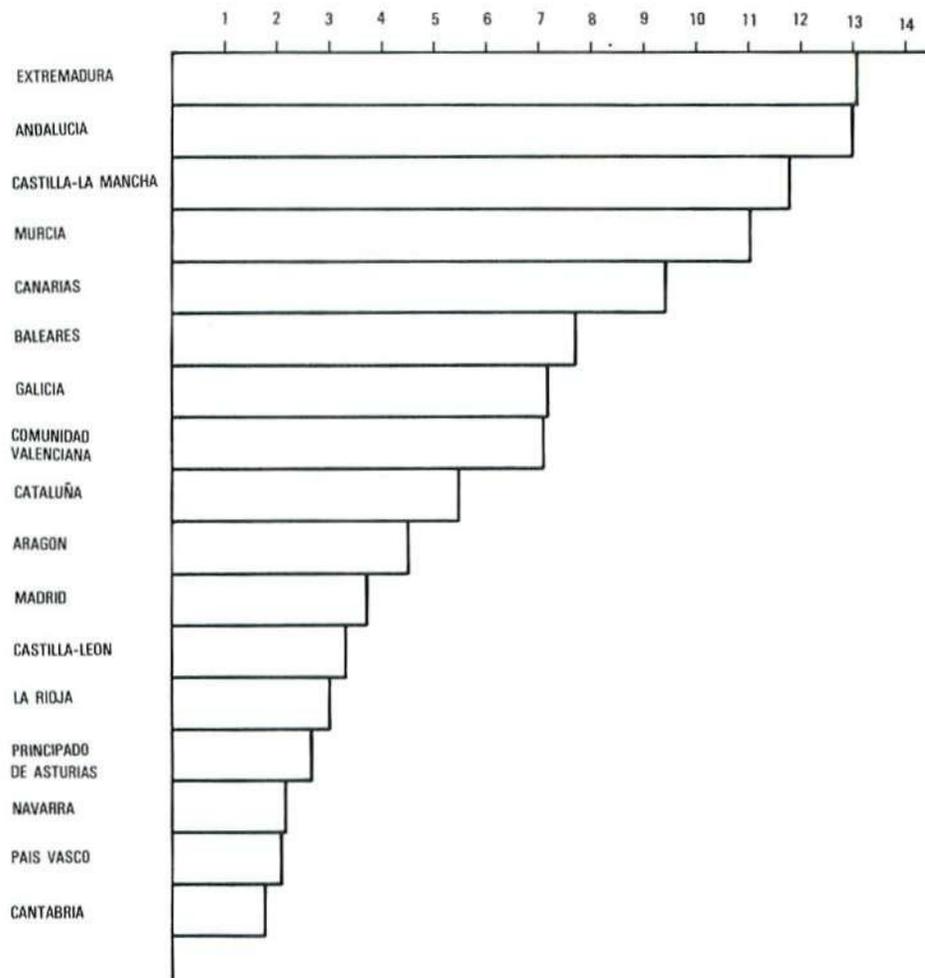


FIGURA RELATIVA A TABLA 8

Porcentaje de personas de 15 o más años que se declaran analfabetas, por Comunidades Autónomas. (Fuentes: Censo de 1981. INE)

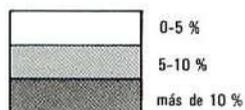


TABLA 9

Personas de 15 o más años que se declaran analfabetas, por comunidades autónomas en orden decreciente. (Fuente: Censo de 1981. INE)

---

1. ANDALUCIA .....	595.753
2. CATALUÑA .....	245.497
3. COM. VALENCIANA .....	191.640
4. GALICIA .....	154.708
5. CASTILLA-LA MANCHA .....	147.457
6. MADRID .....	129.012
7. EXTREMADURA .....	104.642
8. CANARIAS .....	89.507
9. MURCIA .....	75.315
10. CASTILLA-LEON .....	66.595
11. ARAGON .....	42.571
12. BALEARES .....	38.224
13. PAIS VASCO .....	33.740
14. P. DE ASTURIAS .....	23.405
15. NAVARRA .....	8.445
16. CANTABRIA .....	6.999
17. LA RIOJA .....	5.920

---

GRAFICO RELATIVO A TABLA 9

Número de personas que se declaran analfabetas en la población de 15 o más años, por comunidades autónomas. (Fuente: Censo de 1981. INE)

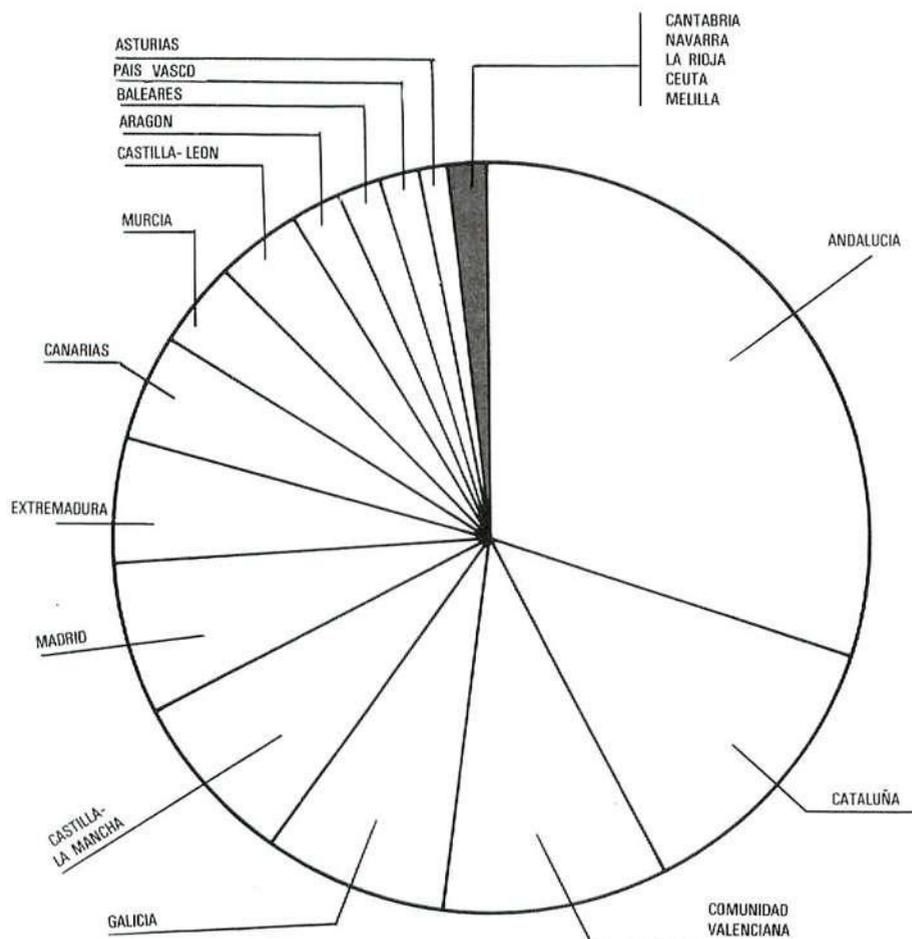


TABLA 10

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas en la población de 15 o más años, por provincias en orden decreciente. (Fuente: Censo de 1981. INE)

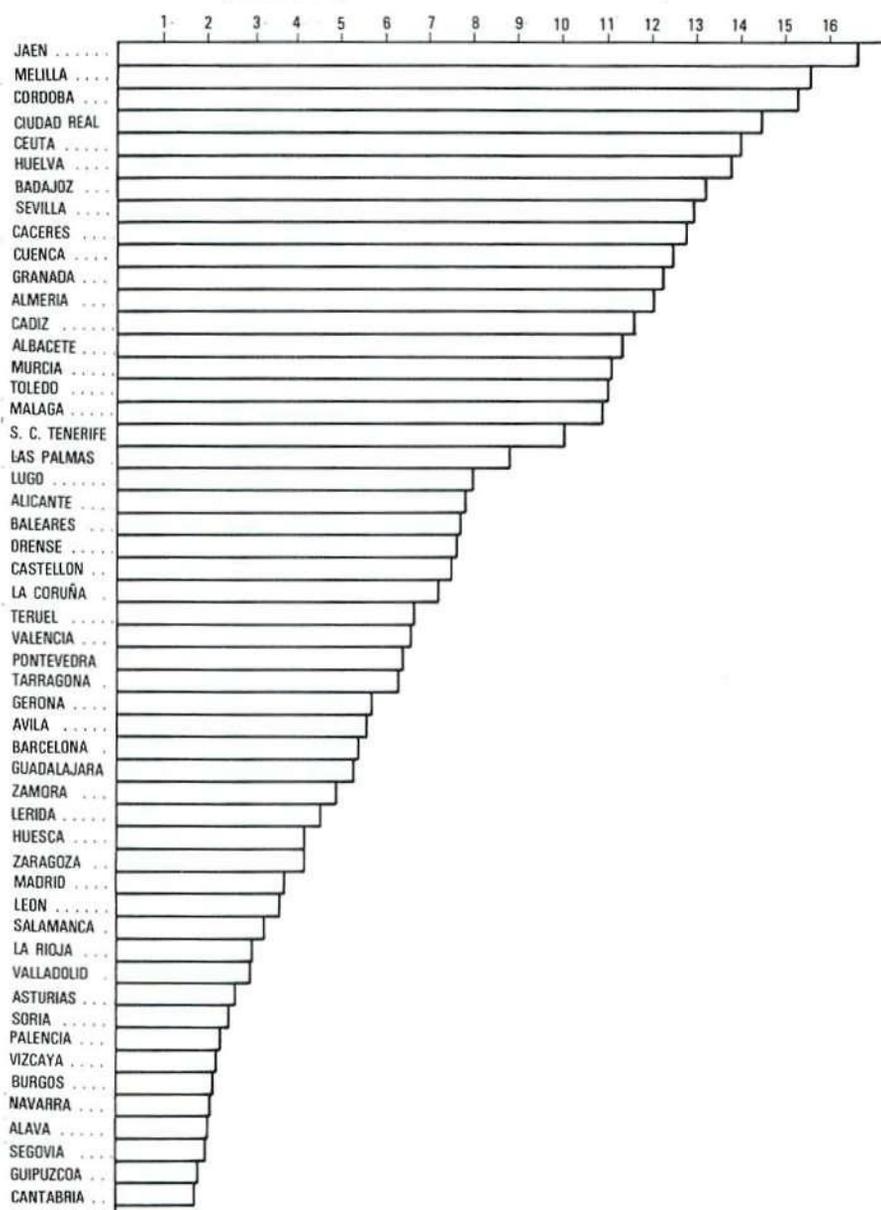
	Todos	Hombres	Mujeres		Todos	Hombres	Mujeres
<b>TOTAL</b> .....	<b>7,04</b>	<b>4,01</b>	<b>9,87</b>				
1. JAEN .....	16,63	9,96	22,90	27. VALENCIA .....	6,61	3,43	9,55
2. MELILLA .....	15,58	9,25	21,29	28. PONTEVEDRA ..	6,43	2,82	9,63
3. CORDOBA .....	15,30	8,47	21,62	29. TARRAGONA ..	6,37	4,09	8,55
4. CIUDAD REAL ..	14,47	7,75	20,68	30. GERONA .....	5,73	3,50	7,87
5. CEUTA .....	13,92	8,22	19,25	31. AVILA .....	5,62	3,48	7,78
6. HUELVA .....	13,77	9,35	17,90	32. BARCELONA ...	5,44	2,79	7,87
7. BADAJOZ .....	13,20	8,48	17,66	33. GUADALAJARA .	5,38	3,49	7,29
8. SEVILLA .....	12,95	7,99	17,53	34. ZAMORA .....	4,94	2,31	7,46
9. CACERES .....	12,77	7,74	17,56	35. LERIDA .....	4,57	2,91	6,20
10. CUENCA .....	12,47	7,05	17,73	36. HUESCA .....	4,21	2,68	5,76
11. GRANADA .....	12,37	7,21	17,20	37. ZARAGOZA ...	4,21	2,55	5,77
12. ALMERIA .....	12,06	7,24	16,63	38. MADRID .....	3,76	1,78	5,51
13. CADIZ .....	11,59	7,37	15,64	39. LEON .....	3,69	1,88	5,42
14. ALBACETE .....	11,36	6,11	16,43	40. SALAMANCA ..	3,32	2,09	4,48
15. MURCIA .....	11,10	5,92	15,91	41. LA RIOJA .....	3,01	1,95	4,06
16. TOLEDO .....	11,09	6,23	15,75	42. VALLADOLID ...	3,00	1,82	4,12
17. MALAGA .....	10,90	6,57	14,95	43. ASTURIAS .....	2,67	1,54	3,70
18. S. C. TENERIFE .	10,03	7,07	12,82	44. SORIA .....	2,54	1,47	3,56
19. LAS PALMAS ..	8,86	6,39	11,33	45. PALENCIA .....	2,32	1,28	3,31
20. LUGO .....	7,97	4,02	11,73	46. VIZCAYA .....	2,27	1,22	3,27
21. ALICANTE .....	7,83	4,04	11,37	47. BURGOS .....	2,19	1,56	2,81
22. BALEARES .....	7,72	4,52	10,75	48. NAVARRA .....	2,18	1,57	2,77
23. ORENSE .....	7,66	4,47	10,64	49. ALAVA .....	2,08	1,19	2,97
24. CASTELLON ...	7,59	4,19	10,81	50. SEGOVIA .....	2,03	1,32	2,74
25. LA CORUÑA ...	7,26	3,26	10,84	51. GUIPUZCOA ...	1,84	1,12	2,53
26. TERUEL .....	6,64	3,83	9,48	52. CANTABRIA ...	1,80	0,97	2,56

FIGURA RELATIVA A  
TABLA 10

Porcentaje de personas de 15 o más años que se declaran analfabetas en cada provincia. (Fuente: Censo de 1981. INE)



**GRAFICO RELATIVO A TABLA 10**  
**Porcentaje de personas de 15 o más años que se declaran analfabetas en cada**  
**provincia. (Fuente: Censo de 1981. INE)**



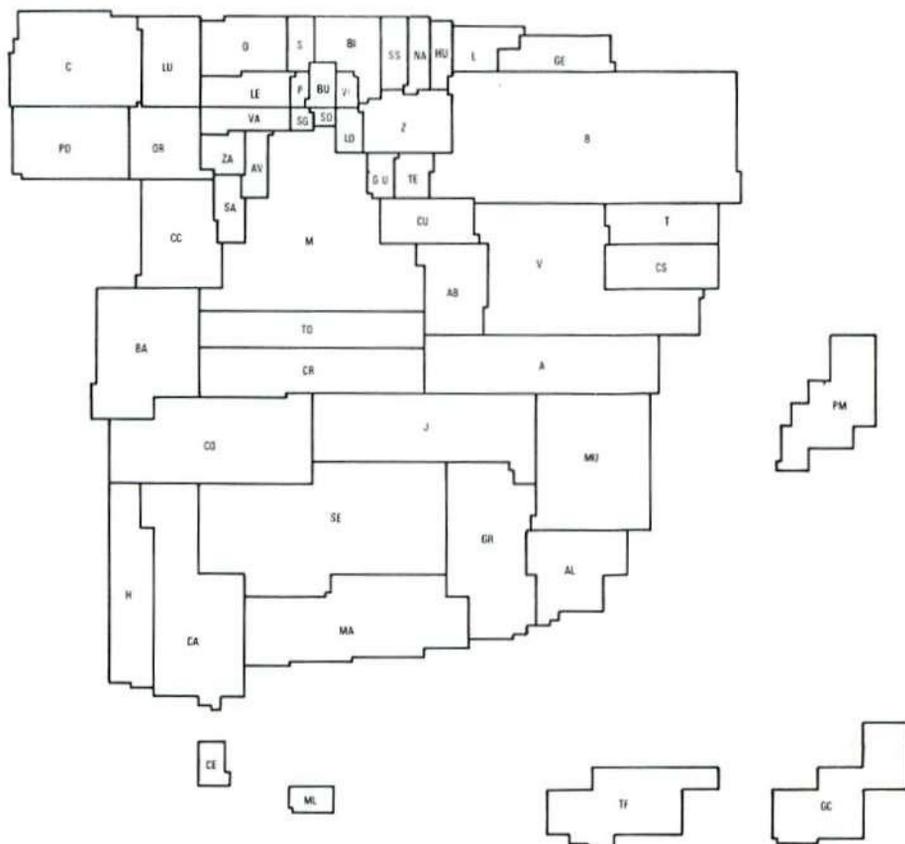
**TABLA 11**

**Personas de 15 o más años que se declaran analfabetas, por provincias en orden decreciente. (Fuente: Censo de 1981. INE)**

1. BARCELONA . . . . .	187.725	27. CASTELLON . . . . .	24.970
2. SEVILLA . . . . .	134.365	28. TARRAGONA . . . . .	24.649
3. MADRID . . . . .	129.012	29. ASTURIAS . . . . .	23.405
4. VALENCIA . . . . .	101.119	30. CUENCA . . . . .	21.164
5. CORDOBA . . . . .	81.008	31. GERONA . . . . .	20.424
6. MALAGA . . . . .	79.535	32. VIZCAYA . . . . .	20.264
7. CADIZ . . . . .	78.195	33. LEON . . . . .	15.203
8. JAEN . . . . .	77.731	34. LERIDA . . . . .	12.699
9. MURCIA . . . . .	75.315	35. VALLADOLID . . . . .	10.617
10. GRANADA . . . . .	68.134	36. GUIPUZCOA . . . . .	9.536
11. ALICANTE . . . . .	65.551	37. SALAMANCA . . . . .	9.459
12. BADAJOZ . . . . .	63.403	38. ZAMORA . . . . .	9.137
13. LA CORUÑA . . . . .	60.289	39. NAVARRA . . . . .	8.445
14. CIUDAD REAL . . . . .	51.916	40. TERUEL . . . . .	8.292
15. TENERIFE . . . . .	46.571	41. AVILA . . . . .	8.135
16. LAS PALMAS . . . . .	42.936	42. HUESCA . . . . .	7.246
17. PONTEVEDRA . . . . .	41.520	43. CANTABRIA . . . . .	6.999
18. HUELVA . . . . .	41.495	44. CEUTA . . . . .	6.312
19. CACERES . . . . .	41.239	45. BURGOS . . . . .	6.176
20. TOLEDO . . . . .	40.002	46. GUADALAJARA . . . . .	5.992
21. BALEARES . . . . .	38.224	47. MELILLA . . . . .	5.949
22. ALMERIA . . . . .	35.290	48. LA RIOJA . . . . .	5.920
23. ALBACETE . . . . .	28.383	49. ALAVA . . . . .	3.940
24. ZARAGOZA . . . . .	27.003	50. PALENCIA . . . . .	3.431
25. ORENSE . . . . .	26.554	51. SEGOVIA . . . . .	2.362
26. LUGO . . . . .	26.345	52. SORIA . . . . .	2.075
	<b>TOTAL . . . . .</b>		<b>1.971.691</b>

TABLA 11

Mapa distorsionado representando el número de personas que se declaran analfabetas en la población de 15 o más años, en cada provincia (1 mm<sup>2</sup>) = 100. (Fuente: Censo de 1981. INE)



**TABLA 12**

**Personas de 15 o más años que se declaran analfabetas o sin estudios, distribuidas por comunidades autónomas y sexo. Números absolutos y % que representan para el mismo segmento de edad. (Fuente: Censo 1981. INE)**

Comunidad Autónoma	OR.	Todos	%	Hombres	%	Mujeres	%
TOTAL		8.046.218	28,74	3.403.470	25,20	4.642.743	32,04
ANDALUCIA	3	1.966.737	42,91	854.710	38,57	1.112.025	46,97
CATALUÑA	11	923.073	20,64	366.069	16,99	557.002	24,03
MADRID	10	851.193	24,78	343.966	21,26	507.226	27,90
COM. VALENCIANA	9	731.346	27,13	303.137	23,36	428.208	30,63
GALICIA	6	675.566	31,38	277.318	27,07	398.246	35,28
CASTILLA-LA MANCHA	4	531.175	42,48	234.695	38,40	296.480	46,38
CASTILLA-LEON	12	402.603	20,04	174.725	17,73	227.879	22,27
Extremadura	1	398.458	49,62	179.308	45,92	219.149	53,12
CANARIAS	5	305.810	32,23	135.565	29,01	170.245	35,35
MURCIA	2	300.738	44,32	129.215	39,58	171.525	48,71
PAIS VASCO	13	298.984	18,69	126.877	16,22	172.107	21,06
P. DE ASTURIAS	7	253.201	28,84	109.213	26,00	143.989	31,45
ARAGON	14	164.849	17,56	69.936	15,22	94.913	19,79
BALEARES	8	139.472	28,17	58.111	24,14	81.360	31,99
CANTABRIA	15	48.426	12,44	19.331	10,32	29.096	14,41
LA RIOJA	16	13.845	7,04	5.495	5,63	8.350	8,43
NAVARRA	17	13.808	3,57	5.577	2,92	8.231	4,19
CEUTA		13.846	30,53	5.376	24,53	8.469	36,14
Melilla		13.088	34,28	4.846	26,79	8.243	41,03

OR.: Número de orden en función de la tasa, de mayor a menor.

FIGURA RELATIVA A TABLA 12

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas y sin estudios en la población de 15 o más años, por comunidades autónomas. (Fuente: Censo de 1981. INE)

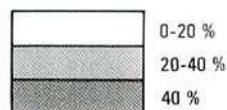


TABLA 13

Personas de 15 o más años que se declaran analfabetas o sin estudios, distribuidas por provincias y sexo. Números absolutos y % que supone para ese mismo segmento de edad. (Fuente: Censo de 1981. INE)

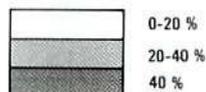
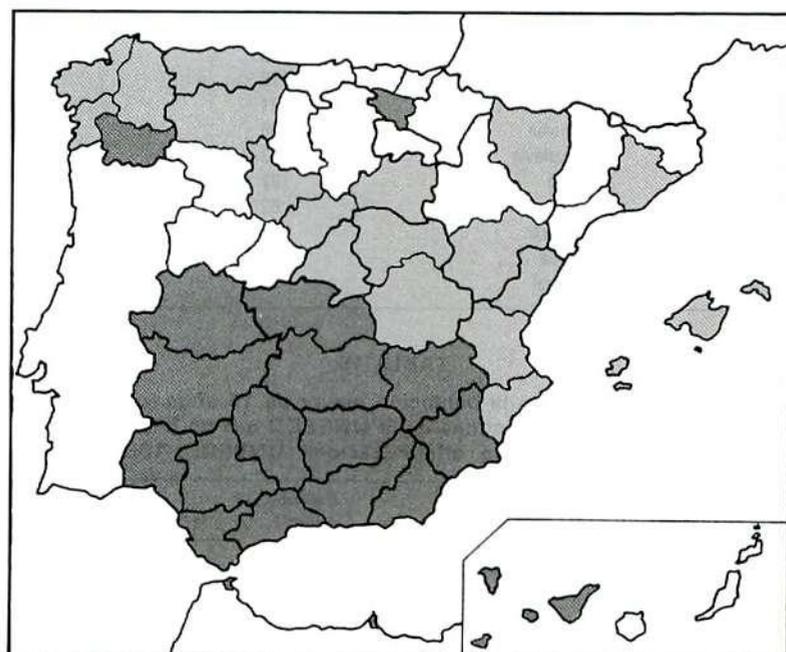
Provincia	OR.	Todos	%	Hombres	%	Mujeres	%
TOTAL		8.046.218	28,74	3.403.470	25,20	4.642.743	32,04
MADRID	30	851.193	24,78	343.966	21,26	507.226	27,90
BARCELONA	34	762.917	22,11	300.300	18,18	462.618	25,72
SEVILLA	15	430.059	41,44	182.809	36,69	247.248	45,82
VALENCIA	28	394.493	25,79	161.077	21,95	233.416	29,33
MALAGA	13	306.902	42,04	135.292	38,29	171.610	45,56
MURCIA	10	300.738	44,32	129.215	39,58	171.525	48,71
LA CORUÑA	19	270.813	32,63	111.031	28,33	159.783	36,47
CADIZ	16	269.969	40,02	118.034	35,73	151.935	44,13
ALICANTE	21	265.560	31,74	112.872	27,97	152.688	35,25
ASTURIAS	23	253.201	28,84	109.213	26,00	143.989	31,45
BADAJOS	1	247.601	51,56	112.142	48,10	135.459	54,83
CORDOBA	7	245.480	46,38	105.181	41,39	140.298	50,99
GRANADA	12	235.967	42,85	103.603	38,96	132.363	46,48
JAEN	3	223.724	47,88	98.688	43,64	125.037	51,85
S. C. TENERIFE	4	222.202	47,87	100.649	44,74	121.553	50,81
TOLEDO	2	177.656	49,24	81.530	46,15	96.127	52,21
CIUDAD REAL	8	165.389	46,11	70.481	40,95	94.909	50,87
ORENSE	5	163.718	47,24	73.252	43,80	90.465	50,44
VIZCAYA	38	159.551	17,88	66.862	15,37	92.689	20,26
CACERES	6	150.857	46,73	67.166	42,70	83.690	50,56
BALEARES	26	139.472	28,17	58.111	24,14	81.360	31,99
PONTEVEDRA	37	134.757	20,87	48.117	15,85	86.639	25,32
HUELVA	11	131.871	43,77	57.222	39,33	74.649	47,91
ALMERIA	14	122.765	41,96	53.881	37,87	68.885	45,84
LEON	24	118.928	28,84	51.997	25,80	66.931	31,74
ALBACETE	9	114.570	45,86	51.729	42,17	62.841	49,43
LUGO	20	106.278	32,14	44.919	27,81	61.359	36,26
ZARAGOZA	46	92.340	14,38	37.184	11,98	55.156	16,62
GUIPUZCOA	39	90.955	17,55	38.206	15,08	52.748	19,91
LAS PALMAS	41	83.608	17,25	34.916	14,41	48.692	20,09
VALLADOLID	32	81.425	23,05	25.863	20,90	45.561	25,07
CASTELLON	35	71.293	21,68	29.188	18,25	42.104	24,93
TARRAGONA	44	60.827	15,71	24.847	13,10	35.980	18,22
GERONA	43	56.527	15,87	23.094	13,24	33.431	18,38
ALAVA	29	48.478	25,64	21.809	23,16	26.670	28,11
CANTABRIA	49	48.426	12,44	19.331	10,32	29.096	14,41
BURGOS	42	47.922	16,97	21.434	15,20	26.488	18,74
LERIDA	45	42.802	15,39	17.828	12,90	24.973	17,86
CUENCA	31	41.698	24,57	16.379	19,59	25.318	29,41
HUESCA	33	36.600	23,01	18.264	21,09	21.336	24,96

Provincia	OR.	Todos	%	Hombres	%	Mujeres	%
SALAMANCA	47	39.577	13,90	16.288	11,81	23.291	15,86
SEGOVIA	18	39.464	33,93	18.279	31,64	21.187	36,20
TERUEL	27	32.909	26,37	14.488	23,17	18.421	29,58
GUADALAJARA	25	31.862	28,60	14.576	25,96	17.285	31,27
AVILA	40	25.387	17,53	11.198	15,38	14.189	19,70
ZAMORA	48	25.338	13,71	9.555	10,58	15.782	16,70
SORIA	36	17.200	21,04	7.674	19,13	9.525	22,88
CEUTA	22	13.846	30,53	5.376	24,53	8.469	36,14
LA RIOJA	50	13.845	7,04	5.495	5,63	8.350	8,43
NAVARRA	52	13.808	3,57	5.577	2,92	8.231	4,19
MELILLA	17	13.088	34,28	4.846	26,79	8.423	41,03
PALENCIA	51	7.362	4,97	2.437	3,37	4.925	6,50

OR.: número de orden, en función de la tasa, de mayor a menor.

### FIGURA RELATIVA A TABLA 13

Porcentaje de personas que se declaran analfabetas o sin estudios en la población de 15 o más años, por provincias. (Fuente: Censo de 1981. INE)



**TABLA 14**

**Prensa diaria.—Tirada estimada por 1.000 habitantes en 1982. (Fuente: Anuario Estadístico. UNESCO. 1984)**

RDA	530
Suecia	524
Finlandia	515
Noruega	483
Reino Unido	421
Islandia	420
RFA	408
Mónaco	408
URSS	405
Suiza	381
Luxemburgo	358 (1979)
Dinamarca	356
Holanda	322
Austria	320 (1975)
Checoslovaquia	318
Hungría	249
Bulgaria	230
Bélgica	224
Polonia	218
Francia	191
Rumania	186
Yugoslavia	103 (1979)
Grecia	102 (1975)
Irlanda	82
ESPAÑA	79
Albania	51
Portugal	50 (1979)

**TABLA 15**

**Analfabetismo en 1980 entre la población mayor de 15 años (datos actualizados por la oficina de estadísticas de la UNESCO a 5 de julio de 1982. (Fuente: «Objetivo: alfabetización». UNESCO. 1983)**

	Cantidad (millones)	Todos	% Hombres	Mujeres
TOTAL MUNDIAL	824,1	28,6	23,3	33,9
Países en desarrollo	801,4	40,3	32,2	48,5
Países menos desarrollados	110,3	72,8	62,7	83,0
Países industrializados	22,5	2,5	2,0	3,0
África	156,2	60,3	49,5	70,8
Asia	604,3	37,4	29,6	45,4
Oceanía	1,6	9,7	8,5	10,8
Europa (incluida URSS)	16,2	2,8	1,9	3,6

TABLA 16

Analfabetismo en el mundo. (Fuente: Anuario Estadístico. UNESCO. 1984)

País	Año	Edad	Población analfabeta	Todes	% Hombres	Mujeres
Cuba	1979	15-49	218.358	4,6	4,3	4,9
Méjico	1980	15 +	6.601.460	17,3	—	—
USA	1979	14 +	—	0,5	—	—
Argentina	1970	15 +	1.225.850	7,4	6,5	8,3
Chile	1970	15 +	594.749	11,0	10,1	11,8
Uruguay	1975	15 +	124.664	6,1	6,6	5,7
Israel	1972	15 +	238.296	12,1	7,4	16,7
Grecia	1971	15 +	1.030.040	15,6	6,7	23,7
Hungría	1980	15 +	95.542	1,1	0,7	1,5
Italia	1971	15 +	2.487.142	6,1	4,7	7,4
Polonia	1978	15 +	334.586	1,2	0,7	1,7
Portugal	1970	15 +	1.786.170	29,0	22,4	34,7
Yugoslavia	1971	15 +	2.478.207	16,5	8,1	24,3
ESPAÑA	1981	15 +	2.072.279	7,4	4,3	10,3



## ANEXO II

### LA OFERTA DE EDUCACION DE ADULTOS EN ESPAÑA

Este anexo no contiene el análisis riguroso que hubiésemos deseado, a pesar de los esfuerzos realizados para lograrlo. 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.

A pesar de haber encargado un estudio específico, no hemos conseguido traducir en cifras fiables todo el espectro desordenado de actuaciones heterogéneas, que es la norma en este campo. Hemos descrito lo que hay en cada campo, pero las cifras avanzadas no siempre son seguras. Aún en las actuaciones de las Administraciones Educativas, más controladas administrativamente en principio, las cantidades no son siempre homogéneas. Dos ejemplos. Cuando se dice que el Centro Radio ECCA tiene 1.329 Centros de Orientación, la palabra Centro no quiere decir lo mismo que cuando se dice que el MEC administra directamente 207 Centros y Aulas EPA. Sumar ambas cantidades sería cuando menos desorientador. Otro caso de heterogeneidad de las cantidades. Si nos atenemos a número en frío, la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Valenciana atienden un número sensiblemente igual de alumnos y la segunda con carácter general. Pues bien, mientras una necesita 500 millones de pesetas y casi 800 profesores, la otra sólo cuenta con 90 millones de pesetas y 430 profesores, la mayoría, además, en régimen de horas extraordinarias.

Ateniéndonos, por tanto, a los datos que nos ha suministrado la

investigación encargada por el MEC, no llegaríamos muy lejos en el análisis de la ratio profesor-alumno, de los costes unitarios y demás extremos. Tómense, pues, con precaución los datos que se suministran con carácter ilustrativo e interprétese como mera aproximación al tema todo este anexo, en el que hemos prescindido, por las razones expuestas, de todo cuadro-resumen. 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.

Este anexo se divide en dos partes muy desiguales entre sí. Mientras la primera, relativa a la oferta pública, contiene todos los elementos esenciales para formarse una imagen aproximada, la segunda es un esbozo que necesita su desarrollo.

## **1. LA ACTUAL OFERTA PUBLICA EN MATERIA DE EDUCACION DE ADULTOS**

Se ha realizado una clasificación de las actuaciones públicas tomando como criterio los objetivos y funciones que cumplen en la Educación de Adultos. De esta forma es posible establecer dos tipos de actuaciones:

- a) Las que tienen como objetivo la formación de carácter general, sea ésta reglada o no.
- b) Aquellas cuyo objetivo es la formación técnica para el empleo y reciclaje de mano de obra.

### **1.1. Formación de carácter general**

La educación de carácter general es posible dividirla en:

- *Educación principalmente formal o reglada:* Imparten cursos compensatorios o de nivelación reconocidos oficialmente por el M.E.C.
- *Educación primordialmente no formal o no reglada:* Consiste en cursos, o cursillos en áreas de conocimiento no reconocidas oficialmente.

#### **1.1.1. Educación de adultos, principalmente formal o reglada**

La educación de adultos, fundamentalmente reglada, la constituyen dos tipos de organismos diferentes. Por una parte, el sistema de educación a

distancia pública (INBAD, CENEBA y Radio ECCA) entraría en esta clasificación y, por otra, los Centros de Educación Permanente de Adultos (E.P.A.). Los dos tipos suelen complementarse con otra clase de cursillos y actividades no reglados.

La *Educación a distancia* es una modalidad especial de educación que el Ministerio de Educación y Ciencia ofrece a cualquier tipo de alumnos. No está concebida sólo como formación de adultos, aunque haya muchos que utilicen este sistema para completar sus estudios.

Los Centros Públicos de E.P.A. son centros que tienen la enseñanza reglada como objetivo fundamental y la enseñanza no formal como objetivo secundario, aunque dependerá de cada centro la importancia que adquiera la educación no reglada dentro de sus programas.

En general, la enseñanza prepara para la obtención del graduado escolar, más algunos cursillos y actividades culturales. En la mayoría de estos centros se manifiesta el deseo de, tomando en cuenta la demanda, extender la enseñanza formal hacia niveles superiores. Muchos alumnos se ven obligados a repetir cursos en la medida que no es posible la prosecución de estudios ulteriores.

Una característica importante de estos centros es la dualidad en cuanto al sistema laboral del personal docente, tanto en lo que se refiere a tipo de contratación, remuneración y cualificación, situación que parece desconocer la administración. Los profesores que imparten la enseñanza formal dependen, en general, del M.E.C., o cuando ha existido traspaso de competencias, comienzan a depender de los gobiernos autónomos. Estos profesores son casi siempre funcionarios o tienen un contrato fijo; son profesores de E.G.B., aunque algunos han obtenido la Licenciatura. Paralelamente a esta situación están los profesores que imparten la enseñanza no formal en estos centros. Sus condiciones son muy inferiores; son voluntarios o son pagados con las cuotas que satisfacen los alumnos. Su nivel de cualificación no es del todo clara.

En general a estos centros acude un tipo especial de alumnos. Son personas que, por haber repetido muchas veces o sentirse mayores, encuentran en estos centros la única salida para su situación personal. Los jóvenes entre los 14 y los 18 años que acuden son aquellos que han fracasado en el graduado escolar. Sin embargo acuden bastantes adultos entre 30 y 40 años. Pocos de estos centros tienen actividades para la tercera edad. Las mujeres que acuden son, en su mayoría, amas de casa y hombres que se encuentran en paro, aunque también acuden personas que trabajan, especialmente para promocionarse en su empleo.

En el aspecto económico, la característica principal y común de estos centros es el bajo presupuesto con que cuentan, tanto en el ámbito del M.E.C. como de los gobiernos autónomos. Otra característica común es que, en la mayoría de ellos, el ayuntamiento se encarga de su mantenimiento cuando los locales son de su propiedad, pero existen problemas domésticos en un buen número de centros. Una tercera característica común es que la

enseñanza formal que se imparte es totalmente gratuita, aunque en algunos casos se cobra por el material. En el caso de la enseñanza no reglada se cobran cuotas pequeñas que se invierten en el pago de los profesores.

Las relaciones con el M.E.C. se caracterizan por la falta de contactos periódicos y de comunicación. Como resultado de ello, la Administración desconoce en muchos casos las necesidades de los centros o sus deficiencias.

Las relaciones entre los centros de E.P.A., Universidades Populares y Programas de Enseñanza Compensatoria, a menudo son conflictivas por problemas de competencia, tomando en cuenta la similitud de objetivos que les caracteriza.

### 1.1.2. *Educación de adultos, principalmente no formal o no reglada*

Con otro enfoque están concebidas las *Universidades Populares*. En este caso, la educación de adultos es fundamental no reglada, aunque se vayan introduciendo progresivamente enseñanzas regladas.

Las Universidades Populares son de creación mucho más reciente que los centros de E.P.A. y dependen de los ayuntamientos. Estos centros han sido dotados legalmente de una estructura de gestión y organización más flexible o más democrática que la de los centros de E.P.A., lo que permite una mayor participación de la población en el centro y la captación de recursos de diversos organismos de la Administración, respecto a los cuales los ayuntamientos juegan un papel de mediadores.

El objetivo central de las Universidades Populares es la enseñanza destinada a desarrollar aptitudes personales e integrar a la población a la comunidad. Junto a este tipo de enseñanza, algunas universidades ofrecen de forma secundaria una enseñanza reglada. En general, las actividades de las Universidades Populares se estructuran en torno a tres áreas: Conocimiento, creatividad y animación sociocultural. La posibilidad de una metodología flexible en las Universidades Populares es más adecuada para los adultos porque recoge de mejor forma las demandas de esta población.

En relación con los otros centros de educación de adultos, los profesores de las Universidades Populares se encuentran en mejores condiciones de trabajo. Existe un número notoriamente superior de profesores que en los centros E.P.A. y, por tanto, pueden absorber una mayor demanda de alumnos. La media de alumnos por profesor es también notoriamente más baja. Sus condiciones contractuales están, sin embargo, provocando una notable conflictividad.

En general, las Universidades Populares cuentan con un gran número de alumnos. La asistencia es preferentemente de adultos más que de jóvenes. En cuanto a la composición social es muy similar a la de los centros de E.P.A. La motivación de la población está en función especialmente de la edad, el sexo y nivel de educación, y es muy similar en todos los centros de Educación General (no especializada) sean centros de E.P.A. o Universidades Populares. Las amas de casa acuden para relacionarse entre ellas y porque

pareciera que han tomado conciencia de la necesidad de la incorporación de la mujer a la cultura. A muchas de ellas les motiva la posibilidad de ayudar a los hijos en los deberes de la escuela. Los hombres, muchos de ellos padres de familia, acuden especialmente como un medio de lograr una promoción en el trabajo.

Una de las diferencias más importantes de las Universidades Populares en relación a los centros de adultos es el elevado presupuesto con que cuenta. Este presupuesto está constituido básicamente por el aporte del ayuntamiento y las cuotas de los alumnos, aunque a veces cuentan con apoyos de Ministerios y otros organismos.

Las Universidades Populares mantienen, por tanto, relaciones administrativas con las instituciones que intervienen en su gestión o financiamiento. Las relaciones con estos organismos son más fluidas que en el caso de los centros de E.P.A. Existen, sin embargo, problemas relativos a su autonomía, con conflictos de competencias.

Aparte de las Universidades Populares, hay centros que se dedican sólo a la formación no reglada. Son los denominados *Centros Sociales*. Estos han sido transferidos por el Ministerio de Cultura a los Gobiernos autónomos.

Sus objetivos se refieren a la enseñanza no reglada. El objetivo central es canalizar las inquietudes de la población expresadas en el movimiento ciudadano: asociaciones de vecinos, grupos de ancianos, centros juveniles, etc. De esta forma, el centro debe coordinar y realizar el programa de actividades que estos grupos demandan. El hecho de que las actividades surjan de las demandas de la población implica una estructura flexible y dinámica de la programación, que varía constantemente. Se trata más de integrar las personas a la comunidad que de proporcionar conocimientos. Es más bien una perspectiva cultural que técnica.

Los profesores de los centros sociales no son estables ni tienen dedicación plena. Para los cursos esporádicos se contratan colaboradores específicos con carácter coyuntural.

Las características de los alumnos son semejantes a las de los otros centros ya mencionados.

Siguiendo la tónica general de los centros dependientes del M.E.C., la enseñanza es, en general, gratuita, pero los presupuestos son muy reducidos.

En cuanto a las relaciones con la Administración son normales, es decir, escasas y deficientes.

## 1.2. Formación técnica

Los centros dedicados a esta función ofrecen una formación técnica o especializada dirigida fundamentalmente a la obtención de un empleo y al reciclaje de la mano de obra. Existen tres categorías:

- En el ámbito agrario: Centros de Capacitación y Experimentación Agraria.

- Para el sector empresarial o industrial: Los Centros de Formación Ocupacional, dependientes del I.N.E.M.
- En el ámbito artesanal o artístico: Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, dependientes del M.E.C.

a) *Centros de Capacitación en el ámbito agrario*

Estos centros imparten una formación especializada agrícola.

En general, el personal docente de estos centros es de una alta cualificación.

Existe una gran demanda de alumnos, que parece ir incrementándose año tras año. Convendría tenerlo en cuenta, ya que no existen muchas escuelas de este tipo en el país. La mayoría de los alumnos son jóvenes entre 15 y 20 años. Sin embargo, los índices de deserción son bastante altos, debido al temprano ingreso de estos alumnos al mundo del trabajo.

b) *Centros de Capacitación para el sector empresarial o industrial*

El objetivo fundamental de estos centros, de los que existen unos 50, es la formación ocupacional no reglada destinada a la especialización, perfeccionamiento y reconversión de la mano de obra, particularmente industrial. Por tanto, el tipo de enseñanza que desarrollan estos centros y el contenido de los cursos permanece en estrecha relación con la demanda social y las necesidades económicas de la zona.

Los profesores se dividen básicamente en dos tipos: los de formación ocupacional, dependientes del Ministerio de Trabajo y los expertos con contratos administrativos por el tiempo de duración del curso.

El alumnado está formado en mayor proporción por hombres, especialmente entre los que realizan cursos de formación industrial. Los niveles de deserción son mínimos.

Los motivos para asistir al centro están siempre relacionados con la promoción y conservación del empleo cuando se exige una mayor cualificación al trabajador. En general, la demanda excede con creces a la oferta.

Los centros del INEM están actualmente en proceso de reconversión, en el contexto de la readecuación de las políticas formativas orientadas al empleo.

c) *Centros de Capacitación en el ámbito artístico o artesanal*

Dependen financiera y administrativamente del Ministerio de Educación Y Ciencia.

El objetivo de estos centros es, exclusivamente, un tipo de enseñanza reglada que, sin embargo, no conduce a ninguna titulación formal. De esta forma no pueden impartirse cursos de carácter monográfico, debido a una normativa explícita de la Inspección General de la Dirección de Artes Aplicadas para que estas escuelas no sean E.P.A. Es decir, se imparten cursos que no están abiertos al fenómeno de la creatividad de la ciudadanía.

Los profesores son licenciados.

A las Escuelas de Artes Aplicadas sólo pueden acceder como alumnos los que tengan como mínimo el Graduado Escolar. Las motivaciones de los alumnos para realizar el curso son de dos tipos:

- Aquellos que entran por razones prácticas, como forma de acceder a una profesión que les permita ganarse la vida.
- Aquellos que entran por inquietudes artísticas, sin interés práctico-profesional.

Las demandas de los alumnos giran en torno a las actividades extraescolares. El presupuesto, como en la mayoría de los Centros de Educación de Adultos dependientes del M.E.C., es reducido.

Además de las relaciones con la Administración Central, existen, en algunos casos, vinculaciones con los Centros Culturales de los ayuntamientos.

### **1.3. Clasificación por dependencia administrativa**

#### *1.3.1. Los Centros Públicos dependientes de la Administración Central*

Diferenciamos cada uno de los organismos que en la actualidad gestionan centros o dependencias donde se imparten enseñanzas de Educación de Adultos.

##### *a) El Ministerio de Educación y Ciencia, Servicios Centrales.*

La competencia en educación de adultos se ha unificado en la Dirección General de Promoción Educativa de la que depende Educación de Adultos, tanto presencial como a distancia. Los datos facilitados al equipo redactor del curso 1985-86 son los siguientes:

- Número de aulas y centros públicos: 207.
- Número de alumnos: 62.011.
- Número de profesores: 862.

En estas cifras se incluyen como centros públicos dependientes del M.E.C., además de los propios, aquéllos acogidos a convenios especiales con instituciones privadas.

Otros dos organismos son competentes en educación de adultos: el CENEBAD y el INBAD. Ambos imparten sus enseñanzas bajo la modalidad a distancia. El primero de Educación General Básica y el segundo de Bachillerato.

A través del Centro Nacional de Educación Básica a Distancia han cursado los distintos ciclos de E.G.B. 7.736 adultos durante el curso 1983-84. Estu-

vieron atendidos por una plantilla de 54 especialistas, incluido el equipo directivo y los coordinadores.

El CENEBAD ha establecido conciertos o convenios con otras entidades y organismos que patrocinan cursos o enseñanzas de acuerdo con sus programas y orientaciones pedagógicas. Se matricularon 2.404 adultos, que se adscribieron a las siguientes instituciones y entidades: Fuerzas Armadas, centros penitenciarios, Policía Nacional, ayuntamientos, entidades varias. En conjunto son casi diez mil los adultos que directa o indirectamente cursaron alguno de los ciclos de E.G.B., a través del CENEBAD.

El Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia ha impartido cursos de BUP y COU a un total de 27.232 alumnos a lo largo del año académico 1983/84, siendo atendidos por una plantilla de 570 profesores.

Las enseñanzas del INBAD se pueden cursar a través de los siguientes centros y modalidades:

- Centro Piloto de la Sede Central.
- Sede Central, por correspondencia.
- Extensiones.
- Aulas sociales, en las que hay un organismo o entidad que colabora.
- Centros colaboradores (normalmente Institutos Nacionales de Bachillerato).
- Centros en el extranjero.

Mayoritariamente, los estudiantes del INBAD se matriculan en Centros colaboradores y Extensiones. Hay bastantes, sin embargo, que lo hacen a través de la Sede Central, por correspondencia o en su centro piloto.

El número total de estudiantes mayores de 16 años, inscritos en centros dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia que siguen la modalidad de enseñanza a distancia, asciende a unos 37.000.

El convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Compañía de Jesús, firmado el 23 de junio de 1977, clasifica al centro ECCA como «Centro Estatal en Régimen de Administración Especial». La Administración y gestión de este centro queda confiada a Radio ECCA y a las distintas entidades con las que esta emisora tenía establecidos anteriores convenios.

El significado de las siglas —Emisora Cultural de Canarias— indica las intenciones claramente educativas con que nació la emisora.

El sistema educativo del centro ECCA no se basa solamente en la radio. Es un sistema tridimensional que conjuga la labor de tres elementos: esquema, clase y profesor orientador. Se describen a continuación estos tres elementos.

Constituye el ESQUEMA, el material impreso en que se apoya cualquier clase de ECCA. La CLASE es una explicación minuciosa del contenido del esquema.

El esquema y la clase se complementan con el PROFESOR-ORIENTADOR que mantiene un contacto personal con todos los alumnos un día a la semana. Los alumnos de ECCA están adscritos a un centro de orientación fijo

próximo a su domicilio, donde acude semanalmente el profesor encargado del seguimiento de los alumnos vinculados al centro.

Número de alumnos y distribución geográfica: De la Memoria ECCA del curso 1982-83 se han obtenido los alumnos inscritos a este centro. La matrícula total ese año ascendió a 45.570 alumnos, de los cuales 27.909 seguían cursos académicos (cultura general, Graduado Escolar o B.U.P.) y 17.661 en cursos no académicos como inglés, contabilidad, catalán u otros cursos monográficos.

El trabajo docente fundamental lo realizan 140 profesores de plantilla. El contacto semanal directo con los alumnos lo llevan a cabo los 192 profesores orientadores.

Existen 1.329 centros de orientación localizados en quince provincias, donde se realizan las tutorías presenciales.

#### b) *Ministerio de Trabajo*

El INEM imparte un tipo de enseñanza muy concreta que se denomina FORMACION-PROFESIONAL-OCUPACIONAL, y su finalidad es la formación básica y/o el perfeccionamiento de los trabajadores. Este organismo desarrolla unos programas específicos a través de cuatro modalidades diferentes:

- *Centros fijos*: Son los centros de los que hemos hecho mención anteriormente.
- *Centros móviles*: Dedicados a impartir cursos de Formación Ocupacional en aquellos sitios donde el INEM carece de centros fijos. En estos casos, los locales son cedidos por algún organismo de la población donde se desarrollan los cursos.
- *Módulos de formación*: Este tipo de centros ocupan una posición intermedia entre los centros fijos y los móviles, ya que son locales construidos con módulos desmontables y de material ligero que se instalan en aquellos lugares en que el INEM prevé se van a realizar cursos de formación ocupacional por un período no inferior a dos años.
- *Centros colaboradores*: Este tipo de centros son instituciones tanto privadas como públicas, que imparten formación ocupacional. Reciben subvención y asesoría técnica del INEM.

La oferta de Formación Ocupacional que hace el INEM va dirigida a los tres sectores básicos de la economía: Agrícola, Industrial y Servicios.

En general, la orientación de estos programas es la cobertura de tres necesidades: la cualificación, el perfeccionamiento de los trabajadores y la adaptación o reciclaje de los que trabajan en los sectores económicos en reconversión.

Podemos fijar en una cantidad aproximada a los 5.000 los cursos que el INEM imparte en un año en diversos lugares del Estado Español.

Los alumnos que durante el año 83 iniciaron cursos impartidos por el

INEM, fueron 74.536. De este total terminaron su formación ocupacional el 99 por 100, lo que demuestra un algo grado de interés por los cursos que el INEM proporciona.

#### c) *Ministerio de Cultura*

El Ministerio de Cultura ha transferido la mayoría de sus instalaciones y efectivos a las Comunidades Autónomas.

Se han realizado a través de este Ministerio algunas experiencias en el campo de la Educación de Adultos, como son:

- Algunos centros sociales, además de las funciones antes reseñadas, realizan también cursos de enseñanza formal, como consecuencia del convenio establecido entre el Ministerio de Cultura y el de Educación.
- La Subdirección General de Animación Cultural ha organizado cursos de animación cultural para formación de monitores, además de financiar y prestar ayuda a asociaciones privadas.
- La Dirección General de la Juventud y Promoción Social ha dirigido su atención a la tercera edad y a centros específicos de la mujer.
- A través del Instituto de la Mujer, se promocionan actividades formativas dirigidas a las mujeres.

#### d) *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*

Además de los centros antes mencionados, en esta materia las actuaciones del Departamento se canalizan a través del antiguo Servicio de Extensión Agraria, hoy totalmente transferido a las Comunidades Autónomas. Son programas referidos a la actualización de conocimientos agrarios, de capacitación agraria y de formación cultural para la juventud rural.

Considerando que los datos vienen referidos al curso académico 1982-83, tenemos que decir que del Ministerio de Agricultura y las respectivas Consejerías de las Comunidades dependen 39 centros y 3.036 profesores con un censo de 61.251 estudiantes adultos, sin que sea fácil precisar las magnitudes referidas a las actuaciones cotidianas de las 759 agencias comarcales del antiguo SEA.

#### e) *Ministerio de Justicia*

En el conjunto del Estado existen 69 establecimientos penitenciarios donde funcionan aulas de educación de adultos.

Según datos de 1983, un total de 1.537 alumnos recibieron instrucción en las aulas del Ministerio de Justicia. Los 73 profesores que imparten los cursos de Educación General Básica, son funcionarios que han opositado al cuerpo especial de profesores de E.G.B. de Prisiones.

Además de las enseñanzas correspondientes a niveles de E.G.B. y alfabetización, se imparten cursos de idiomas y mecanografía. En la actualidad, los Ministerios de Justicia y Educación mantienen un convenio relativo a programas de alfabetización y de enseñanzas a distancia que establece las bases de coordinación entre estos organismos.

f) *Ministerio de Defensa*

Las actuaciones que patrocina el Ministerio de Defensa en el área de la Educación de Adultos se centran, principalmente, en la erradicación del analfabetismo y promoción cultural de los reclutas que se incorporan anualmente al Servicio Militar. Cada uno de los tres Ejércitos tiene sus peculiaridades:

— *Cuartel General de la Armada:*

En 1983 recibieron enseñanza, durante el período de instrucción, 1.492 analfabetos. Además obtuvieron el Certificado de Escolaridad 92 personas. El conjunto de la enseñanza estuvo a cargo de 13 maestros nacionales.

— *Ejército del Aire:*

En 1983 no ingresó ningún recluta analfabeto en el Ejército del Aire. Este ejército se nutre primordialmente de voluntarios. Sólo el 5,7 por 100 ingresaron ese año como forzosos. Esta especial situación explica que el número de analfabetos sea siempre más reducido que en los otros dos ejércitos.

Sin embargo, se impartió instrucción primera para aquellos que no tenían terminada la E.G.B. De los dos últimos reemplazos sobre los que se dispone de datos, 1982-83, 347 reclutas incorporados al Ejército del Aire obtuvieron el Certificado de Enseñanza Primaria. La labor de alfabetización en el Ejército del Aire está a cargo de 71 profesores.

— *Ejército de Tierra:*

Los datos más recientes de este ejército datan de 1981, salvo en el caso de la Capitanía General de Madrid. Al igual que la Armada y el del Aire, realiza dos tipos de actividades de formación de adultos: la alfabetización y la preparación para la obtención del Certificado de Enseñanza Primaria.

Las tareas docentes están a cargo primordialmente de los propios reclutas, tanto licenciados como maestros.

El último curso, del que se dispone de datos globales, 1980-81, se expidieron 31.018 títulos y certificados de Enseñanza Primaria. Se graduaron, en consecuencia, quince de cada cien reclutas incorporados.

De 5.759 analfabetos incorporados en el reemplazo de 1979, solamente 580 concluyeron el curso sabiendo leer y escribir. La tasa de aprovechamiento fue del 10,22 por 100.

## *Resumen de las actuaciones de la Administración Central*

Los departamentos ministeriales, organismos y entidades adscritas a la Administración Central imparten enseñanza para adultos a un total aproximado de 260.000 alumnos, incluidos los que estudian en el centro ECCA, atendidos, de muy diversas formas, por unos 6.400 profesores.

Como se ha visto en la descripción individualizada de cada organismo, el tipo de enseñanzas y las modalidades pedagógicas que ofrecen son muy variados; por ejemplo, tienen muy poco o nada en común los cursos del INEM y los del MEC. Aún así, el rasgo común en todos ellos es el predominio de las enseñanzas regladas en sus currícula académicos. En consecuencia, la mayor parte de los cursos ofrecidos por la Administración Central tienen como fin preparar a los adultos para obtener un título (el más frecuente es el de Graduado Escolar) o certificaciones profesionales.

Exceptuando el caso del Ministerio de Defensa, los demás organismos se verán a corto o medio plazo afectados por el proceso de transferencias de competencias a los gobiernos autonómicos, lo que introducirá notables cambios en la estructura de la oferta pública patrocinada por la Administración Central.

### *1.3.2. La oferta de la Administración Local*

La actividad que los ayuntamientos desarrollan en torno a la educación de adultos es bastante heterogénea, lo que dificulta en gran medida la posibilidad de establecer con precisión cuál es su verdadera magnitud. La presencia de los ayuntamientos en las actividades de educación de adultos es importante, aunque dichas actividades no sean financiadas directamente por ellos. La participación más común se materializa en la cesión de locales a los organismos estatales (MEC) o autonómicos (Consejerías de Educación) para que éstos desarrollen sus programas. Esta situación provoca, a veces, situaciones confusas en las que es difícil discernir quién es verdaderamente el gestor del centro.

Es importante hacer notar que cada vez en mayor grado, los ayuntamientos participan en convenios con los organismos autonómicos para desarrollar programas de E.P.A. Si bien disponemos de datos poco fiables y referidos sobre todo a los municipios de más de 10.000 habitantes, empiezan a participar muy activamente municipios rurales mucho más pequeños.

#### *a) Centros de E.P.A. municipales*

El número de centros de E.P.A., gestionados en su totalidad o mayoritariamente por los ayuntamientos, es relativamente bajo, en relación al total de estos centros existentes en el Estado.

Pueden considerarse como centros E.P.A. municipales un total de 63, contando con el departamento E.P.A. de la Diputación Foral de Navarra. En

conjunto suponen alrededor de 360 profesores, 430 monitores y 19.500 alumnos.

En general, los tipos de instrucción que ofrecen son: Alfabetización, E.G.B., Ampliación de conocimientos y Acceso a la universidad.

El departamento de Navarra organiza los «Talleres Profesionales», cursillos de formación básica del personal del campo industrial.

#### b) *Universidades Populares, Centros Culturales, Centros Cívicos, etc.*

Las actividades de los ayuntamientos se desarrollan de manera importante en lo que se denomina Universidades Populares, Centros Culturales, Centros Cívicos, etc.

En términos generales, la oferta educativa de estos organismos no es de carácter reglado, aunque una parte de ellos incluye este tipo de actividades en sus programas. Suelen definirse como Centros de Educación de Adultos y de animación socio-cultural.

Los cursos y programas son de una gran variedad, lo que impide cualquier intento de globalizar y/o resumir cuáles son éstos: enseñanza básica de adultos, cursillos de informática, historia del arte, talleres de cerámica, la contabilidad general, matemáticas prácticas, mecánica de automóviles, psicología infantil, sexualidad, gimnasia de mantenimiento, etc.

No se dispone de datos suficientes para dar un número cercano al total de estos centros en todo el Estado.

Como una modalidad especial de centros culturales que dependen de las Corporaciones Municipales, se encuentran los que se dedican a la enseñanza de las lenguas vernáculas de las Comunidades Autónomas bilingües. Con todo, la significación de estos centros subvencionados por los ayuntamientos es mínima, ya que el mayor peso en la promoción de estas lenguas lo llevan los propios Gobiernos autónomos.

#### 1.3.3. *Comunidades Autónomas con competencias transferidas*

Se comentan en este apartado los aspectos más relevantes de la situación de la E.P.A. en las seis Comunidades Autónomas que han recibido, a lo largo de los últimos años, las competencias en materia de educación.

Como comentario general se puede resaltar que los Gobiernos Autónomos presentan una estructura organizativa de la Educación de Adultos diferente, dependiendo de la fecha en que fueron efectuadas las correspondientes transferencias de recursos y servicios.

Mientras Galicia, Cataluña y País Vasco cuentan con una estructura administrativa estable, en Andalucía y Canarias los servicios de adultos, adscritos a una nueva Dirección General de Promoción Educativa, están buscando un camino y un diseño propio, aunque mantienen aún los antiguos centros de E.P.A. En Valencia, al igual que en las tres primeras comunidades citadas, estos servicios siguen entroncados en la educación básica.

a) *La oferta de E.A. en Andalucía*

El programa de Educación de Adultos de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, durante el curso 1983-84, se basa en los siguientes criterios:

- Creación de una infraestructura comarcal de centros específicos del programa.
- Potenciación prioritaria del apartado de Convenios con las Corporaciones Locales, dando cumplimiento al principio de municipalización de ciertos servicios educativos.
- Establecimiento de subvenciones a entidades privadas y colectivos sin ánimo de lucro, que presenten proyectos de alfabetización.
- Coordinación de esfuerzos de esta modalidad educativa con otras Consejerías.

Los recursos humanos de que se dota al programa son:

- Un equipo de dirección formado por tres miembros, en el seno de la Dirección General de Promoción Educativa.
- Un equipo de Coordinación Provincial, formado por dieciséis personas, es decir, dos coordinadores por provincia.
- 116 profesores contratados por la Administración educativa, desglosados en:
  - 96 profesores para centros específicos;
  - 12 profesores para atención a minorías étnicas marginadas;
  - 8 profesores para acciones de colaboración con otras Consejerías.
- Con 385 profesores contratados por Corporaciones Locales en virtud de 118 convenios suscritos.
- 27 acuerdos de subvención firmados con otras tantas entidades o colectivos, sin ánimo de lucro, que han aportado aproximadamente otras 88 personas.
- 199 profesores contratados y puestos a disposición de las Delegaciones Provinciales correspondientes.

Junto a este programa de nuevo cuño, la Junta de Andalucía ha conservado la estructura tradicional de los centros de E.P.A., además de seguir contando con una notable influencia de Radio ECCA.

Aproximadamente —son cifras sin contrastar— unas 42.000 personas en Andalucía han sido alumnos de las distintas actuaciones de educación de adultos existentes. Su distribución por tipo de centro sería la siguiente:

- 7.500 aprenden a través de Radio ECCA.
- 8.000 asisten a centros oficiales de E.P.A.
- 1.500 son asistidos por colectivos y entidades subvencionados.

- 5.000 son atendidos por los 199 profesores contratados en sustitución del programa de prolongación de jornada.
- 19.718 personas fueron atendidas por el Programa de Educación de Adultos.

Este programa responde a la necesidad de centrar esfuerzos y recursos en la erradicación del analfabetismo, tanto en sentido estricto como funcional.

El coste de este solo programa ascendió, durante el año académico 1983-84, a cerca de 500 millones de pesetas, esfuerzo encomiable de esta Comunidad Autónoma con sus propios recursos.

#### b) *La oferta de E.A. en Canarias*

También en la Comunidad Autónoma de Canarias existe, entre los responsables de la E.P.A., una gran preocupación por reducir las altas tasas de analfabetismo de la región.

Se ha hecho, con este objetivo, un Plan Experimental de Alfabetización, que se dota de un presupuesto específico de cien millones de pesetas.

Canarias presenta una gran carencia de centros específicos para E.P.A. contando los siete nuevos centros que han creado recientemente, mantiene diez centros que tienen una plantilla de 45 profesores, 434 alumnos asistirán a los tres centros abiertos en el curso 1983-84.

La idea que se persigue es constituir una red de centros que actúen como núcleos coordinados y centros de recursos de las distintas experiencias dispersas que se llevan a cabo en cada isla.

Además de los centros citados existen aulas y círculos, que funcionan con el régimen de prolongación de jornada, que en general se localizan en los Colegios Públicos de E.G.B.

#### c) *La oferta de E.A. en Cataluña*

Cataluña cuenta con 114 establecimientos públicos, incluidos aulas y círculos dependientes de la Generalidad, donde se imparten cursos a 15.000 alumnos atendidos por 392 profesores. Además se han censado 42 centros municipales con una matrícula próxima a los 7.000 alumnos. El INEM, por su parte, cuenta con una red de seis centros de Formación Ocupacional con una capacidad próxima a los 3.000 alumnos. A estas cifras habría que añadir los cursos de políctica lingüística de la Generalidad, destinados a la población adulta. Se han impartido 1.647 cursos a un total de 32.234 alumnos con una plantilla de 950 profesores.

El número de alumnos inscrito crece anualmente, lo que constituye una prueba evidente de que existe una demanda potencialmente importante.

En Barcelona se creó en 1978 el que sigue siendo, a pesar de su modestia, casi el único servicio de asesoría y documentación de educación de adultos existente en España, junto al embrión análogo de las Escuelas

Campeñas de Avila. «El Servei d'Educació Permanent dels treballadors» (SEPT) ha sido el dinamizador de multitud de iniciativas y hechos en pro de la educación de adultos en Cataluña y en España.

La Asociación de Educadores de Adultos de Cataluña (AEPA) constituye asimismo una instancia de participación y dinamización que contribuye a la personalidad específica de la educación de adultos en Cataluña.

#### d) *La oferta de E.A. en la Comunidad Valenciana*

Los recursos, tanto públicos como privados, existentes en las tres provincias que conforman la Comunidad Valenciana, han permitido el acceso a enseñanzas de educación de adultos a casi 20.000 alumnos que han sido atendidos por 42 profesores adscritos a centros de E.P.A. y por 393 en régimen de horas extraordinarias, todos ellos dependientes de la Generalidad. La iniciativa privada cuenta con una plantilla de 105 profesores.

Se han identificado, a través de la encuesta municipal, diez centros dependientes de ayuntamientos con una matrícula de 1.503 alumnos. Completa el panorama del sector público el INEM, con tres centros de Formación Ocupacional y 1.093 alumnos. La Diputación de Valencia tiene, asimismo, una gran presencia en este campo.

Los principales proyectos planteados por los responsables del servicio de E.P.A. en la Generalidad Valenciana son:

- Llevar a cabo una campaña de sensibilización dirigida a los ayuntamientos para crear centros de E.P.A. con la colaboración de la Consejería de Educación.
- Dar prioridad dentro de la Consejería a este nivel educativo, a fin de obtener una mayor dotación de recursos de todo tipo.
- Reconvertir el sistema de prolongación de jornada para dar empleo a los profesores en paro.
- Realizar un estudio sobre el uso y enseñanza del valenciano, a fin de impulsar estas enseñanzas.
- Ampliar el capítulo de subvenciones a entidades colaboradoras.

Con cargo a los presupuestos de 1984 se asignaron a E.P.A. algo más de 90 millones de pesetas.

#### e) *La oferta de E.A. en Galicia*

Durante el curso 1984-85 la región gallega contaba con la siguiente dotación de recursos:

- Diez centros de E.P.A. dependientes de la Consejería de Educación, con 2.125 alumnos y 55 profesores. Además de las enseñanzas

- regladas, tienen cursos de mecanografía, taquigrafía, idiomas, contabilidad y, en ciertos casos, enseñanzas artísticas.
- Seis centros del INEM con una capacidad para 5.383 alumnos.
  - Cuatro centros de formación de capataces agrícolas con 191 alumnos matriculados.
  - Ese mismo año, gracias al Servicio de Extensión Agraria, 9.543 jóvenes y adultos asistieron a cursillos breves para reciclaje en temas del campo.
  - El Ministerio de Justicia imparte cursos de E.G.B. en tres establecimientos penitenciarios, con tres profesores y 61 alumnos.

#### f) *La oferta de E.A. en el País Vasco*

Según la información facilitada por el Servicio de Educación Permanente de Adultos del Gobierno Vasco, en Euskadi se encuentran cubiertos, con los recursos actuales, los niveles correspondientes a enseñanzas regladas de nivel básico, es decir, alfabetización y Graduado Escolar.

Entre los proyectos en fase de elaboración para este sector educativo se encuentra la extensión de la educación de adultos a las Enseñanzas Medias, tanto las asimilables a Bachillerato como a Formación Profesional.

En cuanto a centros privados, en Euskadi no existe la figura de centro colaborador. Tienen, sin embargo, un Registro de Centros Privados de E.P.A. autorizados, algunos de los cuales reciben alguna subvención oficial y otros no.

En el conjunto del País Vasco existen diez centros de E.P.A. dependientes del Departamento de Educación del Gobierno Vasco. A estos centros están adscritos 61 profesores que tienen a su cargo la docencia de 2.513 alumnos.

Además funcionan en otros tantos centros públicos de E.G.B. 35 aulas o círculos, donde imparten clase 122 profesores (en régimen de prolongación de jornada) a 1.742 alumnos.

Es muy importante en el País Vasco la labor de difusión y promoción del Euskera, que patrocina la Consejería de Educación. Son cursos fundamentalmente dirigidos a los adultos. Desde el Gobierno Vasco y a través de la organización HABE, se imparten cursos de Euskera a 5.242 adultos, con una plantilla de 356 profesores.

Del INEM dependen tres centros con un censo total de 3.341 alumnos. Asimismo, se imparten «cursos breves», a cargo del Servicio de Extensión Agraria, a los que asistieron en 1982 1.133 agricultores.

Por tanto, el número global que en una u otra modalidad asistió a cursos de educación de adultos es de 10.000.

## 2. LA INICIATIVA SOCIAL Y PRIVADA

La iniciativa privada en educación de adultos se expresa de muy diversas maneras. Además de la actuación de las empresas y de los centros de formación de directivos y cuadros empresariales, tenemos tres ámbitos muy diferentes.

El primero, todos aquellos centros o programas que surgieron al alero del M.E.C. ya desde la «cruzada contra el analfabetismo» de los años 50 y la «campaña» de los años sesenta. Al normalizarse administrativamente en forma de E.P.A. aquellos programas estatales, las *entidades colaboradoras* de aquéllos siguieron siéndolo de la nueva estructura de los centros de E.P.A.

En segundo lugar, en los últimos años del régimen anterior, junto al movimiento ciudadano, el naciente sindicalismo agrario de nuevo cuño y a la reconstitución de las Centrales Sindicales, aparecieron multitud de iniciativas. Es lo que en este libro denominamos la *iniciativa social*. Emparentados con la lucha por la escuela pública o con la necesidad de educación para la naciente democracia y para la participación social, últimamente para la promoción de proyectos de desarrollo integral en el marco de la economía social, muchos grupos se han constituido en embriones de alternativa en el campo de la educación de adultos. Son las escuelas populares, las escuelas campesinas, los centros de cultura popular y promoción femenina, el Centro de Cultura Popular, los colectivos ligados a la Editorial Marsiega y a Editorial Popular y muchísimos más esparcidos por los barrios y pueblos más marginados de España. Como la investigación que ha servido de base a este informe no ha identificado claramente estas iniciativas, no podemos ofrecer una clasificación ni una cuantificación, ni siquiera de carácter aproximativo, quedando subsumidas bajo el nombre genérico de «entidades colaboradoras», que aparecen en la mezcla con características propias de este otro sector.

*Las entidades colaboradoras* tienen un enfoque popular de animación socio-cultural. Atienden prioritariamente la demanda de alfabetización de adultos y la de adquisición de un título (Graduado Escolar). Otra actividad intrínseca a estas asociaciones es la de promocionar la cultura popular en todos los sentidos, partiendo de la idiosincrasia del lugar donde esté ubicado el centro.

Como los programas están enfocados para cubrir los intereses de los adultos, es muy común que ellos mismos influyan en la determinación de las modalidades de enseñanza complementaria que se ofertan.

La edad más frecuente de los adultos que acuden a estos centros es de 30 a 40 años.

Las razones que les motivan para seguir estas enseñanzas son varias. Entre las señaladas por los responsables de los centros se pueden destacar las siguientes:

- La promoción profesional.
- Aprender y aumentar conocimientos en general.

- Ayudar a los hijos en las tareas escolares.
- Salir de casa y comunicarse con el mundo exterior (mujeres).
- Gozar de una mayor consideración social, poder participar en las conversaciones.
- Obtener la titulación hoy casi obligada, es decir, el Graduado Escolar.

En ocasiones se unen los alumnos de 15 y 16 años con los adultos. Esto produce tensiones entre ambos grupos, pues tienen enfoques de la vida, necesidades e intereses totalmente opuestos.

En general, las condiciones económicas de estos centros son precarias. Los locales y equipamiento son muy deficientes. En muchas ocasiones, el profesorado se nutre de voluntarios. La escasa subvención que reciben algunos de estos centros proviene del Ministerio de Educación y Ciencia, Comunidades Autónomas y otros organismos oficiales o privados. En general, los propios alumnos deben pagar una cuota que oscila entre las 100 y las 1.500 pesetas mensuales.

Las relaciones que este tipo de centros mantienen con la Administración son muy variadas. Los hay que luchan por mantener su independencia, mientras que otras entidades quieren ser absorbidas por la Administración Educativa correspondiente.

*Las academias* tienen un alumnado más joven, entre los 20 y 25 años. La meta más importante es buscar una especialización profesional que les abra las puertas del mercado de trabajo, o que facilite su promoción. Las cuotas que han de pagar son más elevadas que las de las entidades colaboradoras. Oscilan entre 3.800 y 10.000 pesetas.

La oferta es tan amplia e indiferenciada entre unos centros y otros que el alumno no tiene ningún problema en sustituir una academia por otra de la misma especialidad, en cuanto se plantea algún problema tanto académico como de cualquier otra índole.

Licenciados y profesores de E.G.B. son las cualificaciones más comunes entre los profesores de las academias privadas. Las condiciones contractuales son muy diversas. Predominan los eventuales y los que cobran por horas.

En general, las relaciones con la Administración son escasas. Sólo si los centros están subvencionados tienen inspección educativa. Pero todos usan como «leit motiv» de su propaganda la autorización u homologación del M.E.C.

Sería conveniente que gradualmente las administraciones educativas establecieran un procedimiento para poder conocer con precisión cuántos centros existen y cuáles son las condiciones en que están desarrollando su actividad. A partir de ahí, debería fijarse una política realista respecto a este sector. El número de adultos que estudian en este tipo de centros —aproximadamente medio millón— y los diecisiete mil profesores que imparten clases en los mismos, así lo aconsejan.

El tipo de enseñanza que ofrecen las academias por orden de importancia es el siguiente:

- Idiomas.
- Enseñanzas regladas.
- Especialidades Administrativas.
- Preparación de Oposiciones.
- Informática.
- Estética y similares.
- Técnicas varias.
- Auxiliar Sanitario.
- Música y artes plásticas.
- Acceso a la Universidad.
- Azafatas y Turismo.
- Comerciales y financieras.
- Otras especialidades.

Muchas tienen además enseñanzas regladas: E.G.B., B.U.P. y C.O.U., F.P.1 y F.P.2.

### 3. REFLEXION FINAL

Este informe debería concluir con el análisis de los resultados de una encuesta a estudiantes adultos realizada en 1984 dentro de la ya aludida investigación. Por problemas técnicos, los resultados cuantitativos de la encuesta no nos merecen confianza. Desde un punto de vista cualitativo, sin embargo, la encuesta nos descubre una serie de pistas que ulteriores investigaciones deberían explorar. Estas se refieren a status socioeconómico de los alumnos adultos, que, contra lo que pudiera creerse, parece ser medio y hasta medio alto; a la edad, al sexo; a la distribución macro y microespacial; a las preferencias temáticas; al tiempo que están dispuestos a dedicar a su formación.

Quede, pues, una vez más constancia de la necesidad perentoria de investigar seriamente también en este campo, que ni siquiera está definido y categorizado debidamente. Por eso mismo, no es posible proceder, sin más, a estudiar, como sucede en otros campos, en que los científicos sociales conocen de antemano los nombres, las claves y los códigos.

Por detrás de toda esta amalgama de instituciones, centros y servicios, que no ha sido posible inventariar debidamente, apenas si aparecen muchos miles de maestros, ingenieros, peritos..., infinidad de profesores, monitores, animadores, que tienen iniciativas, problemas, logros y frustraciones. Pero sobre todo están millones de ciudadanos que tratan de hacerse un hueco en la vida. A pesar de que hablemos de las estructuras, lo que nos preocupa es que éstas se adecúen a las necesidades de esos millones de personas poco instruidas a quienes suena a música celestial «el espacio cultural europeo» y no gozan de «la movida cultural madrileña»; de los miles de personas que, en muchos rincones rurales de España, son los obreros de las fábricas «invisibles y difusas» que producen pantalones y baratijas para los grandes almace-

nes, mientras carecen de una formación para su desarrollo endógeno; de los miles de jóvenes, a quienes su primer empleo eventual puede parecerles condicionado todavía por exigencias de volver a las clases que abandonaron frustrados; de las avalanchas de opositores a un puesto de cartero compitiendo con sociólogos y abogados; de los miles de trabajadores amenazados de paro por una pantalla de ordenador que ordena su «reciclaje» urgente; de los miles de mujeres que vieron frustrada por la crisis su decisión de ponerse a trabajar; de los millones de parados, por último, que podrían descubrir en algún proceso formativo la última esperanza de encontrar un empleo o de hacerse un autoempleo a su medida. Para todos ellos es preciso conocer los recursos existentes con el fin de ponerlos más y mejor a su servicio.



## **ANEXO III**

### **UN CONTRAPUNTO: LA EDUCACION DE ADULTOS EN CINCO PAISES EUROPEOS**

Las constantes alusiones al marco europeo de la Educación de Adultos en este libro, así como la presente coyuntura histórica de nuestra incorporación a la CEE, nos obligan a trascender el puro discurso teórico del deber ser plasmado en la «doctrina» internacional sobre el tema, presentando cinco radiografías de otros tantos países. Hemos elegido los cuatro países de mayor población de la CEE (República Federal de Alemania, Italia, Inglaterra y Francia) y, por otro lado, Suecia como ejemplo significativo del enfoque escandinavo de la Educación de Adultos. Las semblanzas son elocuentes por sí mismas. De la experiencia de estos países, de sus logros, dificultades y callejones sin salida ha emanado la reflexión teórica de varios organismos internacionales sobre la Educación de Adultos.

#### **A. LA EDUCACION DE ADULTOS EN LOS PAISES DE MAS POBLACION DE LA CEE**

##### **1. DESARROLLO HISTORICO Y BASES LEGALES**

###### **República Federal de Alemania**

Los primeros impulsos determinantes del desarrollo de la Educación de Adultos, tal como hoy día se concibe en la RFA, parten de la segunda mitad del siglo XIX. En aquella época son las asociaciones, sociedades y agrupaciones de distinta índole las que asumen el reto de la educación popular. La

orientación inicial de estos intentos es la democratización del «saber» humanista entre las distintas capas de la población, tomando como base la filosofía de la «Aufklärung». Sin embargo, ya en 1891, se da un giro importante por parte de una institución radicada en Berlín, dedicada a obras de beneficencia entre los trabajadores. Para los pedagogos de esta institución, la E.A. no ha de considerarse, prioritariamente, como un proceso de democratización del «saber», sino más bien como un medio de «ayuda para la vida», es decir, como un instrumento que permitiese a los ciudadanos, sobre todo a los más necesitados, abrirse paso en su desarrollo personal, social y laboral.

Esta concepción se abre paso, por ejemplo, en el desarrollo de un nuevo tipo de bibliotecas. Estas no asumen sólo la función de prestar libros a todo el que lo solicitase, sino que parten de las necesidades, intereses y condicionamientos de las personas para ayudar a las mismas con los libros apropiados a sus circunstancias.

Desde esta perspectiva, el bibliotecario se convierte en orientador y animador cultural de la población lectora. Esta tendencia es la que poco a poco se va imponiendo en el país y la que constituye el hilo conductor del desarrollo de la E.A. en Alemania hasta la llegada del nazismo en 1933.

En 1919 ya se hace eco la legislación alemana de la realidad existente en el país en el campo de la E.A. En el capítulo 148 de la Constitución de la República «Weimar» se habla de que «el campo de la educación popular y las Universidades Populares deben potenciarse tanto por la Administración Central, como por los Länder y los municipios». En este sentido, el Ministerio Prusiano de Educación promulga un decreto en el que se asegura a las Universidades Populares el poder disponer gratis de la infraestructura que necesiten para desarrollar sus actividades. Tal decreto tiene una importancia capital para el desarrollo institucional de la E.A. en Alemania, ya que la mayoría de las instituciones dedicadas a estas tareas optan por transformarse en UU.PP. para poder disfrutar de las ventajas legales. Este proceso no sólo se desarrolla así en Prusia, sino en otros Länder, de tal forma que de las 215 UU.PP. existentes en el país en 1927, 161 habían sido creadas en el período 1919/20.

El decreto define a las UU.PP. como un «Círculo de Estudios» para el desarrollo intelectual y de destrezas manuales, e intenta distanciarlas de la práctica existente en la mayoría de las instituciones de E.A. en las que sólo se ejercita una instrucción popular académica. Naturalmente, la realidad, como en la mayoría de los casos, no siempre se orienta por el espíritu del decreto, que pretende conseguir un desarrollo cultural propio y coordinado del pueblo. Junto a tales objetivos se sigue persiguiendo la instrucción académica que el ordenamiento legal rechazaba.

Con objeto de dar un continuado impulso a las tendencias renovadoras, se crea el «Hohenrodter Bund», integrado por un círculo de personalidades relevantes del mundo intelectual, que están en estrecho contacto con los movimientos de educación popular. Este círculo se reúne periódicamente en Hohenrod, en la Selva Negra, consiguiendo desde 1923 hasta 1930 desarro-

llar los criterios científico-pedagógicos que dan base a la E.A. en Alemania y aglutinar a destacados exponentes de las distintas instituciones de E.A. del país. A través del diálogo y de la reflexión en torno al «Hohenrodter Bund» se llegan a encontrar fórmulas de definición y orientación de la E.A., asumidas comúnmente por todos. En 1931 se redacta, por ejemplo, la «fórmula Pre-row» que define la naturaleza y orientación del movimiento de UU.PP. en grandes ciudades, del modo siguiente: La E.A. tiene como fin «la adquisición de conocimientos y la profundización en las experiencias vividas, la transmisión de información contrastada, la potenciación del pensamiento propio e independiente de las personas y el ejercicio de las capacidades creativas».

Después de la Segunda Guerra Mundial, el panorama que presenta el país hace que la E.A., que como tantas cosas es preciso reconstruir a partir de las ruinas dejadas por el período nazi, se encamine por cauces distintos a los de la República de Weimar. Se abandona el carácter un tanto idealista y romántico de los años posteriores a la primera guerra mundial y se parte de lo pragmático, de lo que inmediatamente puede dar frutos y ser eficaz para mejorar el nivel y la calidad de vida de las personas.

A partir de 1945 y a lo largo de los años 50, el objetivo, pues, de la E.A. no es tanto la divulgación del «saber» o la «ayuda para la vida», así, en general, sino la facilitación de instrumentos culturales prácticos, con objeto de que la población disponga de las herramientas apropiadas para la reconstrucción del país, tanto en el aspecto laboral como social, y para la propia inserción en tal proceso. Como fruto de esta práctica de educación compensatoria, en los años sesenta se intenta la sistematización del trabajo pragmático realizado, teniendo como horizontes la eficacia escolar y la cualificación formal de los participantes, tanto en el campo profesional como en otros campos.

En los años setenta se da un giro importante a esta concepción y se coloca en el primer plano de la E.A. el objetivo de conseguir una sociedad formada por ciudadanos críticos, emancipados, con capacidad de apropiarse y de transformar el medio que les rodea.

La puesta en marcha de esta concepción choca, sin embargo, con una tradición muy anclada en los hábitos de los mismos consumidores de la E.A.

El concepto de eficacia y triunfo personal está muy arraigado en la RFA, teniendo como ejemplo a la sociedad triunfante americana. El hecho de haber salido de los desastres de la posguerra y de estar inmersos en una época de prosperidad les hace muy proclives a esta postura. La educación es para la mayoría un medio para superar su situación y ascender en la escala del bienestar conseguido.

Sin embargo, se va imponiendo, poco a poco, el principio de concebir la educación como un proceso de emancipación y de transformación racional de la sociedad. La crisis económica, que aparece con todo su dramatismo a partir del año 1973, va poniendo cada vez más en entredicho la tesis de los que creían en un proceso ininterrumpido de desarrollo de la moderna socie-

dad capitalista y dando razón a los defensores del cambio y de la transformación como ley de vida.

Actualmente podemos definir el proceso de la E.A. en la RFA como un caminar entre la concepción pragmática y «utilitarista», propia de los veinticinco años de la posguerra, y la apertura de cauces críticos y transformadores comenzada en los años setenta.

Como rémora de la práctica anterior, todavía sigue privando en la mayor parte de las instituciones el aspecto meramente instructivo, aunque el mismo se vaya encauzando, cada vez más, hacia la promoción de una participación ciudadana crítica y emancipada. Quizás la misma tradición y el gran volumen orgánico y cuantitativo de las instituciones de E.A. no les permita, tan fácilmente, ser suficientemente consecuentes y adaptarse a las nuevas ideas.

La nueva Constitución de la RFA no hace alusión explícita a la E.A., pero prescribe un marco de libertades y de respeto a las iniciativas de las personas y de las asociaciones que facilitan considerablemente un trabajo independiente y autónomo, sin ingerencias del estado en las mismas.

En la mayoría de los textos constitucionales de los Länder se tiene en cuenta, sin embargo, de forma explícita, el campo de la E.A., declarándose en los mismos la voluntad del estado de potenciar este campo educativo. A partir de tales textos se desarrollan en los distintos Estados Federados leyes específicas de E.A., ya que éstos, y no el Estado Federal, son los competentes en la materia.

Sería muy prolijo el tratar uno por uno el contenido de tales leyes, ya que las mismas son, por otra parte, bastante distintas unas de otras.

Quizá la más completa y la más avanzada de todas ellas sea la del estado del norte del Rin-Wesfalia. En ella se especifica que son las Administraciones Locales las principales encargadas de desarrollar programas y actividades de E.A. De esta forma, la financiación de ésta se concentra principalmente en las instituciones dependientes de las Administraciones Locales, apoyándose en menor medida en las demás.

A través de esta ley se ponen los fundamentos que permiten considerar a la E.A. como la cuarta columna del sistema educativo, garantizando su desarrollo material y su continuidad. Los objetivos a perseguir con la E.A. deben abarcar tanto la profundización y complementación de los conocimientos y destrezas ya adquiridos en los otros niveles del sistema educativo, como la adquisición de nuevos conocimientos, destrezas y comportamientos.

De especial importancia es también el traspaso de competencias en lo que se refiere al derecho a pasar exámenes con reconocimiento estatal. Esto se realiza a través de un sistema modular, es decir, acumulando puntos según cursos frecuentados y diplomas conseguidos, que son homologados después con los títulos oficiales existentes.

Las instituciones de E.A. mantienen la autonomía curricular y la libertad de escoger los directores y formadores de acuerdo con sus propios criterios.

Los trabajadores de las instituciones de E.A. disfrutan del derecho de cogestión.

El Estado Federado se compromete a crear un *instituto de asistencia técnica* para las instituciones de E.A. Al mismo tiempo se formulan las orientaciones marco para la confección de planes de desarrollo municipal de E.A.

Estos son algunos aspectos relevantes de la Ley de E.A. en el norte del Rin-Westfalia.

Hoy día existen tales textos legales, como ya hemos indicado, en todos los Estados Federados de la República Federal de Alemania y suponen una contribución decisiva a la estabilización de la educación de adultos como parte integrante del sistema educativo del país.

Dentro de las leyes más importantes de promoción de la educación de adultos, tenemos la *Ley federal de promoción del trabajo*. El objetivo perseguido por esta ley es la consecución de una gran flexibilidad en la adecuación de las cualificaciones profesionales al mundo cambiante de la producción, el conseguir que el ascenso profesional de los trabajadores sea en todo momento posible, y luchar contra la falta de mano de obra adecuadamente cualificada y contra el paro.

La ley distingue entre una promoción individual, a través de la cual el trabajador recibe ayudas para perfeccionar sus conocimientos o reciclarse profesionalmente, y una promoción institucional, mediante la cual las instituciones que programen y desarrollen actividades dentro de este marco, perciben una determinada subvención en función del programa presentado. También tiene gran importancia la Ley Federal de Formación Profesional. La misma regula el ámbito y marco de los contratos de aprendizaje entre empresas y alumnos de formación profesional, determina los criterios y requisitos de los participantes en procesos de formación, indica la composición de las Comisiones Paritarias y crea el Instituto Federal para la investigación en formación profesional, con sede en Berlín.

Es de destacar también la *Ley Federal de Promoción de la Formación*. Mediante la misma se fijan los derechos de las personas a recibir ayudas para su formación en función de sus intereses, capacidades y rendimiento y las prestaciones que debe conceder el Estado cuando alguien asiste a un centro de formación y reúne los requisitos que expresa la ley.

Mediante la *Ley de licencia pagada para la formación* se ha abierto además un capítulo de suma importancia en el campo de la educación de adultos que está potenciando, sobre todo, el trabajo de muchas instituciones dedicadas a la formación sociopolítica.

## Italia

La necesidad más directa del desarrollo de la educación de adultos en Italia parte de la constatación de que la formación escolar tradicional es deficiente y no prepara suficientemente a las personas para poder afrontar sus problemas personales, sociales y profesionales.

La tarea educativa de los adultos es pronto aceptada como un reto por destacadas personalidades del mundo de la enseñanza, por las asociaciones

e instituciones socio-culturales y por el mismo Estado. Este, sin embargo, no considera, en principio, esta faceta educativa como algo con carácter propio, sino que pretende integrarla, con el rango de elemento secundario, dentro del sistema escolar establecido. De esta forma, el Estado italiano no ha tenido históricamente la tendencia a subvencionar y ayudar al desarrollo de iniciativas provenientes del campo no estatal. Probablemente sea esta la razón del tardío y lento desarrollo de la educación de adultos en este país mediterráneo.

Hoy en día está para todos claro el hecho de que, desde el Estado, como único marco centralizado de la organización y dirección de la educación de adultos, no pueden atenderse debidamente las distintas y variadas necesidades de la población, ni mucho menos desarrollarse modelos y planes que sean válidos para todos.

Ya a finales del siglo pasado surgen una serie de iniciativas de organizaciones privadas que pretenden incidir en el campo de la educación de adultos y que van desarrollándose a lo largo del presente siglo hasta la irrupción del fascismo. Su dedicación fundamental se centra en las tareas de alfabetización y educación compensatoria.

A partir de la Segunda Guerra Mundial vuelven a florecer proyectos e instituciones, aplastados anteriormente por la dictadura, tanto en el ámbito regional como abarcando todo el Estado. El primer campo de acción sigue siendo, también ahora, la lucha contra el analfabetismo y la organización de programas de cultura general. Estos programas se desarrollan con más intensidad en las regiones pobres del sur. A su vez, el Estado sigue con su tendencia a la institucionalización de la educación de adultos creando para este fin las «Escuelas Populares», de carácter estatal, las que, junto a la instalación de bibliotecas y el desarrollo de programas multimedia y los Centros Sociales de educación permanente, constituyen el eje de la política educativa para jóvenes y adultos.

Parte de las competencias del Estado son ejercidas a nivel provincial por las Administraciones Escolares, las que organizan cursos para adultos y pretenden coordinar la oferta global existente en su demarcación. Esta coordinación, sin embargo, se limita más bien a una reglamentación y estricto control del trabajo de las instituciones no estatales de educación de adultos.

Hasta 1978 todas las actividades de educación de adultos del país eran teóricamente coordinadas por una Dirección General para la educación de adultos que dependía del Ministerio de Educación. A partir de esta fecha, y debido a la reforma administrativa que descentraliza competencias y da más relieve a las Regiones, la educación de adultos no depende ya de la Administración Central, sino de los gobiernos regionales, lo que supone una gran apertura en este campo y el florecer de nuevas iniciativas, así como un acercamiento del planteamiento educativo para los adultos a la realidad de la vida cotidiana de éstos.

De todas formas, es muy pronto aún para hacer un análisis serio de la transcendencia y evolución de este proceso.

Un factor de suma importancia en el desarrollo de la educación de adultos en Italia lo constituye la introducción de las «150 horas», es decir, la licencia pagada para la formación. Según los convenios colectivos al respecto, suscritos por las asociaciones patronales y sindicales, y que abarcan hoy a todos los ramos industriales, los trabajadores tienen derecho a disfrutar 150 horas de vacaciones pagadas para participar en procesos de formación dentro del ciclo de un trienio. Para poder hacer uso de este derecho los trabajadores tienen que cumplir con determinados requisitos. Los cursos son organizados por los sindicatos en colaboración con la Administración Escolar. El objetivo prioritario de estos programas es la consecución de los certificados escolares de enseñanza básica, aunque también se ofertan cursos de carácter general dentro del amplio marco de la educación de adultos.

## Inglaterra

Aunque la educación de adultos se remonta en este país a finales de la Edad Media es, como en casi todos los demás, en el siglo XIX cuando se consigue una primera gran expansión. La revolución industrial, la consolidación del imperio y el crecimiento de las ciudades suponen para la educación de adultos tener que dar una respuesta a los cambios y transformaciones que tales fenómenos llevan consigo.

La puesta en marcha de los «Mechanics Institutes» en 1821 tiene como objetivo organizar cursos sistemáticos y otras actividades de aprendizaje, dentro del campo de la física, que permitiesen adquirir conocimientos aplicables a distintos oficios.

Además se programan cursos de química, mecánica y matemáticas, así como de cultura general.

Ya en 1850 son más de 700 los centros de educación de adultos creados por estos institutos. Durante el transcurso del siglo pasado surgen además otro tipo de iniciativas en el campo de la educación de Adultos. Algunas de ellas parten directamente de la Universidad. A finales del mismo se crean los primeros centros de formación de trabajadores que culminarán, más tarde, en la «Workers Education Association (WEA)» de gran importancia en el sistema actual de educación de adultos inglés.

A principios del siglo XX empieza ya a diseñarse el eje institucional que va a servir de base al desarrollo de la educación de adultos: el Gobierno Central, las Autoridades Locales de Educación, las universidades y las organizaciones no dependientes de la administración. En 1921 se crea el *Instituto Británico de Educación de Adultos*, constituido por personas relevantes del campo pedagógico, que elaboran criterios, reúnen y sistematizan información y emiten dictámenes relativos a la educación de adultos. Este instituto se mantiene hasta finales de la Segunda Guerra Mundial. Ya en la posguerra se crea el *Instituto Nacional de Educación de Adultos* como heredero, en parte, de las tareas emprendidas por aquel.

La estructura legal de la educación de adultos se encuentra reflejada en

Inglaterra en una serie de leyes parlamentarias que se aprueban al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El principio básico de tales leyes es el desarrollo de un servicio nacional de educación de adultos administrado por las *Autoridades Locales de Educación* (LEAs), de esta forma, la Administración Local se encarga de la planificación y de la administración de la educación de adultos teniendo en cuenta determinados criterios y normas generales de aplicación nacional. Esto no obstaculiza el hecho de que algunas organizaciones sean subvencionadas directamente por el Gobierno Central. La ley obliga, por tanto, a las administraciones locales a desarrollar programas de educación de adultos de una forma «adecuada». Al no precisar más sobre el sentido de la palabra «adecuada» puede hoy día comprobarse que, aunque todas las Administraciones locales disponen de una oferta de educación de adultos, ésta es muy distinta de unos lugares a otros.

La Asociación para la Educación de los Trabajadores (WEA), así como los departamentos «extra-muros» de las universidades, se rigen por una legislación propia y son considerados como «cuerpos responsables» por la Administración en materia de E.A.

## Francia

La Educación de Adultos comienza a desarrollarse en Francia de una forma más o menos estructurada en el decenio 1880-90.

De acuerdo con un decreto de 1882 se distinguen tres tipos de cursos para adultos:

- a) Educación compensatoria en el campo de la lectura, escritura y cálculo.
- b) Continuación de los conocimientos adquiridos en la escuela, y
- c) Conferencias y charlas de profundización de los conocimientos generales.

El Estado sólo subvenciona esporádicamente tales cursos, siendo los municipios y los mismos maestros encargados de las clases, los que se preocupan de que aquéllos funcionen.

Los acontecimientos políticos de 1890 hacen que surja una nueva concepción de la educación de adultos. Se parte del principio de que sólo será posible un desarrollo estable de la República, si la misma establece sus cimientos en amplios sectores populares que sean capaces de tener conciencia y poder juzgar los acontecimientos políticos. Los cursos que se ofrecen tratan principalmente de temas políticos y económicos.

En 1898 se crean las primeras Universidades Populares, las cuales se desarrollan rápidamente, existiendo ya en 1901 50 de estos centros en la ciudad de París y más de 100 en provincias.

El fallo principal de este movimiento es que las Universidades Populares francesas surgen desde ópticas e intenciones a veces contrapuestas. Cuando

en 1904 se pretende celebrar el primer Congreso de las mismas sólo acuden 69 representantes, que además apenas son capaces de formular objetivos comunes. Con gran esfuerzo llegan a definir este tipo de instituciones como un instrumento del movimiento obrero y que las mismas deberían ser dirigidas por representantes de la Bolsa de Trabajo, los Sindicatos y las Cooperativas.

Allí donde pudo abrirse camino este principio las Universidades Populares fueron boicoteadas y atacadas por los grupos burgueses. La Iglesia Católica, después de intentar sin éxito impedir el desarrollo de estas instituciones, dado que las mismas se consideraban laicas y partidarias de la separación de la Iglesia y del Estado, cambió de táctica y empezó ella misma a crear sus propias Universidades Populares.

Fruto de la desorientación que este estado de cosas produjo fue inevitable que las Universidades Populares fuesen perdiendo cada vez más su implantación y empezasen a desaparecer, ya a primeros de siglo, del mapa educativo francés. Y con las Universidades Populares desapareció por largo tiempo la implantación de la Educación de Adultos en el país vecino.

La aparición del Frente Popular permite que, entre 1934 y 1936, se desarrollen nuevas formas organizativas de educación de adultos, como fueron los «Colegios de Trabajo», especialmente dedicados a la formación de cuadros sindicales, y las «Casas de Cultura», que tenían como objetivo ofrecer programas culturales para el tiempo libre.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, aparece, por primera vez, en el preámbulo de la Constitución de la IV República, el derecho de los ciudadanos a la educación de adultos. Sin embargo, la crisis económica de la posguerra no permite una estructuración seria en este campo. Las competencias se reparten entre varios departamentos de distintos ministerios y se carece de operatividad. Ante este panorama estatal la educación de adultos se desarrolla de una forma poco vigorosa, partiendo de un sinfín de iniciativas privadas. Sólo en el campo de la Formación Profesional, apoyándose en el Decreto del Ministerio de Trabajo de 1946, se desarrollan estructuras y programas relativamente importantes en todo el país.

En 1956 aparece el Decreto relativo a la Educación Permanente por iniciativa del Ministerio de Educación. De acuerdo con el mismo, este tipo de educación debería suponer la continuación permanente de la enseñanza escolar, la potenciación de la formación profesional tecnológica en todos los sectores y la garantía de que todos los adultos pudiesen gozar del ascenso profesional. La realización de estos propósitos debería ser función del Estado y de las instituciones no estatales dedicadas a estas tareas.

De todas formas, el paso fundamental en este campo se da en Francia en los años 70. El 9 de julio de 1970 se firma el acuerdo entre los sindicatos y la patronal sobre Formación Profesional y Educación Continua, el cual conduce, a través de la Ley de 16 de julio de 1971 (n.º 71-575) a la regulación legal de la Formación Profesional Continua dentro del marco de la Educación Permanente.

En 1957 se introducen en Francia, de acuerdo con la Ley n.º 57-821, la licencia pagada para la formación.

Ya con anterioridad se habían realizado experiencias en este campo con sectores reducidos de trabajadores, pero, a partir de esta Ley, se extiende su ámbito de aplicación a todos los trabajadores. Estos disponen de doce días de vacaciones pagadas para formación obrera o formación sindical. A partir del año 1959 los programas se amplían también a la formación cultural.

En la Ley de 1971 se vuelve a recoger este aspecto de la educación de adultos y se regula su aplicación. De esta forma, todos los trabajadores que, habiendo terminado su formación profesional antes de los tres últimos años, lleven más de dos años trabajando en una empresa, y no tengan titulación superior, disfrutan del derecho de vacaciones pagadas para la formación.

## 2. MARCO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACION DE ADULTOS. PARTICIPANTES Y CONTENIDOS

### República Federal de Alemania

La estructura institucional de la educación de adultos en la República Federal de Alemania es ampliamente pluralista. Esta estructura se desarrolla en el siguiente marco:



### 2.1. Marco de la Educación de Adultos Cerrada

#### 2.1.1. Educación de Adultos de los Servicios Públicos

A nivel del Estado Federal existen centros de formación y academias de:

- Correos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Administración Pública, Ministerio de Defensa, Hacienda, Policía y Ferrocarriles.

Si tomamos como ejemplo ilustrativo la Academia Federal de la Administración Pública nos encontramos con los siguientes datos:

- Sus objetivos son la formación continua de los funcionarios y empleados de la Administración Pública en los campos administrativo, económico y científico, aplicando para ello métodos didácticos que parten del trabajo práctico de los participantes y atienden a que éstos estén al corriente de los nuevos avances tecnológicos y científicos que atañen al desarrollo de su actividad.
- En 1979 participaron en los cursos organizados por esta academia 107.500 trabajadores de la Administración Pública.

Además de los Centros de Formación del Estado Federal existen también parecidas instituciones en los Estados Federados (Länder).

### 2.1.2. *Educación de Adultos de las empresas*

Los Centros e Institutos de Formación de las Empresas, Asociaciones o Cámaras de Industria y Comercio, etc., tienen como función la formación de trabajadores tanto en los campos específicos de la producción como en los de las relaciones sociales en general, teniendo en cuenta las disposiciones legales y el marco de la política social y educativa. La necesidad de este tipo de formación se basa «en el desafío competitivo a que se ven sometidas la economía y las empresas alemanas en el mundo actual» (Congreso del Comercio y de la Industria Alemanas de 1979).

El 44 % de la oferta de E.A. tiene como marco institucional a los Centros e Instituciones de Formación de este sector. La industria invirtió en el período de 1970 a 1976 unos 18.000 millones de marcos en formación, mientras la Administración Pública sólo dedicó a E.A., en el mismo período, 7.000 millones de marcos.

## 2.2. **Instituciones de la Educación de Adultos Abierta**

### 2.2.1. *Perfeccionamiento profesional, reciclaje y rehabilitación*

*La base legal para la organización de este tipo de medidas de formación parte de la Ley de Promoción del Trabajo de 1969. La institución que financia y coordina tales medidas es el Instituto Federal del Trabajo.*

*El objetivo primordial de los programas ofrecidos se dirige a conseguir que los jóvenes que buscan el primer empleo, los parados o amenazados por el paro, adquieran conocimientos y destrezas laborales que les permita una incorporación o reincorporación adecuada al mundo del trabajo.*

*Como dato ilustrativo podemos indicar que en el mes de septiembre de 1979, por ejemplo, eran 130.000 los trabajadores que participaban en algún proceso de aprendizaje dentro del marco de perfeccionamiento y reciclaje. A esta cifra hay que añadir los cerca de 160.000 minusválidos inscritos en centros de formación de cara a su rehabilitación para el trabajo.*

### *2.2.2. La Educación de Adultos con base en los sindicatos*

Los sindicatos mantienen numerosos centros e instituciones de E.A. Estos se dirigen tanto a la formación de sus cuadros sindicales como a la de los trabajadores en general.

De acuerdo con las leyes alemanas todos los miembros de los Consejos de Empresa tienen derecho a tres semanas de licencia pagada durante el período de su mandato para acudir a cursos de formación sociopolítica y profesional.

Al mismo tiempo existe la licencia pagada para la formación, de la que pueden disfrutar un número considerable de asalariados.

Estos destinatarios y los trabajadores en general son quienes acuden a los cursos y a otro tipo de actividades formativas ofrecidas por los sindicatos.

Dentro de este campo hay que destacar la labor efectuada por «Trabajo y Vida» (Arbeit und Leben), una Institución de E.A. sostenida por la Confederación Alemana de Sindicatos y las Universidades Populares.

### *2.2.3. La Educación de Adultos con base confesional*

Dentro de las instituciones que se basan en las estructuras eclesióásticas existen distintas organizaciones y centros con objetivos diferenciados.

#### *a) La E.A. de la Iglesia Católica*

El trabajo en este campo de la Iglesia Católica se basa en el principio de que «La Iglesia debe practicar, dentro de su ámbito, aquello que ella exige de la sociedad. Se trata de hacer una oferta cristiana para una sociedad ampliamente secularizada» (Postura del Comité Central de los Católicos Alemanes, 1979).

Las instituciones de E.A. de esta iglesia son coordinadas por la «Asociación Católica de trabajo para la E.A.».

Sus principales centros son: Comunidades de trabajo para la E.A. católica, academias, Universidades Populares católicas de tipo rural, la Cadena «kolping», las Asociaciones de mujeres católicas, las Comunidades Diocesanas y los Centros católicos de radiodifusión.

En total existen unas 500 de estas instituciones, de las cuales 130 se encuentran en Baviera.

Los temas de su oferta son muy variados, abarcando prácticamente todos los campos de la E.A. ampliamente entendida.

Según datos de 1978, en ese año participaron en los cursos y otras actividades organizadas por estas instituciones unos tres millones de personas.

#### b) *La Educación de Adultos de la Iglesia Evangélica*

La fundamentación de la dedicación de la Iglesia Evangélica a actividades de E.A. parte del principio de que: «Si en la actualidad la educación no tiene como fin principal la transmisión de mercancías culturales y el disfrute artístico, sino el dar una respuesta a las necesidades existentes, no puede quedarse la iglesia fuera de esta actividad» (DEAE, 1979).

Las instituciones de E.A. de la Iglesia Evangélica se asocian en la Comunidad Evangélica de Trabajo para la E.A. (DEAE).

Las principales instituciones son: las Academias Evangélicas, las Universidades Populares Evangélicas, la Obra Diacónica, la Comunidad de Trabajo Juvenil, la Asociación de mujeres evangélicas, etc.

Los contenidos se centran en la formación teológica, familiar y política, en el desarrollo integral de la persona, en el trabajo con la tercera edad, así como en el amplio abanico de temas de la E.A.

A los cursos ofrecidos por estas instituciones acudieron en 1978, 335.000 participantes. No disponemos de datos sobre los participantes en otras actividades.

### **2.3. Las Universidades Populares**

Las Universidades Populares no entran de hecho en el entramado institucional que venimos presentando. Más del 60 por 100 de las mismas son parte integrante de las Administraciones Locales y el resto tiene el status de Asociaciones Registradas. Esta diferencia institucional no evita, sin embargo, que tanto las unas como las otras dependan fuertemente de las Administraciones, tanto locales como regionales, ya que de ellas reciben los medios económicos.

Las UU.PP. entienden la E.A. como una tarea pública que debe cubrir las necesidades formativas de la población adulta, y esto de una forma sistemática, atendiendo tanto a los intereses individuales, como a las exigencias sociales, científicamente contrastadas, y a objetivos humanistas, antropológicamente fundamentados.

En la República Federal de Alemania existen unas 1.000 UU.PP. con carácter autónomo, de las que dependen otras 3.000 instituciones más, la mayoría de ellas con carácter rural.

El presupuesto global de las UU.PP. en el año 1979 fue de 479.000.000 de marcos, de los cuales el 24,2 % procede de las Administraciones Locales; el 5,4 %, de las Comarcales; el 33,5 %, de los distintos Estados Federados; el

1,2 %, de la Administración central; el 3,4 %, de otras fuentes; el 27,8 %, de derechos de matrícula, y el 2,5 %, de otros ingresos propios.

Los contenidos son ampliamente diferenciados. En 1979 las horas de clase se repartían de la siguiente forma:

Temas sociales y políticos .....	269.339 h. el	3,10 %
Pedagogía, filosofía, psicología .....	290.104 h. el	3,3 %
Arte .....	137.726 h. el	1,6 %
Geografía e Historia .....	64.226 h. el	0,7 %
Matemáticas, Ciencias Naturales, Técnica .....	358.865 h. el	4,1 %
Práctica administrativa y comercial .....	800.405 h. el	9,2 %
Idiomas .....	2.876.166 h. el	32,9 %
Trabajo manual y activ. para el tiempo libre .....	1.652.985 h. el	18,9 %
Temas relativos al hogar .....	607.522 h. el	7,0 %
Temas de la salud .....	692.687 h. el	7,9 %
Preparación de certificados o títulos escolares .....	705.102 h. el	8,1 %
Otros .....	280.832 h. el	3,2 %
<b>TOTAL .....</b>	<b>8.735.959 h. el</b>	<b>100 %</b>

Los cursos de las UU.PP. son frecuentados por unos cuatro millones de participantes al año. Las distintas UU.PP. de un Land constituyen la Federación de UU.PP. del mismo, y todas juntas constituyen la Federación Alemana de UU.PP. (DVV). Los órganos directivos y los equipos técnicos de las Federaciones pueden desarrollar su trabajo en función de la financiación procedente de los distintos niveles de la Administración.

## Italia

Dentro de la peculiaridad histórica de la E.A., en este país podemos señalar varios agentes y campos de actuación: la E.A. estatal, la E.A. impulsada por los sindicatos y la E.A. que tiene como marco de desarrollo a la iglesia.

Aparte de estas tres grandes plataformas existen también otras instituciones de carácter privado, bien sin ánimo de lucro o con carácter comercial.

El abanico de la oferta es bastante variado, tanto en el campo de la formación ocupacional y profesional como en el de la formación general. Aquí es de destacar el papel que las bibliotecas juegan en casi todo el país, pero especialmente en las regiones del norte, en donde las mismas no son sólo centros de préstamo de libros, sino lugares de comunicación y desarrollo de actividades culturales y formativas.

Dentro del marco estatal se crean en 1947 las «Escuelas Populares», que tienen, al principio, como principal objetivo la alfabetización y la organización de cursos de educación básica. Más tarde amplían considerablemente el abanico de su oferta, girando ésta en torno a cuatro ejes fundamentales:

- *La formación musical.* Trata de despertar el sentido musical entre la población, así como la práctica instrumental y el fomento de grupos musicales.
- *La formación de padres.* Se trata de capacitar a los mismos para su difícil tarea, en especial de cara a la educación de los hijos y a su papel de corresponsabilidad escolar.
- *La formación sociocultural* de los adultos. Su objetivo es capacitar a éstos para su participación en la vida cultural y social del entorno en donde se desarrolla su vida.
- *La formación técnica, artística y científica.*

En la realización de estos programas juegan un papel importante la radio y la televisión.

*La Iglesia* no ha definido aún, con precisión, el marco en que desarrolla su trabajo de E.A. De todas formas, sus objetivos se centran en la difusión de su herencia social, histórica y religiosa, y en la promoción de la participación ciudadana en la vida social y económica. En función de estos objetivos ofrece un programa variado que abarca desde la formación religiosa, en torno al matrimonio y a la familia, hasta la formación política y artística.

*Los Sindicatos* adquieren un papel importante en el campo de la E.A. a partir de la introducción de la licencia pagada para la formación. Después de un primer período en que fijan sus objetivos en la enseñanza compensatoria casi exclusivamente, comienzan a desarrollar nuevas metas y cauces en la formación de los trabajadores.

El enfoque de su trabajo puede hoy día definirse como un intento de contribuir a que los trabajadores desarrollen criterios propios de cara a la realidad social en la que viven y trabajan y a que se capaciten suficientemente para ser activos y eficaces en su trabajo sindical y político, teniendo como fin la transformación de esa realidad. Al mismo tiempo persiguen un cambio sustancial del sistema educativo italiano.

Dentro de las instituciones dedicadas a la E.A., que no se ubican dentro de los tres marcos descritos, son de destacar las Universidades Populares, de reciente creación, que han hecho serios progresos en los últimos años.

## Inglaterra

La oferta educativa post-escolar tiene dos amplios campos en Inglaterra: la Educación Superior y la Educación Continuada.

*La Educación Superior* coincide, más o menos, con lo que nosotros denominamos estudios superiores. La Educación Continua es un campo más complejo, tanto por lo que se refiere al tipo de instituciones que se dedican a ella, como por el amplio abanico de cursos y materias que ofrece y por el carácter no formal que frecuentemente tiene como marco.

Estos centros son financiados y controlados, por regla general, por las Administraciones Locales, concretamente por las LEAS (Autoridades Locales

de Educación), siendo su desarrollo muy distinto de un municipio a otro.

La Educación Continua puede subdividirse, a su vez, en dos grandes sectores:

- *Formación laboral y profesional*, que suele terminar con la adquisición de un título y que se dirige fundamentalmente a jóvenes entre 16 y 19 años.
- *Formación de adultos en sentido amplio*, que tiene como destinatarios a personas que desean aprender algo en su tiempo libre y que se organiza de un modo no formal, sin exámenes ni títulos.

Este último sector se divide, a su vez, en:

- *El servicio de jóvenes*, para edades comprendidas entre los 14 y los 20 años, y
- el campo de la Educación de Adultos, que no establece limitación de edad por arriba, pero que fija en 16 años el límite inferior.

La estructura institucional de la Educación de Adultos en Inglaterra se basa en cuatro pilares.

- Las Autoridades Locales de Educación (LEAS).
- Las Universidades.
- Las organizaciones «voluntarias».
- Las instancias del Gobierno Central.

Las LEAS suponen la mayor y más importante red de centros de Educación de Adultos en el país, recibiendo en sus cursos el 85 % de todos los participantes en programas de Educación de Adultos.

Las formas institucionales de las LEAS son: los «Colleges» o Institutos de Educación de Adultos a nivel regional o de distrito, los «Colleges» municipales y los «Colleges» de Educación Continua.

Las *Universidades británicas* tienen una larga tradición en el campo de la Educación de Adultos. El distintivo principal de las Universidades, en este campo, es que los cursos, que mantienen un nivel universitario, se desarrollan de una forma distinta a los demás cursos de la Universidad existiendo más interacción entre los profesores y los estudiantes y no celebrándose exámenes ni existiendo controles de rendimiento determinados por criterios venidos de fuera.

Los profesores de Educación de Adultos del departamento «extramuros» de la Universidad son reclutados entre los profesores de los demás departamentos, existiendo, por regla general, un buen clima de cooperación entre todos ellos.

Una de las tareas principales de estos departamentos es la formación y perfeccionamiento de los formadores de adultos.

Es de destacar también la *Universidad Abierta*, que organiza cursos por correspondencia dirigidos a la consecución de distintos grados académicos.

La matriculación, en estos cursos, es abierta, es decir, no se requiere de los alumnos estar en posesión de determinados títulos o cualificaciones.

*Las Asociaciones voluntarias* forman un amplio conjunto pluralista de instituciones dedicadas a la Educación de Adultos que no dependen de la Administración. El Instituto Nacional de Educación de Adultos reúne a 14 de tales asociaciones, pero existen bastantes más que no son miembros del Instituto. La Asociación más conocida, a nivel internacional, es la Asociación de Educación de los Trabajadores (WEA) que dispone de un total de más de 1.000 centros locales.

Desde otros puntos de vista podemos diferenciar cinco grupos de instituciones que se dedican a la Educación de Adultos en Inglaterra:

- Instituciones especializadas en Educación de Adultos.
- «Colleges» de Educación Continua.
- Escuelas y «Colleges» municipales.
- Centros de educación de jóvenes y adultos.
- Instituciones para el tiempo libre.

Las Instituciones especializadas en Educación de Adultos contemplan a ésta como una parte definida y con carácter propio, dentro del sistema educativo, que desarrolla su propia organización y estructura. Estos centros se extienden tanto a los núcleos urbanos y a sus extrarradios, como a las zonas rurales.

En los núcleos urbanos existen *centros especializados en Educación de Adultos*, con equipos de formadores empleados a tiempo completo y con aulas propias. A veces se utilizan también los colegios nacionales como dependencias de los anteriores. En este caso, los formadores que trabajan en los mismos tienen una dedicación a tiempo parcial. En el caso de las zonas rurales las instituciones disponen de pequeños centros instalados en locales alquilados o prestados (la mayoría escuelas) y regentados por formadores eventuales.

En este tipo de instituciones los formadores disfrutan de gran autonomía y son, por regla general, los que determinan el marco pedagógico del trabajo.

*Los «Colleges» de Educación Continua* consideran a la Educación de Adultos como una parte de la Educación Continua, en conexión con la formación que en este campo se da a jóvenes entre 16 y 19 años. Por regla general desarrollan sus actividades en núcleos urbanos, ya que necesitan un marco de población amplio para realizar su trabajo. Sólo excepcionalmente los encontramos también instalados en suburbios y zonas rurales. Los formadores de estos centros están contratados a tiempo parcial y sólo en casos especiales se da la contratación a tiempo completo.

El departamento de Educación de Adultos de los «Colleges» participa de los presupuestos globales de la institución. La competencia sobre el marco educativo queda en manos del rector del centro, aunque, con frecuencia, tanto éste como el Consejo Académico dejan bastante autonomía a los formadores de adultos.

Las Escuelas y «Colleges» Municipales consideran a la Educación de Adultos como una continuación de la formación escolar y como una tarea de escuela, de ahí su denominación. Históricamente, se trata de un fenómeno rural, aunque actualmente se desarrollen también en núcleos urbanos.

Los formadores son aquí contratados a tiempo parcial, aunque los mismos alternan sus actividades en estos centros con otras que desarrollan en centros juveniles o en otras entidades de Educación de Adultos, de tal forma que así completan su horario.

La competencia pedagógica la tienen los directores de la escuela.

*Los Centros de Educación de Jóvenes y Adultos* no consideran a la Educación de Adultos como una parte de otras instituciones educativas, sino como un campo especializado y autónomo, en conexión con los programas de otras entidades. La organización con la que con más frecuencia colaboran es con el Servicio Juvenil.

A pesar de disponer de una red considerable de centros en todo el país, éstos son los menos dotados del campo de la Educación de Adultos desde el punto de vista económico.

*Las Instituciones para el tiempo libre* conciben prioritariamente la Educación de Adultos como entretenimiento y pasatiempo. El desarrollo de este tipo de instituciones es relativamente reciente y aún no pueden hacerse análisis que permitan sacar conclusiones definitivas. De hecho estas instituciones tienen la tendencia a convertirse en meros centros de esparcimiento en donde la Educación de Adultos sólo juega un papel secundario y de carácter aislado.

*Los contenidos* de los programas de los centros de las LEAS se dirigen, prioritariamente, a la adquisición de conocimientos prácticos, mientras la tendencia de los «Departamentos extra-muros» de las universidades y de la WEA es más bien académica, aunque en los últimos años se aprecia una tendencia hacia una formación integradora.

Los cuatro campos temáticos más importantes de la Educación de Adultos en Inglaterra, desde el punto de vista práctico, son:

— *Administración del hogar y familia.*

- Corte y confección.
- Trabajos con madera y metal.
- Instalación y decoración del hogar.
- Reparación de automóviles.
- Jardinería.
- Cocina, etc.

— *Educación física.*

- Entrenamiento corporal.
- Danza.
- Deportes.
- Juegos.
- Yoga, etc.

— *Idiomas.*

— *Educación artística.*

- Cerámica.
- Bordado y otras destrezas artesanales.
- Pintura y escultura.
- Música.
- Teatro, etc.

Existen también otros campos que no tienen tanta importancia cuantitativa como los anteriores. Entre ellos podemos citar:

- Educación básica (incluida la alfabetización).
- Historia, Ciencias Naturales y Sociales.
- Mecanografía, Contabilidad.
- Formación laboral.
- Trabajo con grupos específicos.

Los contenidos se dirigen tanto a adultos con una formación cultural deficiente como a posgraduados y personas de alta cualificación.

En el año académico 1973-74 el número total de participantes en los cursos de Educación de Adultos, organizados por los centros de las LEAS ascendían a 3.200.000, de los cuales casi 2.000.000 estaban matriculados en enseñanza no formal y el resto en enseñanza formal.

Esto supone que casi el 10 % de la población adulta acude a los cursos ofrecidos en este campo de la educación. Las mujeres participan más que los hombres, aproximadamente en una relación de 4 a 3. Los sectores con menos nivel cultural son los menos representados en las estadísticas, siendo la representación de los sectores más cualificados muy superior a la de los anteriores.

## **Francia**

Las instituciones de Educación de Adultos en Francia son de índole muy variada. En la Educación de Adultos participan el Estado, las Regiones, las Administraciones Locales, Centros públicos y privados de educación, las universidades, las asociaciones profesionales, las asociaciones empresariales y sindicales, las empresas, las organizaciones familiares, los centros caritativos, etc.

Desde siempre ha existido en este país una controversia seria en torno a quién debe organizar la Educación de Adultos. Las organizaciones privadas han defendido la tesis de que el Estado no debía intervenir en este campo. Por otra parte, las autoridades estatales no veían la posibilidad de coordinar el trabajo de las múltiples entidades dedicadas a la Educación de Adultos, teniendo en cuenta, sobre todo, que los fondos de financiación dependían directamente de París.

Las universidades apenas tienen una tradición en la educación de adultos en Francia. Solamente a partir de mayo del 68 empiezan a abrir sus puertas a los no académicos y a ofrecer programas de formación de formadores de adultos. El número de instituciones no estatales dedicadas a estas tareas es muy considerable. Los expertos hablan de más de 5.000.

Entre los más importantes podemos citar, por una parte, la Liga Francesa de Enseñanza y Educación Permanente, la Escuela de Padres, la Confederación Nacional de la Familia Rural y las instituciones confesionales dedicadas a Educación; por otra, aquellas organizaciones que se dedican prioritariamente al sector juvenil, siendo la principal de éstas la Federación Francesa de Casas de Juventud y de la Cultura, que reúne a un gran número de estos centros, extendidos por todo el país.

También desarrollan un gran trabajo de formación sobre todo en el área económica y social, las instituciones dependientes de los Sindicatos y de las Asociaciones Empresariales. Los destinatarios principales de tales instituciones son sus propios miembros o asociados.

Son de destacar también instituciones con una gran tradición en este campo, asociadas en el *Grupo de Estudios e Investigación de la Educación de Adultos* (GEREA). Entre ellas se encuentran instituciones tan conocidas como *Peuple et Culture* y *Culture et Liberté*. También los *Comités de Empresa* juegan un papel importante en este sector.

Sin duda ninguna, el eje principal de la Educación de Adultos en Francia discurre en torno a la formación laboral. Dentro de este campo, definido por la Ley de 1971, se promueven principalmente:

- Cursos de reciclaje.
- Cursos de adaptación.
- Cursos de promoción profesional.
- Cursos de puesta al día y ampliación de conocimientos, y
- Cursos de preparación para la vida laboral o de especialización, dirigidos a jóvenes entre 16 y 18 años que aún no tienen el primer empleo.

Aparte de este campo fundamental existen muchas organizaciones que ofrecen programas dentro del amplio abanico de lo que, modernamente, se entiende por Educación de Adultos, es decir, programas para el tiempo libre, seminarios culturales y artísticos, cursos de aprendizaje para la práctica de la vida diaria, círculos de estudio, etc., así como ofertas para grupos específicos: la familia, trabajadores extranjeros y otros. En resumen, se puede decir que las instituciones estatales se ocupan fundamentalmente del campo de la formación profesional y de la formación de formadores, y que las intermedias o privadas dirigen sus programas especialmente a los demás campos.

Un punto de discusión teórica en el vecino país es si la Educación de Adultos debe dirigirse, prioritariamente, a la «promoción colectiva» o a la «promoción social». Por «promoción colectiva» se entiende la formación integral de los cuadros de los sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones de jóvenes, etc., de tal forma que los mismos dispongan de una

capacitación óptima para ejercer su cometido. Por «promoción social» se entiende la oferta de programas formativos de cara a las necesidades individuales, de tal forma que cada persona pueda disponer de los conocimientos necesarios, para su integración y participación dentro del tejido social.

La última instancia de la Educación de Adultos, sobre todo en el campo profesional, reside en el primer ministro, quien dispone de un Secretariado General de Coordinación. Este tiene competencias de cara a las medidas de política educativa que dimanen de los Ministerios de Educación, Trabajo, Agricultura y Defensa.

Del Ministerio de Trabajo depende la *Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes* (AFPA) que desarrolla programas de formación profesional adecuados a la situación del mercado de trabajo. Esta institución dispone de centros regionales y se sirve para el desarrollo de programas de los *Centros Pedagógicos y Técnicos Regionales* (CPTR). En estos centros se imparten cursos de formación y reciclaje del profesorado. Asimismo, se desarrollan programas-modelo y materiales didácticos.

Dentro del Ministerio de Educación se creó en 1973 la *Agence Nationale pour le Developpement de l'Education Permanente* (ADEP), una institución que ha escogido como base jurídica una fórmula más bien propia del campo industrial y comercial que del administrativo. Esto le permite una gran flexibilidad y adecuación al medio. La ADEP no organiza por sí misma cursos, sino que interviene como centro de promoción y coordinación. Su revista «Education Permanente» (aunque hoy ya no se edita formalmente bajo la función de la ADEP) tiene una gran influencia en la discusión sobre la Educación de Adultos. Al mismo tiempo distribuye encargos de investigación, sobre metodología y cuestiones teóricas, a otras instituciones o grupos especializados, lo que se traduce en una ya notable producción editorial.

Siendo la función principal de la ADEP la de mediar entre la oferta y la demanda, su objetivo principal es ofrecer ayuda tanto a los organizadores de programas como a las personas que deciden participar en procesos formativos.

Las instituciones que ofrecen programas de Educación de Adultos son tanto de carácter público como privado. Los que demandan cursos y demás actividades formativas son principalmente las empresas, ya que a partir de 1976 están obligadas por ley a destinar el 2 % de la suma impositiva que les corresponda a tareas de formación.

De esta forma, en Francia, las fuentes de financiación de la Educación de Adultos se basan tanto en la administración como en la industria.

### 3. LAS TENDENCIAS METODOLOGICAS Y LOS FORMADORES EN EL CAMPO DE LA E.A.

#### República Federal de Alemania

Partiendo de una estructura legal e institucional tan compleja y pluralista como la existente en este campo en la RFA no podemos hablar de una línea metodológica común en el trabajo pedagógico con adultos, aunque sí de tendencias confluyentes. Las bases o principios metodológicos más o menos aceptados por todos parten de que:

- El aprendizaje entre adultos debe primar la iniciativa y la actividad de los participantes.
- Los programas deben estar orientados y configurados en función de los condicionamientos de las personas y grupos que participan en ellos.
- El aprendizaje debe ser funcional, es decir, debe tener en cuenta el campo concreto de transferencia que exige el entorno de los sujetos del mismo.
- El método o métodos deben facilitar el aprendizaje integral, constituido tanto por objetivos cognitivos como por los actitudinales y psicomotrices.
- Sin ser demasiado rígidos en su aplicación, debe primar el principio de que lo inductivo tiene prioridad, como método, sobre lo deductivo.
- Los componentes del grupo de aprendizaje deben participar en la elección y evaluación del método aplicado.

La aplicación de todos estos principios supone tener que superar una serie de barreras de dificultad considerable. Entre los principales obstáculos las instituciones de E.A. citan los siguientes:

- La falta de estructuras y de infraestructuras adecuadas.
- La tendencia de los responsables políticos o institucionales a primar lo cuantitativo sobre lo cualitativo, tendencia que impide con frecuencia la iniciación de suficientes procesos de investigación y de innovación.
- Los hábitos de aprendizaje de los adultos, adquiridos en la escuela.
- La falta de un profesorado suficiente y adecuadamente formado para realizar el trabajo con adultos.
- La imprecisión por la que todavía discurren tanto la definición de la naturaleza, función y objetivos de la E.A., así como su ubicación dentro del sistema educativo general.
- La falta de datos suficientes sobre los condicionamientos, intereses y expectativas de los adultos de cara a los procesos de aprendizaje.

De todas formas, es enorme el esfuerzo que se ha desarrollado en la RFA en las últimas décadas en la superación de los déficit existentes. Debido a la

amplitud y diversidad de la praxis y al esfuerzo investigador de algunas universidades y de centros o equipos ad hoc, creados por las mismas instituciones de E.A., se ha podido contrastar una serie amplia de hipótesis metodológicas y ha aparecido un número considerable de publicaciones especializadas en E.A. que ayudan eficazmente tanto a organizadores como a formadores y participantes, a orientar cada vez con más precisión y medios su trabajo.

En cuanto a *los formadores* que trabajan en la E.A. no poseemos estudios de carácter global. De todas formas creemos que los datos ofrecidos por la Federación Alemana de UU.PP., de cara a los suyos, nos pueden servir de orientación en este campo.

En 1979, la composición del cuerpo de profesores de las UU.PP. arrojaba el siguiente cuadro estadístico, en cuanto a su formación profesional se refiere:

- El 14,7 % eran pedagogos y psicólogos.
- El 17,7 %, personal con estudios superiores en ciencias sociales y económicas.
- El 15,9 %, filólogos.
- El 24,1 %, diplomados en otras ramas de las ciencias humanas.
- El 8 %, con estudios en matemáticas y en ciencias naturales o técnicas.
- El 3,2 %, diplomados en Bellas Artes o en Música.
- El 7,3 %, otros estudios.
- El 5,6 %, habían llegado a especializarse en su profesión a través de la práctica.

Solamente un quinto del profesorado había pasado el segundo examen de estado, que habilita para ocupar un puesto oficial de enseñante. Los pedagogos diplomados en E.A. suponían el 8,4 % del total de pedagogos.

Estos datos indican que las disposiciones emanadas de los órganos administrativos, en el sentido de que el profesorado de E.A. debe estar en posesión de un título de grado superior, pero que se debe ser flexible a la hora de hacer excepciones, tienen un reflejo bastante ajustado en la realidad.

En cuanto al grado de experiencia nos encontramos con el siguiente cuadro:

- El 20 % disponía de menos de un año.
- El 33 % llevaba entre 1 y 4 años en la práctica de la E.A.
- El 30 %, entre 4 y 10 años.
- El 15 % más de 10 años.

Todavía no existe en la RFA un sistema cerrado de estudios o de exámenes para acceder al oficio de formador en E.A., ni, según se desprende de la discusión existente al respecto, parece que va a darse tal proceso.

El currículum más específico al respecto es el de los educadores diplo-

mados en E.A. Se trata de una carrera universitaria, de la facultad de Pedagogía, que prepara a los estudiantes para el trabajo pedagógico con adultos (andragogía).

El siguiente camino para especializarse en pedagogía de adultos es la combinación de la práctica con estudios de contrastación teórica. En este sentido la labor más importante la realizan los cursos de introducción o de perfeccionamiento del profesorado organizados por las mismas instituciones de E.A. En los últimos años se están también experimentando los llamados «estudios de contacto». Se trata de una cooperación entre las Universidades y las instituciones de E.A., a través de la cual los profesores de éstas acuden a seminarios o cursos de las universidades organizados especialmente para el perfeccionamiento de los formadores de adultos que ya están insertos en la práctica.

Los formadores de adultos son contratados a tiempo completo o a tiempo parcial.

## Italia

Un número considerable de formadores de adultos proviene profesionalmente de la enseñanza escolar. En este país es norma general la alternancia del trabajo pedagógico dentro del marco de la E.A. y de la enseñanza estatal de los distintos niveles educativos.

Esto lleva consigo que los métodos y formas de trabajo aplicados en la E.A. no se distinguen demasiado de los aplicados en la enseñanza ordinaria. Asimismo, existen con frecuencia profesores jóvenes de E.A. sin una formación específica y sin suficiente experiencia para trabajar en este campo.

La realidad, sin embargo, es muy distinta en el campo de las «licencias pagadas para la formación». Aquí se han realizado grandes esfuerzos para desarrollar nuevos métodos, adecuados a los trabajadores, y por capacitar a equipos de formadores suficientemente competentes.

También se ofrecen cursos de formación para animadores sociales de la juventud y para animadores culturales.

De todas formas, existen grandes deficiencias en este campo, y las universidades italianas, a pesar de haber introducido currícula para formadores de adultos, no han conseguido, hasta ahora, más que la impartición de clases de orientación teórica para los mismos.

## Inglaterra

Un sistema tan descentralizado de E.A. como el británico no permite la elaboración de una programación y metodología centralizadas.

En los casos en que, a pesar de todo, existen cursos programados desde un centro planificador, que se difunden a través de correspondencia o por los

medios de comunicación, se intenta siempre adecuar los métodos y contenidos a los participantes a través de cursos presenciales adicionales y de tutorías locales.

Todavía existen, en la práctica, cursos con metodología clásica cuyo único objetivo es la transmisión y almacenamiento de conocimientos. Sin embargo, la tendencia que, poco a poco, se va imponiendo es la del trabajo con métodos inter-activos (discusión en grupo, estudio de casos, simulaciones, trabajo en torno a un proyecto, etc.). De un interés especial son los resultados obtenidos con los llamados métodos de «descubrimiento», a través de los cuales el grupo, y cada uno de los participantes en el proceso de aprendizaje, investigan por sí mismos y descubren los conocimientos e informaciones que necesitan. El profesor sólo tiene aquí la tarea de monitor del grupo. Este procedimiento requiere una gran inversión de tiempo, pero es el que más garantiza una activación y afianzamiento de lo aprendido.

Otro aspecto interesante de la aplicación metodológica son los cursos multidisciplinarios, dirigidos por un equipo de formadores. Se trata de profesores especializados en materias distintas que organizan, conjuntamente, su intervención en el proceso y que trabajan con grupos numéricamente amplios y en un régimen de carácter abierto. Esto se practica, por ejemplo, en la adquisición de conocimientos para el hogar. Se trata de cursos que abarcan: cocina, corte y confección, moda, instalación y decoración de la vivienda, electricidad doméstica, salud, seguridad y economía, etc. Todos ellos, en su conjunto, permiten a los participantes una formación integral dentro de este campo.

Los formadores que acceden al trabajo en E.A. proceden de distintos campos y carreras universitarias:

- El 71 % detentan algún título de pedagogía;
- el 37,5 % provienen de distintas carreras universitarias no pedagógicas, y
- el 14,2 % están, por sus estudios, especializados en E.A.

Por otra parte:

- El 87,3 % son hombres y el 12,7 % mujeres.
- La media de edad de los formadores dedicados a E.A. es de 43,7 años, es decir, bastante más alta que en otros países, y la media de experiencia en E.A. es de 5,3 años por formador.

## Francia

El esfuerzo realizado en este país en el campo de la E.A. se ha acentuado más en una implantación pragmática de la misma que en el desarrollo de nuevas metodologías o en el trabajo de investigación científica.

Sin embargo, últimamente, a partir de la creación del *Instituto Nacional para la E.A.* y de la participación de la universidad en este sector de la educación, se están realizando trabajos serios sobre cuestiones metodológicas y didácticas.

De esta forma, junto a la práctica pedagógica basada en los clichés tradicionales, se practican nuevos métodos, de carácter más avanzado y adecuados a los adultos.

Es de reseñar el *Método de entrenamiento mental*, desarrollado en los años cincuenta por instituciones pedagógicas oficiales y por «Pleuple et Culture», que ha trascendido, por su importancia, las fronteras francesas. También es de destacar el método de la «Animation».

Francia dispone de un «Pedagotheque» dependiente del *Centro Nacional de Información para el Progreso Económico*. (CNIPE) que, entre otras funciones, se dedica a la investigación de métodos, de técnicas y de medios didácticos para la E.A. Al mismo tiempo, esta institución organiza seminarios para entrenar a los formadores de adultos, de acuerdo con los resultados de la investigación que lleva a cabo.

El sexto plan de desarrollo calculaba el número de formadores cualificados en el campo de la E.A. para 1975 en 201.000.

Para posibilitar esta cualificación existen en Francia cauces legales de cara a la obtención de dos tipos de títulos:

- El BASE (Brevet d'Aptitude à l'animation socio-éducative), y
- el CAPASE (Certificat d'Aptitude à la Promotion des Activités Socio-Educatives).

El BASE prepara a monitores de casas de Cultura y Juventud o de campamentos vacacionales.

A partir de los conocimientos adquiridos con el BASE pueden frecuentarse distintos cursos que conducen a la adquisición del CAPASE, título que capacita profesionalmente para actuar como monitor en E.A.

Los estudios se realizan a través de cursos que terminan en un examen final. Normalmente el estudio se comparte con el trabajo profesional. Al terminar cada curso se recibe una «Unidad de Valor» (U.V.). El BASE puede conseguirse en cualquiera de los Departamentos franceses.

El CAPASE se consigue después de haber acumulado 25 U.V., de las cuales 14 se obtienen en cursos especializados, cuatro a través de la evaluación de la experiencia práctica y siete a través de la evaluación de los conocimientos del candidato, así como de su capacidad para ejercitar la actividad deseada.

Normalmente, las 25 U.V. suelen adquirirse en un período de tres años.

Para acceder a los cursos no se requieren determinados títulos escolares, pero se exige disponer de experiencia en el campo de la E.A. y de jóvenes. La edad mínima para obtener el BASE es 19 años, y para el CAPASE, 21. Durante el estudio los participantes siguen percibiendo un salario semejante al que recibían en su último puesto de trabajo.

Existen distintas instituciones que, además, ofrecen cursos reconocidos por el estado para capacitar a educadores de adultos. Entre ellos es preciso citar los Centros de Formación AFPA, los del Ministerio de Trabajo y las universidades.

También se dedican a estas actividades los Centros Integrados de Formación de Formadores de Adultos (CIFFA) creados por varios institutos de formación técnica y general, como, por ejemplo, el Instituto Nacional de Educación Popular (INEP), el Instituto Nacional de Formación Profesional para Animadores de Colectividades (INFAC) y el Centro de Perfeccionamiento de Responsables de Grupos (CEPREG).

No obstante esto, la ADEP opina que Francia está necesitando ingenieros de formación, técnicos y agentes de formación-desarrollo.

## B. LA EDUCACION DE ADULTOS EN SUECIA

La Educación de Adultos tal como se ha desarrollado en los Países Escandinavos, y concretamente en Suecia, no podría comprenderse sin tener en cuenta los «movimientos populares», tan extendidos en esos países.

Estos movimientos, que surgen como una reacción contra los poderes establecidos (el Estado, la Iglesia y determinados sectores sociales) se fueron poco a poco convirtiendo en el factor determinante del desarrollo democrático del país y, también, en el soporte fundamental de la Educación de Adultos. De esta forma la Administración, históricamente, ha tenido la función prioritaria de financiar a las Asociaciones de Educación de Adultos y sólo en casos especiales se ha convertido en agente directo de su organización.

Las dos primeras instituciones de Educación de Adultos suecas (los *Círculos de Estudio* y las *Universidades Populares*) tienen su inicio a mediados del siglo pasado. Los *Círculos de Estudio* se remontan a 1845, cuando el médico de Estocolmo, Ellmin, reúne en torno a su persona un grupo de ciudadanos de distinta índole que desean discutir en común problemas de actualidad. Los modernos *Círculos de Estudio* se ponen en funcionamiento en 1902, tomando como base principal al movimiento obrero, de tal forma que en 1912 se crea ya la primera Asociación de Trabajadores (ABF) que tiene como objetivo la creación y potenciación de tales *Círculos*.

La idea primigenia del *Círculo de Estudios* es la de un grupo que se autoorganiza para un proceso de aprendizaje. Para ello no se cuenta con profesores o monitores especializados. Es el mismo grupo el que dirige el proceso. Por otra parte, en aquella época ni existían suficientes profesores ni medios para poderles satisfacer los honorarios pertinentes.

Las primeras *Universidades Populares* surgen en 1868 teniendo como base participativa, al modo danés, a la población campesina. Hasta finales de siglo sólo logran implantarse en el país 25 de estas instituciones.

Al contrario que en Dinamarca y en Noruega, en donde las Universidades Populares son, durante largo tiempo, instrumentos de lucha cultural, en Suecia las mismas son pronto reconocidas y subvencionadas por el Estado. Sus objetivos prioritarios se dirigen a la formación de los participantes de cara a la solución de los problemas de su vida diaria y para su participación en la vida cultural. Con frecuencia se ha dicho que la diferencia entre el proceso danés y sueco viene simbólicamente caracterizado por el oficio de los fundadores de las Universidades Populares en los respectivos países, un teólogo en Dinamarca y un geólogo en Suecia.

A partir de 1906 se comienza con la creación de Universidades Populares para la formación de trabajadores.

Las instituciones o formas de organización de la Educación de Adultos más implantadas en Suecia, como ya hemos indicado, son los Círculos de Estudio y las Universidades Populares.

Tanto los unos como las otras son algo más que centros de aprendizaje. Su característica principal es la de haberse convertido en centros de solidaridad, en donde los interesados se ayudan mutuamente y cooperan en el campo de la Educación de Adultos.

Según la definición oficial, los *Círculos de Estudio* son un grupo de compañeros que se reúnen para realizar estudios teóricos y prácticos, de acuerdo con un plan fijado de antemano. Dentro de la filosofía de los Círculos tan importante es el factor «solidaridad» y «compañerismo», como los temas y programas de estudio que constituyen el marco del proceso de aprendizaje. Actualmente estas formas de organización de la Educación de Adultos son practicadas por organizaciones de todo tipo, diez de las cuales, las más importantes, gozan de reconocimiento estatal.

De los casi dos millones y medio de participantes en los círculos de estas diez organizaciones, más de un tercio corresponde a la *Asociación para la Formación de los Trabajadores*, casi el 15 % a la *Asociación de Estudios Escuela para Adultos*, la misma cantidad a la *Escuela Ciudadana*, y el 5 %, aproximadamente, a la *Asociación de Abstemios*.

La temática de los más de 250.000 Círculos de Estudios existentes en el país se distribuye de la siguiente forma:

- Idiomas: el 30 %.
- Literatura, arte, teatro y cine: el 15 %.
- Ciencias sociales y jurídicas: el 12 %.
- Economía: el 11 %.
- Ciencias naturales, medicina y deportes: el 7 %.
- Religión, filosofía y psicología: el 4 %.
- Técnica, industria y circulación: el 2,5 %.
- Historia y geografía: el 2 %.

Actualmente existen unas 120 *Universidades Populares* en Suecia subvencionadas por el Estado, de las cuales el 50 % depende de las administraciones provinciales, el 10 % de instituciones privadas, el 25 % de instituciones con orientación religiosa y el 10 % del movimiento obrero.

Las Universidades Populares suecas han tenido siempre como objetivo un aprendizaje utilitario y práctico, sin olvidar, como eje de su ideal educativo, la formación del carácter, el desarrollo de la personalidad y el aprendizaje de un buen comportamiento ciudadano.

Otras instituciones importantes de Educación de Adultos en Suecia son las Escuelas Municipales de Educación Compensatoria. Mientras en la actualidad todo niño o joven sueco ha de acudir, por lo menos, nueve años a la escuela y después asistir al instituto de segunda enseñanza o a las escuelas de formación profesional durante algunos años más, las personas adultas sólo tuvieron la oportunidad de acudir a las escuelas de enseñanza básica durante seis o siete años. Para compensar, en parte, estas diferencias, existen las Escuelas Municipales de Educación Compensatoria.

Según datos estadísticos de 1974 en los cursos organizados por estas entidades, que generalmente son de carácter intensivo, participaron unas 140.000 personas, de las cuales el 66,85 % eran mujeres.

Otro aspecto a señalar de la Educación de Adultos en Suecia es la «Formación de cara al mercado de trabajo», es decir, la formación ocupacional en la que, según estadísticas de 1972/73, en ese año participaron 120.000 personas.

El Estado sueco invierte en las Escuelas de Educación Compensatoria tanto presupuesto como en la subvención de todos los Círculos de Estudio. En 1974 el Estado dedica 500 millones de coronas suecas a la Educación de Adultos de carácter general, de los cuales 165 millones se emplean en Educación Compensatoria. Para formación ocupacional el Estado puso a disposición, en el mismo año, 779 millones y medio de coronas.

## **C. CUADRO COMPARADO DE LA LEGISLACION SOBRE EDUCACION DE ADULTOS EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, FRANCIA, ITALIA E INGLATERRA**

### **1. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA EDUCACION DE ADULTOS**

#### **República Federal de Alemania**

- Las competencias principales recaen sobre los Länder.
- Los Ministros de Educación son responsables de la Educación de Adultos de tipo general. Los de Trabajo, de la formación profesional.
- El Gobierno Central tiene la función de estimular el desarrollo de la Educación de Adultos a través de programas experimentales y de investigación.

- La coordinación entre los Länder y el Gobierno Central se efectúa a través de: el Comité Conjunto y la Conferencia de Ministros de Educación.

## **Francia**

- A pesar de la Ley de descentralización del 1 de junio de 1983, el estado continúa manteniendo: el poder y el control normativo, la financiación no dependiente de los fondos para la formación profesional, las actividades que no pueden ser encargadas a regiones concretas y las actividades generales prioritarias.
- Las regiones tienen competencias sobre: la formación de aprendices, cursos de desarrollo social y financiación de actividades emprendidas voluntariamente por los adultos.
- El poder ejecutivo descansa sobre el Consejo Regional que está constituido por representantes del Gobierno, del Departamento y de los Municipios.
- La Coordinación entre el Estado y las regiones se efectúa a través de un Comité compuesto por doce representantes del Estado, doce de los Consejos Regionales y doce de Sindicatos y Asociaciones.

## **Italia**

- Las competencias sobre E.A. recaen en: la Presidencia del Consejo de Ministros y en varios ministerios, en los Consejos de Educación y Cultura y en otros órganos de participación democrática.

## **Inglaterra**

- Los principales responsables de la E.A. son las Administraciones Locales.
- Existe cooperación, a nivel regional, entre las Administraciones Locales, Departamento «Extra-muros» de la universidad y la Asociación para la Educación de los Trabajadores (WEA).
- La Secretaría de Estado para la Educación y la Ciencia dispone de competencias legales de cara a la promoción educativa.

## 2. DEFINICION Y MARCO DE LA EDUCACION DE ADULTOS

### República Federal de Alemania

- La E.A. es un aprendizaje organizado por instituciones dedicadas a estas tareas. Los programas deben estar abiertos a todos los ciudadanos y ser organizados por entidades reconocidas por el Estado.
- La Ley de E.A. de Renania del Norte-Westfalia afirma «el derecho de cada ciudadano a adquirir los conocimientos y cualificaciones que necesite para el desarrollo de su propia personalidad y para elegir la profesión que desee».

### Francia

- De acuerdo con la Ley de julio del 71, la formación profesional es una parte de la educación permanente.
- Las definiciones sobre «Educación Popular», «Animación socio-cultural», etc. son variadas y, a veces, contradictorias, poniéndose respectivamente el énfasis en el «grupo» o en el «individuo», en la generalización o en la especialización, en lo institucional o en la iniciativa civil privada, según la época y procedencia de las mismas.

### Italia

- De la legislación no puede deducirse ninguna definición global de la E.A. Esta aparece en varias leyes sólo de forma fragmentaria, en función de las distintas actividades y grupos restringidos a los que se dirige.

### Inglaterra

- No existe legislación que reconozca expresamente, por parte del Estado, el derecho de los ciudadanos a la educación.

### **3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA EDUCACION DE ADULTOS**

#### **República Federal de Alemania**

- La legislación vigente persigue dos objetivos prioritarios: financiar la E.A. y asegurar que cada persona pueda obtener la formación que necesita en función de su propio desarrollo, de las cualificaciones que precisa y de su participación en la comunidad democrática.
- La legislación garantiza la libertad e independencia de los agentes sociales para promover y desarrollar programas de E.A. Pero el Estado puede y debe también ser él mismo activo y promotor. Por ejemplo, según la ley de E.A. de Renania del Norte-Westfalia las Administraciones Locales están obligadas a establecer y sostener Universidades Populares.

#### **Francia**

- La ley de 1971, que se ocupa de la E.A. casi exclusivamente desde el punto de vista de la formación profesional, define a ésta asignándola los siguientes objetivos: adaptar a los trabajadores a los cambios técnicos y a las nuevas condiciones de trabajo y contribuir al desarrollo social facilitando el acceso de los ciudadanos a los distintos niveles culturales y profesionales.

#### **Italia**

- De acuerdo con la ley, la formación profesional se orienta hacia la promoción del desarrollo económico a través de un aumento de la cualificación de la fuerza de trabajo.
- En la legislación regional se fijan como objetivos el reequilibrio cultural, la democracia cultural y la promoción educativa.

#### **Inglaterra**

- Según la ley parlamentaria de 1944 se señalan como objetivos: contribuir al desarrollo espiritual, moral, mental y físico de la comunidad a través de una educación eficiente y promover la educación de los jóvenes para que los mismos adquieran aquellas aptitudes y capacidades que les permitan afrontar sus responsabilidades ciudadanas.

- El departamento de Educación y Ciencia recomienda, como prioritarias, las siguientes áreas: Educación Básica, Educación para la Prejuubilación y Educación dirigida a los desempleados y a las minorías étnicas.

## **4. CONTENIDOS**

### **República Federal de Alemania**

— En general se pueden señalar tres campos: formación profesional, educación general de adultos y educación cívica. La formación profesional tiene como fin tanto el aprendizaje de oficios como la readaptación al mundo laboral. La educación general puede dirigirse tanto a la consecución de títulos escolares u otros diplomas, como a la configuración del tiempo libre. Asimismo, deben ocupar un papel importante la educación familiar y de padres, la educación socio-cultural, la educación tendente a la rehabilitación y la educación política.

### **Francia**

- La formación profesional, desarrollada por las empresas, se dirige prioritariamente a trabajadores ya empleados que poseen un determinado grado de conocimientos y de cualificación profesional. Los programas se basan en las necesidades puntuales de los mismos, abarcando el campo técnico y las áreas de organización y dirección de los procesos laborales.
- Hasta mediados de los años 70 el Estado se dirigió fundamentalmente con sus programas a los trabajadores no cualificados. Desde esas fechas el grupo prioritario lo constituyen los parados, y especialmente los jóvenes que buscan su primer empleo.

### **Italia**

- La formación profesional para adultos no forma parte del sistema escolar reglado. Existe una tendencia a coordinar los programas de formación profesional con los de desarrollo económico y social de la regiones.
- Las regiones son responsables de la E.A. no formal, cuyos principales contenidos son: la educación compensatoria, las actividades de las infraestructuras culturales públicas (bibliotecas, filmotecas, museos, etcétera), los actos culturales, la promoción social y la práctica artística.

## **Inglaterra**

- La legislación no toca directamente este campo. Los contenidos de la E.A. están en función de los grupos a los que se dirigen: adultos en general, jóvenes, trabajadores emigrantes, minorías étnicas, tercera edad, minusválidos, analfabetos, desempleados, etc.

## **5. METODOS Y CRITERIOS ORGANIZATIVOS**

### **República Federal de Alemania**

- Lo primero que especifica la legislación alemana es que el aprendizaje debe ser organizado, es decir, que debe existir una materia objeto del aprendizaje, un monitor, un lugar apropiado para el desarrollo del proceso, una programación, un grupo definido de participantes y una institución responsable del programa.

### **Francia**

- No existe una definición, dentro de la legislación vigente, referida a los métodos a tener en cuenta en la organización de la E.A.

### **Italia**

- Aunque no existen en la legislación orientaciones de tipo metodológico, las autoridades regionales han fijado una serie de criterios que han de tenerse en cuenta a la hora de organizar los cursos.
- El Ministerio de Educación regula, por decreto, todos los años el modo de proceder en la organización de los cursos que tienen como base las «150 horas» de licencia pagada para la formación.

### **Inglaterra**

- No existe legislación al respecto.

## 6. ESTRUCTURAS

### República Federal de Alemania

- La legislación permite un amplio pluralismo estructural dentro del campo de la E.A. De esta forma nos encontramos con un variado abanico de instituciones que se dedican a la E.A. como las Administraciones, sobre todo las locales, los sindicatos, las iglesias, las organizaciones deportivas, etc. Sin embargo, es difícil conseguir el status de institución reconocida por el Estado.

### Francia

- Las estructuras son muy variadas y de índole distinta.

### Italia

- La legislación no prevé estructuras especiales para la E.A. en general. Las Administraciones Regionales han establecido, sin embargo, determinadas estructuras para la formación profesional. También organizaciones privadas, así como bancos e industrias importantes han creado estructuras estables para este tipo de formación.
- La descentralización ha incrementado el desarrollo de infraestructuras culturales (bibliotecas, teatros, etc.) que permiten la organización de muchas actividades de E.A. en su entorno.

### Inglaterra

- Las principales estructuras básicas de la organización de la E.A. son: las Administraciones Locales (Colleges, Escuelas), las universidades, las bibliotecas públicas, las empresas, los sindicatos, las instituciones no estatales, la Asociación para la Educación de Trabajadores, la BBC, el Instituto Nacional de Educación Continua de Adultos, etc.
- Las estructuras «no reconocidas» por ley pueden basarse en las «reconocidas» a la hora de organizar sus programas.

## **7. LOS FORMADORES: STATUS Y FORMACION DE LOS MISMOS**

### **República Federal de Alemania**

- Existen formadores empleados a tiempo completo y a tiempo parcial.
- La formación de los mismos se efectúa en las facultades de Pedagogía de Adultos y en los cursos de introducción, reciclaje y perfeccionamiento organizados por las instituciones de E.A.

### **Francia**

- Existen formadores contratados a tiempo completo y por un período indefinido, formadores a tiempo parcial, formadores con contratos de prestación de servicios, etc.
- No existen programas de formación formalmente establecidos para poder ejercer la actividad de educador de adultos. Existen títulos en algunos campos parciales: para el trabajo con jóvenes, animación, etc.

### **Italia**

- Existen formadores a tiempo completo, a tiempo parcial y en régimen de voluntariado.
- Las universidades ofrecen programas de formación teórica en este campo. Existen también otras organizaciones que programan cursos para la formación de los formadores de adultos.

### **Inglaterra**

- Existen formadores empleados a tiempo completo y a tiempo parcial y los eventuales.
- No existen currícula especiales para la formación de formadores de adultos, aunque las universidades y otras instituciones ofrecen cursos de formación en este campo.

## **8. ADMINISTRACION, FINANCIACION Y CONTROL**

### **República Federal de Alemania**

- Los Ministerios de Educación y Cultura de los Länder tienen, de acuerdo con las leyes, la competencia de control y coordinación de las actividades de E.A. financiadas por los mismos.

- La legislación garantiza expresamente la libertad de enseñanza y aprendizaje.
- Las fuentes principales de financiación son las Administraciones de los Estados Federados, los Municipios y las Oficinas de Trabajo.
- Todas las instituciones de E.A. pueden beneficiarse de la financiación pública, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

### **Francia**

- Las actividades organizadas por las distintas asociaciones no estatales son financiadas o subvencionadas por las Administraciones Locales o Departamentales. Estas ejercen también el control de las actividades desarrolladas en base a su financiación.
- La formación profesional en las empresas se financia con el fondo que las mismas han de reservar para actividades de formación. La ley fija que aquél debe ascender al 1,9 % del volumen salarial. Con este fondo se financian también muchos otros programas de E.A.

### **Italia**

- Existe un control administrativo general a través de los inspectores del Ministerio de Educación. En el campo de la formación profesional se da un control periódico por parte de las autoridades municipales, provinciales o regionales, de carácter cuantitativo.
- En algunos campos se han introducido ya órganos de control democrático, a través de comités de representantes sociales que actúan dentro de la Administración.

### **Inglaterra**

- La coordinación y dirección de los servicios de E.A. se efectúa a través de las Administraciones Locales, en la mayoría de los casos.
- No hay legislación que garantice la autonomía y la libertad de enseñanza en E.A. Tampoco están legisladas posibles formas de control centralizado de currícula. Los servicios de supervisión pueden observar y evaluar procesos de aprendizaje, pero sus conclusiones no son vinculantes.

## 9. COORDINACION

### República Federal de Alemania

- La coordinación no está contemplada taxativamente en la legislación, pero existen recomendaciones al respecto. La misma se efectúa, generalmente, en el nivel local, creándose gremios «ad hoc» en los que están representadas las distintas instituciones de E.A. y la Administración.

### Francia

- Existe una Comisión Interministerial con funciones coordinadoras. También en el nivel regional existen organismos de coordinación.
- En el campo de la formación profesional, desarrollo social y empleo actúan Comités Coordinadores, que son consultados por el Estado y por las Administraciones Regionales.
- En los niveles locales suelen también coordinarse los programas, para grupos específicos, llevados a cabo por distintas instituciones. Tal coordinación corre a cargo de Comisiones, creadas «ad hoc», en las que participan las partes sociales.

### Italia

- La legislación no prevé formas de coordinación distintas a las derivadas de las estructuras Administrativas. Se trata, por lo tanto, más que de operaciones de coordinación, de operaciones de control.

### Inglaterra

- Existen recomendaciones sobre formas de coordinación y consulta que afectan a las autoridades locales de educación. Las mismas se encuentran en la Ley Parlamentaria de 1944.
- Posteriormente, a través de la regulación Educativa de 1969, se crean los Consejos Asesores Regionales de Promoción Educativa, que tienen, entre otras, funciones coordinadoras.

## BIBLIOGRAFIA

Walter Leirman, Franz Pöggeler: *Erwachsenenbildung in fünf Kontinenten*. Editorial Kohlhammer. Stuttgart.

- Lars-Olof Edström: Estructura y reforma de la E.A. sueca. Westermann Taschenbuch. Braunschweig.
- Wolfgang Krüger: Universität und Erwachsenenbildung in Europa. Westermann. Braunschweig.
- Pas: Institutionen der Erwachsenenbildung. DVV. Bonn.
- Mee - Wiltshire: La E.A. en Inglaterra.
- European Bureau of Adult Education: Survey of Adult Education Legislation. Amersfoort, Holanda, 1985.



## CONCLUSION

### DIEZ DIRECTRICES PARA UNA REFORMA DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN ESPAÑA

«La expresión Educación de Adultos designa la totalidad de los procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel y el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales, las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socio-económico y cultural equilibrado e independiente.

La Educación de Adultos no puede ser considerada intrínsecamente sino como un subconjunto integrado en un proyecto global de la Educación Permanente.»

(XIX Conferencia General de la UNESCO. Nairobi, 1976.)

A partir de los principios generales enunciados en esta declaración de la UNESCO, resulta procedente completar este Libro Blanco con el resumen de las directrices básicas para una reforma de la Educación de Adultos en España, que deberá ser enmarcada en esta perspectiva de Educación Permanente a fin de insertar la Educación de Adultos en la misma lógica que todo el sistema educativo sin que constituya una acción marginal o aislada.

1. El proceso de reforma de la Educación de Adultos deberá inscribirse en el de reordenación del sistema educativo en su conjunto y más en concreto en la Educación Post-obligatoria, lo cual supone establecer la divisoria de edades en los 16 años.

2. La Educación de Adultos tendrá como objetivo facilitar una formación integral en tres sentidos:

- a) Integración de las distintas áreas de conocimientos.
- b) Integración de las actividades educativas en la experiencia personal y global de los alumnos.
- c) Estrecha relación de la formación con el medio social de los alumnos.

3. Este carácter integral de la Educación de Adultos exige asociar las cuatro áreas de conocimiento siguientes:

- a) Formación orientada al trabajo (iniciación, actualización, reconversión y renovación de los conocimientos de tipo profesional).
- b) Formación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas (o para la participación social).
- c) Formación para el desarrollo personal (creatividad, juicio crítico, participación en la vida cultural).
- d) Como fundamento esencial de todas ellas, la formación general o de base, que cuando no se consiguió en la edad apropiada, constituye un prerequisite indispensable de tipo compensador.

4. Lo anterior implica los siguientes cambios en la estructura tradicional de la Educación de Adultos en España:

- a) Un diseño curricular basado en el sistema de módulos o unidades formativas «capitalizables», de tal forma que los alumnos puedan hacerse su propio programa de estudios en función de sus necesidades e intereses.
- b) Una organización (referida a modalidades, locales y horarios) y unos métodos de enseñanza (autoaprendizaje, participación en la programación, etc.) y evaluación (prueba homologable destinada a medir las capacidades intelectuales y aptitudes de los alumnos) adaptados a las formas de pensamiento y conducta propios de los adultos.
- c) Articular las dos modalidades de educación de adultos (presencial y a distancia) sin que constituyan redes separadas. Esta articulación deberá tomar en consideración el que dichas modalidades tienen funciones distintas y, a la vez, complementarias. Así, la educación a distancia tiene como supuesto una fuerte motivación del alumno que, por las razones de espacio o tiempo, tiene dificultades para utilizar la enseñanza presencial en este sentido, no está pensada en relación a grupos sino a individuos. Lo contrario ocurre con la educación presencial, una de cuyas características básicas es integrar un fuerte elemento de motivación y movilización a nivel comunitario o grupal.

5. El nuevo modelo de educación de adultos supone una concepción distinta en cuanto a la unidad espacial de referencia; en lo sucesivo será el proyecto de base territorial y no el centro docente, círculo o aula de adultos

quien asumirá el protagonismo principal atendiendo las demandas específicas de una determinada comarca, municipio o distrito y adscribiendo la totalidad de recursos humanos y materiales disponibles para este fin. A tales efectos, y bajo la superior dirección y coordinación de la administración educativa competente se estimulará la colaboración institucional con las demás administraciones públicas, en particular la municipal, y con aquellas entidades de titularidad privada que lleven a cabo iniciativas de carácter social y de desarrollo comunitario. De forma progresiva la función de las administraciones educativas se irá desplazando desde la gestión directa a la de planificar, impulsar y supervisar los proyectos y, en consecuencia, financiar parcialmente las actuaciones vía transferencias corrientes en vez de asumir una carga creciente de gastos de personal en su plantilla de funcionarios.

6. Además de las funciones reseñadas, las administraciones educativas en sus ámbitos territoriales respectivos, deberán estructurar los siguientes servicios técnicos a fin de garantizar el necesario apoyo al sector y asegurar una mejor adecuación de las enseñanzas a las necesidades reales de los adultos en su propio medio:

- a) Renovación de métodos y contenidos.
- b) Innovación en materiales y equipos didácticos.
- c) Cursos de perfeccionamiento para formadores de adultos.
- d) Creación de centros de documentación, información e investigación que podrán ser integrados en una red general pivotada por el Ministerio de Educación en conexión con organismos internacionales especializados en el tema de educación de adultos.

7. En relación al área formativa de carácter ocupacional y habida cuenta de la importancia creciente de la política de promoción de empleo (en especial el empleo para jóvenes) y de las competencias del Ministerio de Trabajo en este campo, la reforma de la Educación de Adultos en España plantea con absoluta prioridad la necesidad de coordinar estrechamente todas las acciones que ambos ministerios emprendan en este terreno, a fin de ampliar la oferta de cursos ocupacionales para jóvenes y adultos. El vigente Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y la presentación conjunta al Fondo Social Europeo de la «Red Española de Iniciativas Locales de Educación de Adultos y Desarrollo Comunitario», van en esta línea. Hay que subrayar aquí la importancia de las iniciativas locales para fomentar el autoempleo y el cooperativismo como marco condicionante de la eficacia de estos proyectos.

Afirmada la necesidad prioritaria de alcanzar una estrecha coordinación con el Ministerio de Trabajo, interesa destacar asimismo que la cooperación con otros ministerios no queda con ello agotada. Tal es el caso de las actuales acciones conjuntas con los de Justicia, Defensa y Agricultura, que si bien en estado incipiente, permiten augurar un amplio desarrollo en el futuro.

8. De todo lo anterior se desprende a su vez la conveniencia de llevar a la

práctica la reciente recomendación de la O.C.D.E. en el sentido de crear un consejo nacional asesor o de consulta que comprenda representantes de todos los organismos gubernamentales y los principales organismos no gubernamentales, a fin de evitar la falta de articulación de políticas y de financiación entre los ministerios a nivel nacional.

9. En cuanto al reparto competencial entre los distintos poderes públicos, quedaría establecido como sigue:

a) Corresponde al Gobierno:

- Regular las normas básicas de la Educación de Adultos en España.
- En las enseñanzas regladas, fijar las condiciones para la obtención de los títulos equivalentes a los niveles obligatorios, realizándose a través de una prueba homologable destinada a evaluar las capacidades intelectuales y aptitudes de los alumnos adultos cuando deseen someterse a la misma.
- Establecer el marco general de coordinación entre los distintos departamentos implicados, así como los criterios de colaboración con las demás administraciones públicas.

b) Corresponde al Ministerio de Educación:

- En aquellas CC.AA. que carezcan de plenas competencias educativas en razón de sus estatutos de autonomía, corresponde al Ministerio de Educación planificar, impulsar y supervisar la realización de programas de Educación de Adultos, que serán diseñados de acuerdo con las demandas específicas de base comarcal o de distrito, adscribiéndose a los mismos la totalidad de los recursos humanos y materiales disponibles para este fin.
- La ejecución de los programas podrá efectuarse directamente a través de la propia organización provincial del Ministerio de Educación o en colaboración con otros departamentos ministeriales, administraciones autonómicas o locales y otras instituciones públicas o privadas a través de los correspondientes convenios.

c) Corresponde a las CC.AA. con competencias plenas en materia de educación y en sus respectivos ámbitos territoriales, organizar la educación de adultos mediante programas cuyo objetivo sea el de proporcionar una formación integral de carácter educativo básico, ocupacional, cultural y cívico, tanto para enseñanzas regladas y no regladas como en las modalidades presencial y a distancia.

10. Finalmente, y recogiendo otra sugerencia de los expertos de la O.C.D.E. en torno a la conveniencia de nombrar una comisión nacional de amplia base para examinar la adecuación de condiciones existentes de educación de adultos y para recomendar medios de mejorarla, contando con que el presente Libro Blanco proporcionaría un excelente punto de partida

para las deliberaciones de este tipo de comité, cabe señalar que será en el seno del Consejo Escolar del Estado —en tanto que órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento— donde esta labor de seguimiento de la reforma de la Educación de Adultos en España, se llevará a cabo.

## NOTAS

1. Estas serían las aportaciones que aparecerían en libro aparte: Un Informe Técnico del Departamento de Educación del Gobierno del País Vasco; varios documentos aportados por la Consejería de Educación de la Generalidad de Cataluña; el documento oficial de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía; la aportación de la Federación Española de Municipios y Provincias; la opinión de la Federación de Universidades Populares; la aportación de Radio ECCA y las Conclusiones de las Primeras Jornadas Estatales de Educación de Adultos.
2. La frase se encontraba ya en el discurso de Federico Mayor Zaragoza, en su calidad de Subdirector General de la UNESCO, ante la Conferencia de Salzburgo sobre el aprendizaje (junio 1979). Véase el Informe al Club de Roma. *Aprender, horizonte sin límites*, Santillana, Aula XXI, Madrid, 1979, p. 188. El Sr. Mayor Zaragoza hablaba de la educación permanente, no sólo de la educación de adultos.
3. En el *Informe final* de la Conferencia de Tokio ya se dice que los gastos de educación de adultos son considerados como opcionales. Son «el postre de los presupuestos y las migajas del festín escolar» (*Informe final*, París, 1972, p. 28), John Lowe, comentando el estado anímico de aquellos años, señalaba que, por todos los rincones del mundo, los profesionales de la educación de adultos se quejan de que «sus programas sean los últimos en ser financiados y los primeros en sufrir recortes en períodos de austeridad presupuestaria». Véase John Lower, *La Educación de Adultos, Perspectivas Mundiales*. UNESCO-SIGUEME, Salamanca, 1978, p. 216.
4. ALONSO HINOJAL, Isidro: *Crisis, trabajo y educación*, en revista SISTEMA, n.º 58, enero 1984, p. 91, y, del mismo autor, *Educación y Sociedad, las Sociologías de la educación*, C.I.S., Madrid, 1980.
5. FAURE, Edgar; HERRERA, Felipe, y otros: *Aprender a ser*, Alianza Universidad, UNESCO, 9.ª ed. Madrid, 1982, p. 116, y todo el capítulo 3.
6. Crónica del VIII Congreso de Pedagogía celebrado en Santiago de Compostela en julio de 1984. Cf. «El País», 10-7-1985, Suplemento de Educación, p. 4.
7. Los informes del Club de Roma, a pesar de los años, continúan siendo el análisis más certero y global. Además del ya citado, véase *Los límites del crecimiento*. El Proyecto Interfuturos de la OCDE: *Por un dominio de lo verosímil y una gestión de lo imprevisible*, París, 1979, así como el Informe Faure, *Aprender a ser*, constituyen todavía un pensamiento sólido sobre el presente y el futuro inmediato. Desde dentro de la tradición socialista, Alain TOURAINE, por ejemplo en el *Postsocialismo*, Planeta, 1982, nos ofrece una visión sugestiva de la mutación. En la perspectiva tecnológico-futurista, John NAISBIT, *Macrotendencias*, Planeta, 1985 o los conocidos libros de Alvin TOFFER, se acercan a la ciencia-ficción. Este, sin embargo, escribió un buen artículo-resumen, *Europa en la era de la tecnopolítica*, «El País», 4 de noviembre de 1984, de obligada lectura para quienes se inscriben en el proyecto de *modernización* de España. Dedicada al análisis, previsión y prospectiva, la *Asociación Internacional Futuribles* edita una revista mensual con el mismo nombre.
8. Anselmo LORENZO: *El Proletariado militante*, Alianza Editorial, Madrid.
9. J. K. GALBRAITH: *El nuevo Estado industrial*, «Ariel», 1974, p. 295. Una derivación de la teoría del Capital Humano a la E.A. puede verse en J. LOWE, o.c., p. 391.
10. A. TOFFER: art. cit., p. 16, Cf.: J. A. HINOJAL, *ibíd.*, pp. 99 y ss.
11. X. GIZARD y otros: *Les mains d'oeuvre de l'après-crise*, ADEP, París, 1983, p. 37.
12. Discurso del Presidente Reagan en España, ABC, 8-5-1985, p. 55.
13. X. GIZARD y otros, o.c., p. 12.
14. ORTEGA Y GASSET, en Obras Completas, Alianza, tomo IX, p. 548.
15. CONSEJO DE EUROPA: *Development of Adult Education*, Strasbourg, 1980, pp. 22 y ss. Cf. Isidro ALONSO HINOJAL: *Las sociologías*, p. 183. ADEP. *Les Mains*, «La inseguridad es el honor de explorar las mañanas posibles».
16. A. TOURAINE, o.c., pp. 113 y ss.
17. Harold W. APPS: *Problemas de la Educación Permanente*, París, 1982, pp. 102 y ss.
18. X. GIZARD y otros, o.c., p. 113.

19. Ettore GELPI abundó en estas ideas en su ponencia de las II Jornadas sobre Alfabetización y Cultura Andaluza en diciembre de 1984, en Sevilla.
20. A. TOURAINE, o.c., p. 177.
21. A título de ejemplo, véase Juan SARRAILH: *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, F.C.E., 1957.
22. El reciente Congreso sobre *El espacio cultural europeo* es una buena muestra del foso: ¿Quién ha pensado en los millones de turcos, italianos, portugueses y españoles que pueblan todos los rincones del espacio cultural europeo?
23. Eduardo PUNSET: *Revolución y fracaso en las técnicas de dirección*, Diario «El País», 18-7-1984, p. 48.
24. Federico MAYOR ZARAGOZA: *Reconversión personal*, ABC, 7-11-1984. Lo mismo ha planteado más recientemente otro ex-dirigente de UCD, Manuel JIMENEZ DE PARGA: *La otra política educativa*, Diario 16, 10-9-1985. El actual ministro de educación, José M.ª Maravall, hizo un planteamiento similar en su primera comparecencia ante la Comisión de Educación y Cultura del Congreso del día 11-2-83: «De la educación depende también el futuro de España, su posición en el contexto internacional, en el escenario de la economía mundial, que dependerá, sin duda, de nuestro capital educativo y científico.» El Presidente del Gobierno, D. Felipe GONZALEZ MARQUEZ, ha subrayado vigorosamente esta idea en el prólogo al libro de Manuel CASTELLS y otros, *Nuevas Tecnologías, Economía y Sociedad en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
25. Lohn LOWE, o.c., p. 40.
26. Consejo de Europa: *Development of Adult Education*, Estrasburgo, 1980, p. 58.
27. JENSEN, G.; LIVERIGHT, A., y HALLENBECK, W.: *Adult Education: outlines of an emerging field of university study*, Washington, 1964, p. 222.
28. LOWE, John: o.c., p. 70. La Constitución Española recoge, en distintos artículos, referencias a todos estos aspectos: art. 43 (ed. Sanitaria), art. 51 (del consumidor).
29. Las medidas han sido aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 30 de abril de 1985, bajo el título «Bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional». Este ha sido desarrollado en varias normas. Cf. B.O.E., 27-2-1985/1986.
30. *Le Monde de l'Education*, mayo 1985, p. 64.
31. Documento de Trabajo Preparatorio al Libro Blanco de E.A., Madrid, 1984, p. 82.
32. ORTEGA Y GASSET, J.: *Pedagogía y anacronismo*, en Obras Completas, Alianza, tomo III, pp. 131 y ss.
33. Véase el informe GERE, *La législation de l'éducation des adultes en France*, París, 1984, p. 3.
34. Documento de trabajo recibido durante la consulta del libro blanco.
35. Informes OCDE: *El futuro de la enseñanza y la formación profesional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1983, p. 17.
36. Consejo de Europa, *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, Strasbourg, 1982, p. 112. Estas referencias son apenas botones de muestra. Ya el informe FAURE insistía en este punto (por ejemplo p. 147). El Informe Final de un foro Interregional sobre Desarrollo Regional y Formación Profesional, organizado por el Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) en octubre de 1984 en Berlín, abundaba en la misma idea. Todo el artículo 5 de la Convención 142 de la OIT está impregnado de la misma idea.
37. ADEP, *Les Mains...*, p. 109. Estas reflexiones son más significativas por provenir de una agencia que tiene más bien un marchamo tecnocrático de cara al movimiento asociativo de educación de adultos de Francia.
38. *Le monde de l'éducation*, mayo 1985, p. 19.
39. Sobre este tema específico y sobre los diferentes aspectos conexos con él, está en marcha un importante proceso de investigación cooperativa que, bajo el epígrafe GEFE-90 (*Grupo de trabajo sobre el sistema educativo español, la formación y el empleo para los años 90*) agrupa a un destacado grupo de científicos sociales. Esta iniciativa del CIDE debe aportar luces definitivas en torno a todas las tesis, antítesis e hipótesis esbozadas en este libro.
40. Véase *Development of adult education*, p. 100. Asimismo, el ya citado *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, pp. 115 ss. y passim.

41. *The development of adult education*, p. 31.
42. Esta recomendación ha sido desarrollada en la práctica por el proyecto n.º 9 del Consejo de Europa, cuya Conferencia Final se ha celebrado en Estrasburgo la última semana de mayo de 1986.
43. Véase, por ejemplo, *L'Europe Sociales*, n.º 3 de 1985, el Suplemento Especial de 1986 y el n.º 1 de 1986.
44. *Ibíd.* y el Report on Vocational Education and Training de la OCDE, de diciembre de 1980, así como los informes constantes de esta organización sobre educación postobligatoria.
45. PUENTE, Juan Manuel: *El papel de la educación de adultos y su inserción en el sistema educativo general* (Documento de trabajo de la Federación Española de Universidades Populares).
46. C.E. *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, p. 118.
47. ACEBILLO MARIN, Pedro: *La formación para el trabajo. Ponencia en II Jornadas de Educación de Adultos*, Sevilla, diciembre 1984.
48. En Francia, para la obtención de diplomas por el sistema de unidades capitalizables, un área obligada se llama *mundo actual*. Cf. ADEP: *Le système des Unites capitalizables*, París, 1984, pp. 54 ss.
49. ADEP: *La liaison emploi-formation: les qualifications bipolaires*. París, 1980. Jordi PLANAS concreta la polivalencia en la *formación tecnológica de área*. Cf. *Innovación Tecnológica, cambios organizativos y formación*. Ed. ICEUA de Barcelona, 1984, p. 30. Otro término ya usual es el de «cualificación híbrida».
50. El hecho sucedido en Cataluña es relatado por Jordi PLANAS en la o.c., p. 31.
51. *Consejo Internacional de Educación de Adultos (CIEA), Contribución del CIEA a la IV Conferencia Internacional de Educación de Adultos organizada por la UNESCO*, París, marzo 1985, p. 50. Cf. Guy LE BOTERF, *La recherche-action: une nouvelle relation entre les experts et les acteurs sociaux*. Revista POUR, junio-julio 1983. Del mismo autor, *L'enquête-participation en question*, Ligue Française de l'Enseignement et de l'Education Permanente, París, 1981.
- En mayo de 1984 tuvo lugar en Pozzuoli (Italia) un seminario internacional sobre la contribución de la investigación participativa al desarrollo local.
- En Barcelona, del 24 al 26 de octubre de 1985, se ha reunido el IV Encuentro del Grupo Sudeuropeo de Investigación Participativa.
52. Paulo FREIRE tiene varios libros fundamentales (*Educación como práctica de la libertad, Extensión o Comunidad y Pedagogía del oprimido*). Su influencia desborda ampliamente su bibliografía. En los cinco continentes han surgido grupos inspirados en sus ideas básicas, que se han ido desarrollando de muy variadas formas. Las ideas básicas del Consejo de Europa y de la UNESCO en este campo son, aunque expresadas con otras categorías, ampliamente coincidentes. En América Latina *la pedagogía del lenguaje total y la educación socialmente productiva* son la principal línea de evolución del movimiento nacido hace 23 años en el nordeste de Brasil. Sin el ramaje ideológico propio del momento, se puede afirmar que, por muy distintos caminos, las ideas de Paulo Freire se han incorporado, con una rapidez inusitada, a los modos habituales de pensar la educación. Naturalmente, esta integración implica frecuentemente su desnaturalización o la pérdida de vigor.
53. Cf. ADEP, *Les mains d'oeuvre de l'après-crise*, pp. 116 y ss.
54. CEDEFOP. o.c., p. 22, n.º 312. Después de varios años de experiencia de la Escuela Campesina de Avila, este aspecto no ofrece duda alguna. La tesonera labor educativa, que en gran medida ha estado presente en las reflexiones aquí esbozadas sobre el carácter global de la formación, ha ido teniendo efectos localmente importantes, aunque no espectaculares.
55. Conclusiones Finales del Proyecto *Educación y Desarrollo Local*, CERI-OCDE, París, 1983, p. 72. Uno de los casos estudiados dentro del proyecto fue la Escuela Campesina de Barco de Avila.
56. Parece que en los demás países europeos existen las mismas desconexiones y se está a la busca de mecanismos de coordinación. Cf. CEDEFOP, p. 12; CERI-OCDE, p. 661.
57. Cf. Caritas Española: *Las bolsas rurales de pobreza*, Madrid, 1981, p. 26. Gregoria CAR-

- MENA y Jesús G. REGIDOR: *La escuela en el medio rural*, Servicio de Publicaciones del MEC, Madrid, 1984.
58. CERI-OCDE, Proyecto ELD, p. 71.
  59. Convención 142, art. 5, de la O.I.T. Cf. *Developpement of Adult Education*, pp. 98 y ss. Continúa sin plantearse seriamente el tema de la *licencia pagada de formación*, que ha sido y es, a pesar de la crisis, un mecanismo importante para la educación de adultos en toda Europa. Cf. Hervé SERIEYS, *Mobiliser l'intelligence de l'entreprise: le management participatif*, revista *Futuribles*, n.º 91, París, septiembre 1985, pp. 21 y ss. El número incluye varios artículos más sobre temas análogos.
  60. Consejo de Europa: *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, p. 171.
  61. El fenómeno «Mondragón» sigue atrayendo las miradas de otros países. Por cierto, un representante de ULGOR en un programa de TVE calificó de «paraguas frente a la crisis» a un conjunto de políticas entre las que mencionó la formación.
  62. Cf. *Courier de l'ADEP*, 4.º trimestre 1984.
  63. Cf. *Adult Education, employment and underprivileged groups*, Strasbourg, 1979. La Asociación Vida Sana ha organizado en Madrid, del 23 al 27 de octubre de 1985, un certamen-encuentro de economías alternativas bajo el título *Biocultura, una propuesta de futuro*, que ha congregado a muchas empresas de este tipo.
  64. Cf. Ignacio SOTELO: *El socialismo democrático*, Taurus, Madrid, 1980, pp. 125 y ss.
  65. C.E., *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, p. 38.
  66. John OHLIGER: «Is lifelong adult education a guarantee of permanent inadequacy?», revista *Convergence* (1974), pp. 47 y ss.
  67. El Consejo Internacional de Educación de Adultos (CIEA) presentó al respecto una recomendación muy sugestiva y completa en la IV Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (UNESCO, París, marzo 1985).
  68. Gonzalo JUNOY: la cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa: 1941-1978, Servicio de Publicaciones del MEC, Madrid, 1979, p. 144.
  69. Pierre FURTHER, o.c., p. 7.
  70. Para la historia del concepto y su desarrollo tanto en el seno del Consejo de Europa, como de la UNESCO, OCDE y C.E.E., el libro de Gonzalo JUNOY constituye un excelente resumen (pp. 137-161 y 255-260).
  71. *Ibid.*, p. 148.
  72. *Aprender a ser*, p. 242.
  73. *Ibid.*
  74. *Ibid.*, pp. 240 y ss.
  75. «Le educación en España: bases para una política educativa», Madrid, 1969, párrafo 326, p. 144; párrafo 131, pág. 206.
  76. *Aprender a ser*, pp. 265 y 244.
  77. JUNOY, o.c., p. 148.
  78. CONSEJO DE EUROPA: *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, pp. 137, 5, 41 y 40.
  79. Los dos libros que venimos citando informan de varias de esas redes. Además, véase JUNOY, o.c. El proyecto n.º 9, recientemente finalizado, estaba integrado por 14 programas nacionales.
  80. COLLEGE DE FRANCE: *Propositions pour l'enseignement de l'avenir*, París 1985, punto 3.
  81. *Aprender a ser*, p. 241.
  82. *Ibid.*, p. 219. Véase Pierre FURTER, *L'articulation de l'éducation scolaire et de la formation extrascolaire*, UNESCO, París, 1984, p. 131.
  83. Informe al Club de Roma, o.c., pp. 26 y ss.
  84. Philip H. COOMBS: *Crisis mundial de la educación*, Ed. Península, Barcelona, 1971, p. 201.
  85. Philip H. COOMBS: *Crisis mundial de la educación. Perspectivas actuales*, Santillana, Madrid, 1985, pp. 51 y ss.
  86. *Ibid.*, p. 136; pp. 42 y ss. y *passim*.

87. Son ya clásicas las definiciones acuñadas por el propio Coombs en su obra *La lucha contra la pobreza rural*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 8.
88. COOMBS: *Crisis mundial de la educación. Perspectivas actuales*, 1985, pp. 48 y 52.
89. *Ibid.*, p. 48.
90. Agudo análisis sobre el tema en Carmen FUENTE Y Mercedes MUÑOZ REPISO: *Preparación para la vida en una sociedad democrática en las escuelas de la Europa Meridional*, Servicio de Publicaciones del MEC, 1981, p. 831.
91. Informe del Collège de France, n.º 7. Véase el Informe Janne, citado por JUNOY, o.c., pp. 255 y ss. «La clave de la educación es el período de edad 16-19 años, que debería ser la primera etapa de la educación de adultos más que la última etapa de la escolarización obligatoria», p. 257.
92. *Ibidem.*, n.º 7.
93. *Ibid.*, ip., n.º 4.
94. COOMBS, 1971, pp. 206 y ss. Esta idea impregna todo el documento de los profesores del Colegio de Francia.
95. CONSEJO DE EUROPA: *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, p. 25. El informe Faure habla de «desacralización», p. 269.
96. Recientemente, el Gobierno de Quebec ha planteado un modelo de funcionamiento bastante similar al aquí descrito. Cf. Gouvernement de Quebec, *Un projet d'éducation permanente. Enoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes*, Montreal, 1984.
97. Jean Joseph SHEFFENECHT y Bertrand SCHWARTZ son los pioneros de este avance. Cf. *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*, pp. 229 y ss.
98. Cap. II, p. III. En el Real Decreto 2164/84 sobre *Acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables* (B.O.E. 6-12-84) se recoge claramente esta perspectiva (arts. 1.º y 18.º).
99. Ley Orgánica del Derecho a la Educación, art. 42. En este punto la diferencia entre centros públicos y centros concertados es prácticamente nula. Cf. art. 57.
100. Cf. Pierre FUSTER, o.c., p. 3.
101. Con respecto a las Escuelas Oficiales de Idiomas véase la sugestiva entrevista con el director de la E.O.I. de Madrid en *Comunidad Escolar*, n.º 71, pp. 16 y ss.
102. R.D. 2164/1984, de 31 de octubre, B.O.E. 6-12-1984, arts. 1, 5, 6, 9, 18 y passim.
103. Cuadernos Informativos, MEC, Madrid, 1985, p. 9.
104. El grupo de países europeos de la UNESCO, en su reunión preparatoria de la IV Conferencia Internacional de E.A., se centró monográficamente en el tema de la motivación en E.A. Para todo lo relativo a la IV Conferencia, Cf. Juan de Luis CAMBLOR, *Revista de Educación*, n.º 276, MEC, Madrid, pp. 155-168.
105. JUNOY, o.c., p. 151.
106. Jordi PLANAS: *De la escuela a la vida activa*, publicaciones Juventud y Sociedad, 1985, p. 144 y passim. Todos los documentos del programa «transición» expresan estas ideas.
107. Gouvernement de Quebec, o.c., p. VII.
108. En medios educativos más sofisticados hablan de *heteroformación, autoformación y ecoformación*. Cf. Joffre DUMATEDIER, *Formation Permanente et autoformation*, Revista Education Permanente, nn. 78-79, 1985, París, pp. 9 y ss.
109. Cf. R.D. 707/76 (B.O.E. 12-4-1976); R.D. 2598/1979 (B.O.E. 13-11-1979); O.M. de 4-8-1977 (B.O.E. 2-9-1977) y O.M. del 22-8-1980 (B.O.E. 6-9-1980).
110. ADEP: *Les unités capitalisables*, París, 1984, pp. 100 y ss.
111. José María MARAVALL, intervención ante la Comisión de Educación y Cultura del Congreso el 11-2-1983.
112. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA. Dirección General de Promoción Educativa. Septiembre de 1984.
113. I.N.E. *Encuesta de población activa*. Primer trimestre, 1981, tomo II.
114. MINISTERIO DE CULTURA. Secretaría General Técnica. *Demanda Cultural en España*, 1978.
115. *Plan Nacional de Educación Especial*, Real Patronato de Educación y Atención a Defi-

cientes. Fundación General Mediterránea, Dirección General de Servicios Sociales, SEREM.

116. I.N.E. *Anuario Estadístico de España*, 1980.
117. Objetivo: alfabetización. UNESCO, 1983.
118. ESPERANDIEU, LION-BENICHO, *La Documentation Française*, Collection des Rapports Officiels, enero 1984.
119. *Anuario estadístico*, UNESCO, 1984.
120. *Encuesta Cultura y Ocio*, Ministerio de Cultura, 1983.
121. E.A. FISHER: «El analfabetismo en el mundo: la situación en 1970, 1980 y 1990», *Perspectivas*, vol. X, n.º 1, 1980.
122. *Anuario El País 1984*. Promotora de Informaciones S.A. (PRISA), 1984.
123. UNESCO, *Educación de adultos*. Notas informativas 4/1983.
124. *Ibidem.*, 1/1984.

## BIBLIOGRAFIA DE CARACTER GENERAL

- ACERBI, G., y DUTTO, A.: *La esperienza delle 150 hore, bilancio di 4 anni di esperienza e prospettive future*, Firenze, 1977.
- BATTEN, T. R.: *La comunidad y su desarrollo*. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- BOSCOPIANTO, J.: *La educación de adultos y el desarrollo rural*, O.E.I.
- BOTKIN, J. N., y otros: *Aprender, horizonte sin límites*, Informe al club de Roma, Ed. Santillana, Col. Aula XXI, Madrid, 1975.
- BOUTIN, A.: *Education malade de la formation professionnelle*, París, Casterman, 1979.
- CAMPOS MARTINEZ, L.: *Nosotros somos utopía*, Ed. Paulinas, Bogotá.
- CAPELLE, J.: *Evolution de l'éducation permanente*, Conseil de l'Europe, Strasburgo, 1970.
- CARDONARO, A.: *Il processo produttivo della scuola et nella scuola per unificare lavoro manuale et lavoro intellettuale*, Milano, 1979.
- COCUELIN, P.: *Formación continua de adultos*, Ed. Narcea, Madrid, 1973.
- COOMBS, Ph. H.: *La crisis mundial de la educación*, Ed. Península, 1971.
- COOMBS, Ph. H.: *La crisis mundial de la educación*, Ed. Santillana, 1985.
- COOMBS, Ph. H.: *La planification de l'éducation extraescolaire quelques remarques preliminaires*, UNESCO, París, 1972.
- DAOUST, G., et al.: *Education et travail: un projet d'éducation pour le Quebec d'aujourd'hui*, Ed. Hurtubise, Montreal, 1978.
- DAVE, Rh., y otros: *Fundamentos de la E.P.*, Ed. Santillana, Madrid, 1979, UNESCO.
- DELORS, J.: *La formation permanente: Deux faits importants*, L'éducation, n.º 168, París, 1973.
- DIETRICH, G.; KUSTNER, R., y VOIGT, H.: *Democratización de la educación en la República Democrática Alemana; experiencias, resultados y tendencias de la democratización de la educación, principalmente mediante la estrecha vinculación entre la escuela y la vida con especial referencia al papel del trabajo productivo*, París, UNESCO, 1980.
- DUMAZEDIER, J. S.: *Societe éducative et pouvoir culturel*, La Ville, T. II, Ed. Seuil, 1976.
- EIDE, K.: *La educación y el trabajo: discordancia y contactos*, París, 1980.
- ENDER, Egg. E.: *Desarrollo de la comunidad*, Ed. El Ateneo, 1980.
- ESPERANDIEU, D., y otros: *Des illetrés en France*, Coll. des rapports officiels, 1984.
- FAURE, E., y otros: *Aprender a ser. La educación del futuro*, UNESCO, Alianza Universitaria, Madrid, 1974.
- FOLLARI, R.; HERNANDEZ, J.; SANCHEZ, F.: *Promoción sociocultural: Análisis y perspectivas*, Ed. O.E.I./E.D.A., Madrid, 1984.
- FREINET, C.: *La educación para el trabajo*, Ed. Dopesa, Madrid, 1972.
- FREIRE, P.: *Pedagogía del oprimido*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1980.
- FREIRE, P.: *Extensión o comunicación*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1978.
- FREIRE, P.: *La educación como práctica de la libertad*, Madrid, 1980.
- FREIRE, P.: *La desmitificación de la concienciación*, Ed. América Latina, Bogotá, 1975.
- FURTER, P.: *Educación liberadora. Dimensión política*, Ed. Asoc. P. Educativ, Bogotá, 1973.
- GIMENO SACRISTAN, J., y PEREZ GOMEZ: *La enseñanza en teoría y su práctica*, Ed. Akal, Universitaria, 1983.
- GOOD, M.: *How's it going? An alternative to testing students in adult literacy*, Adult, Literacy Unit, London, 1978.

- GOODMAN, P.: *La des-educación obligatoria*, Ed. Fontanella, Barcelona, 1973.
- GUTIERREZ, F.: *La pedagogía de la comunicación*, Ed. Marsiega, Madrid.
- GUTIERREZ, F.: *Pedagogía de la comunicación como alternativa*, Monografía E.A., O.I.E., Madrid.
- GUTIERREZ, F.: *Hacia una pedagogía basada en los nuevos lenguajes del medio de comunicación social*, ILCE, UNESCO, México.
- HAVELOCH, R. G., y HUBERMAN, A. M.: *Innovaciones y problemas de la educación: Teoría y realidad de los países en desarrollo*, O.I.E., UNESCO, París, 1981.
- HINOJAL, A.: *Educación y sociedad. Las sociologías de la educación*, Ed. L.P., Madrid, 1980.
- HUBERMAN, A. M. B.: *Education Permanente. Comment les adultes apprennent et évoluent*, Strasbourg, 1974.
- ILLICH, I.: *Una educación sin escuela*, Ed. 62, Barcelona, 1976.
- ILLICH, I.: *La sociedad desescolarizada*, Ed. Barral, 1974.
- KONING, R.: *Sociología de la comunicación local*, Ed. Euroamérica.
- LA BELLE, T. J.: *Educación no formal y cambio social en América Latina*, Ed. Nueva Imagen, México, 1980.
- LALLEZ, R.: *Ecole et vie active: L'enseignement moyen pratique au Sénégal*, París, UNESCO, 1978.
- LANUZA, E.: *El juego popular aplicado a la educación*, Ed. Cincel, 1980.
- LECRAIN (Colectif.): *Le défi pédagogique: construire une pédagogie populaire*, Vie ouvrière, Bruxelles, 1980.
- LEGRAND, P.: *Introducción a la educación permanente*, Ed. Teide, 1981.
- LEON, A.: *Psicopedagogía de los adultos*, Siglo XXI, Madrid.
- LERENA, C.: *Escuela, ideología y clases sociales*, Ed. Ariel.
- LERENA, C.: *Reprimir y liberar*, Ed. Akal.
- LESCAR, P.: *De l'éducation populaire à l'éducation permanente*. Bibliot. Institut. National de Recherche et de Documentation Pédagogique, París, 1972.
- LESNE, M.: *Travail pédagogique et formation d'adultes. Elements*, P.U.F., 1977.
- LOPEZ DE V. E.: *Cultura popular y revolución cultural*, Ed. Marsiega, Madrid, 1977.
- LORENZETTO, A.: *Linamenti sociali e teorici dell'educazione permanente*, Studium, Roma, 1976.
- LOWE, J.: *La educación de adultos: Perspectivas mundiales*, Ed. Sígueme, París, UNESCO, 1976.
- LOWELL, R. B.: *Adult Learning*, Ed. John Wiley, New York, 1980.
- LUHAN, M.: *La comprensión de los medios*, Ed. Diana.
- LYNCH, J.: *La educación permanente y la preparación del personal docente*, Instituto UNESCO, E.A., 1973.
- MACKENZIE, N., y otros: *Enseñanza abierta*, UNESCO, 1979.
- MAHEU, R.: *De la educación de adultos a la educación permanente*, Revist. Educ., n.º 205, 1970.
- MAKARENKO, A.: *Poema pedagógico*, Ed. Planeta.
- MARCHIONI, M.: *Comunidad y desarrollo*, Ed. Nova Terra, Barcelona, 1969.
- MARCHIONI, M.: *Trabajo y sociedad*, Ed. Nova Terra, 1975.
- MASLOW, A.: *El hombre autorrealizado*, Ed. Kairos, Barcelona, 1972.
- MEISTER, A.: *La participation pour le développement*, Economie et Humanisme, Ed. Ouvrières, París, 1977.
- MEISTER, A.: *Alphabétisation et développement. Le rôle de l'alphabétisation fonctionnelle dans le développement économique et la modernisation*, París, UNESCO, 1973.

- MEJIA, E.: *Teoría de la educación popular*, Ed. Universitaria, 1975.
- MENDEL, G., y VOGT, Ch.: *El manifiesto de la educación*, Ed. Siglo XXI.
- MENNELL, S.: *Política cultural en las ciudades*. Informe sobre el estudio experimental del desarrollo cultural de algunas ciudades europeas del Consejo de Europa, C.E., 1978.
- MYERS, E. D.: *Education in the perspective of history*, New York, Harper y Baothers, 1960.
- N.R.P. (Nuevos rumbos en Pedagogía): *La educación recurrente*, Ed. Kapelusz, 1977.
- PALACIOS, J.: *La cuestión escolar, críticas y alternativas*, Ed. Laia, Barcelona, 1978.
- RACIONERO, L.: *Del paro al ocio*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- REIMER, E.: *La escuela ha muerto*, Barral Edit., S. A., Barcelona, 1973.
- RICHMOND, N. K.: *L'educazione permanente. L'apprendimento per tutta la vita nella scuola e oltre la scuola*, Ed. La Mounier, Firenze, 1979.
- ROGERS, C.: *Libertad y creatividad en la educación*, Ed. Paidós.
- ROGERS, C.: *El proceso de convertirse en persona*, Ed. Paidós, 1983.
- RUBIO, R.: *Educación de adultos hoy*, Ed. Popular, S. A., Madrid, 1980.
- SCHAFF, A.: *Introducción a la semántica*, F. Cultura Económica.
- SCHWARTZ, B.; BLIGNIERES, A., et altri: *Rapporto sull'educazione permanente*, Ed. Sindicali Italiane, 1981.
- SEQUIER, M.: *Crítica institucional y creatividad colectiva*, Ed. Marsiega, 1977.
- SNYDERS, G.: *Pédagogie progresiste*, PUF, París, 1973.
- SUCHODOLSKI, B., y otros: *La Oficina Internacional de Educación (OIE) al servicio del movimiento educativo*, UNESCO, París, 1979.
- THOMPSON, J.: *Adult education for a change*, Hutchinson, London, 1980.
- TRILLA, J.: *Educación fuera de la escuela*, Ed. Planeta, Barcelona, 1985.
- VALERI, M.: *Tempo libero ed educazione*, Ed. La Nuova Italia, Firenze, 1979.
- WOLF, y otros: *Antropología social de sociedades complejas*, Ed. Alianza, Barcelona.
- ZADAM, F.: *Andragogía, ciencia de la educación de adultos*, Ed. Fidea, Caracas, 1970.

## PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS

UNESCO: Además de las de carácter general (como *El Correo y Perspectivas*), la UNESCO edita un boletín trimestral bajo el título *Educación de Adultos*, de distribución gratuita, además de contar con repertorios actualizados sobre los siguientes temas:

- Servicios de Documentación e Información sobre Educación de Adultos.
- Instituciones de Formación e Investigación en E.A.
- Periódicos sobre E.A.

La O.E.I. edita una serie de *monografías* de forma permanente.

*El Consejo de Europa* mantiene un servicio permanente de difusión de documentos producidos en cada uno de sus proyectos. Del proyecto n.º 9, por ejemplo, existen unos 30 documentos disponibles. Editan, además, compendios de los programas concluidos.

La OCDE y la CEE cuentan, asimismo, con bastantes documentos relativos a sus proyectos. Sus dos centros respectivos son el CERJ y el CEDEFOP.

Otros organismos especializados son una fuente esencial de información y documentación. Citamos los más importantes.

**A.D.E.P.: Agence Nationale pour le Développement de l'Education Permanente.**  
Le Central 430, la Courtine Mont d'Est.  
F 93160 NOISY LE GRAND (Francia).

**D.V.V.: Asociación alemana para la Educación de Adultos.**  
Deutscher volkshochschul - Federación Alemana de Universidades Populares.  
Rheinalle 1. D.5.300. Boon 2.  
Republique Federale d'Allemagne.

**A.M.E.A.: Asociación Mediterránea de Educación de Adultos.**  
Servicios de Información: «Cattedra di Educacione degli Adulti».  
Via di Parione 7, 50123 FIRENZE y «People et Culture», 130 Rue Rivoli, 75001 París.

**CONSEJO INTERNACIONAL PARA LA EDUCACION DE ADULTOS**  
Contribution of the international council to the 4th UNESCO, International Conference on Adult Education. Toronto, París, 1985.

**INSTITUT CANADIEN D'EDUCATION DES ADULTES**  
506 Est Suarite Catherine, Suite 800.  
Montreal.

**OFICINA EUROPEA DE EDUCACION DE ADULTOS**  
Nieuweweg 4, P.O. Box 367. 3800  
AJ. Amersfoort.  
The Netherlands.

**FEDERACION INTERNACIONAL DE LAS ASOCIACIONES DE EDUCACION DE LOS TRABAJADORES**  
Bruxelas.

## REVISTAS ESPECIALIZADAS

### CONVERGENCE

Una revista internacional de Educación de Adultos. Ed. Consejo Internacional para la Educación de Adultos.  
29, Prince Arthur Avenue.  
Toronto - Canadá - M5R - 1B2.

### ADULT EDUCATION QUARTERLY

A journal of Research and Theory of American Association for Adult and Continuing Education.  
1201 16th St. NW, suite 230.  
Washington D.C. 20036.

### EDUCATION PERMANENTE

Institut National pour la formation des adultes, Ed. par l'Université de París. Dauphine.  
Place de Lattre de Tassigny.  
75775 París - CEDEX 16.

### ADULT EDUCATION

National Institute of Adult Education.  
Leicester, England.

**ADULT EDUCATION IN EUROPE**

Edit. European Centre for Leisure and Education. Academy of Sciences.  
Jiliská, 1. Prague 1.  
Czechoslovak.

**EDUCACION DE ADULTOS Y DESARROLLO**

Ed. Deutscher volkshochschul-verband.  
Fachstelle für Internationale Xusammenarbeit.  
Rheinallee, 1.  
D-5300 Bonn 2.  
República Federal de Alemania.

**ACTUALITE DE LA FORMATION PERMANENTE**

Centro INFFO.  
París Tour Europe Cedex 07.  
92080 París La Defense.

**RESONANCE**

Edit. Centre National Pédagogique.  
23, Route de Blois.  
45610 Chaingy/F.

**INFORMATION BULLETIN ON ADULT EDUCATION**

Ed. Institute for Culture.  
Corvintér, 8.  
H-1251, Budapest.

## INDICE

<b>PROLOGO</b> .....	5
<b>PARTE I: El debate sobre la educación de adultos de 1984-85</b> .....	9
<b>CAPITULO I: Delimitación de conceptos. Principios orientadores de un nuevo modelo</b> .....	11
<b>1. CONCEPTOS CONEXOS</b> .....	12
1.1. Introducción .....	12
1.2. Educación permanente .....	12
1.3. Educación de adultos .....	13
1.4. Educación formal, no-formal e informal .....	13
1.5. Alfabetización funcional .....	14
1.6. Educación recurrente y alternancia .....	14
1.7. Educación abierta .....	15
1.8. Educación compensatoria de adultos .....	15
<b>2. LA TENDENCIA HACIA «LA EDUCACION PERMANENTE COMO SISTEMA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS</b> .....	15
2.1. La ruptura en las posibilidades de acceso y los saltos de nivel. ....	16
2.2. La ruptura en la organización curricular .....	16
2.3. La ruptura en cuanto a los espacios educativos .....	17
<b>3. CONSECUENCIAS PARA EL MODELO ACTUAL DE EDUCACION DE ADULTOS</b> .....	17
3.1. Considerar la Educación de Adultos como un subconjunto del proyecto global de educación permanente .....	17

3.2.	Destinado a las personas que la sociedad considera como adultos .....	18
3.3.	Para la totalidad de los procesos organizados de educación.	18
3.4.	Con una estructuración descentralizada en la que se perfilen las funciones y competencias de los diversos niveles (Estat- al-Regional-Local) con órganos eficaces de coordinación política y administrativa .....	19
3.5.	Importancia de elaborar una ley marco de la educación de adultos .....	19
<b>4.</b>	<b>OPCIONES PARA LA REFORMA DEL MODELO ACTUAL .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPITULO II: Hacia un nuevo modelo de Educación de Adultos.</b>		<b>21</b>
<b>1.</b>	<b>CUATRO AREAS ESENCIALES .....</b>	<b>21</b>
<b>2.</b>	<b>EL OBJETIVO: UNA FORMACION INTEGRAL .....</b>	<b>22</b>
<b>3.</b>	<b>LA RESPUESTA EDUCATIVA A LAS NECESIDADES DE LOS ADULTOS .....</b>	<b>24</b>
3.1.	Elaboración por los adultos de su propio programa de estu- dio en función de sus necesidades e intereses .....	24
3.2.	Necesidades de organización y métodos propios .....	24
3.2.1.	Didáctica específica .....	26
3.2.2.	Participación .....	26
3.2.3.	Organización .....	26
3.2.4.	Evaluación .....	27
3.3.	Consecuencias prácticas .....	27
3.3.1.	Las actuales modalidades .....	27
3.3.2.	Los niveles .....	27
3.3.3.	Los títulos y aspectos conexos .....	27
<b>4.</b>	<b>UNA IMAGEN DE «CENTRO» DE EDUCACION DE ADULTOS.</b>	<b>28</b>
4.1.	La base territorial .....	29
4.2.	Las funciones de un centro .....	30
4.3.	Un centro rural .....	30
4.4.	Un centro urbano .....	31
4.5.	La formación, asunto de todos .....	31
<b>5.</b>	<b>EL DISEÑO INSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL .....</b>	<b>31</b>
5.1.	La municipalización de la educación de adultos .....	31
5.2.	Centros locales, comarcales, de distrito, únicos, dependien- tes de la Administración Autónoma .....	32

5.3.	Una Comisión o Consejo local interinstitucionales .....	33
5.4.	Estructura necesaria a nivel local .....	33
<b>6.</b>	<b>ESTRUCTURA EN CADA COMUNIDAD AUTONOMA .....</b>	<b>34</b>
6.1.	Modelo orgánico .....	34
6.2.	Funciones mínimas del gobierno autónomo en materia de educación de adultos .....	34
<b>7.</b>	<b>EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL .....</b>	<b>35</b>
7.1.	Hacia una mayor cohesión de los ministerios .....	35
7.2.	Funciones mínimas .....	36
<b>8.</b>	<b>LA INICIATIVA SOCIAL Y PRIVADA .....</b>	<b>37</b>
<b>9.</b>	<b>LOS EDUCADORES DE ADULTOS .....</b>	<b>38</b>
9.1.	La situación actual .....	38
9.2.	Aspectos a definir .....	39
9.2.1.	La figura del educador de adultos .....	39
9.2.2.	La formación inicial .....	39
9.2.3.	El perfeccionamiento .....	40
9.2.4.	El vínculo laboral .....	40
9.2.5.	El voluntariado y el servicio social .....	40
<b>CAPITULO III: El resultado del debate .....</b>		<b>41</b>
<b>1.</b>	<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>41</b>
<b>2.</b>	<b>RELACION DE APORTACIONES CONSIDERADAS EN ESTE RESUMEN .....</b>	<b>44</b>
<b>3.</b>	<b>PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA UN NUEVO MODELO: HACIA UNA DELIMITACION DE CONCEPTOS.</b>	
	Respuestas al capítulo III del documento de trabajo (capítulo I en este texto) .....	45
3.1.	Educación permanente .....	45
3.2.	Educación de adultos .....	46
3.2.1.	Consideraciones generales .....	47
3.2.2.	Síntesis de las aportaciones de las CC.AA. y otros organismos .....	47
3.3.	Otros conceptos: educación formal, no-formal, informal, educación recurrente y abierta .....	49
		301

<b>4. HACIA UN NUEVO MODELO DE EDUCACION DE ADULTOS. Respuestas al capítulo IV del documento de trabajo (capítulo II en este texto)</b> .....	<b>49</b>
4.1. Las áreas o aspectos esenciales de una concepción integral de la educación de adultos .....	50
4.1.1. El objetivo: la formación integral .....	50
4.1.2. La delimitación de las áreas de una formación integral.	51
4.2. Oferta integrada o coordinada .....	55
4.3. La idea de Centro de Educación de Adultos .....	57
4.3.1. ¿Centro o programa local de educación de adultos?	57
4.3.2. Las funciones del centro .....	60
4.3.3. Integración de las distintas modalidades de enseñanza .....	60
4.4. La participación .....	62
4.4.1. En el proyecto educativo .....	62
4.4.2. En la gestión del centro .....	62
4.4.3. En los programas de formación .....	63
4.5. Programa o programas .....	63
4.5.1. Programas mínimos .....	64
4.5.2. Programas optativos .....	64
4.6. Módulos. Créditos. Curriculum social .....	65
4.6.1. Precisión de conceptos .....	65
4.6.2. Problemas de articulación y organización .....	66
4.6.3. Problemas de reconocimiento y valoraciones en créditos académicos .....	66
4.7. Educación de adultos y títulos de nivel .....	67
4.8. Evaluación .....	68
4.9. Ideas y opiniones sobre las metodologías .....	69
4.10. El educador de adultos .....	70
4.10.1. Distintos perfiles y roles profesionales del educador de adultos .....	70
4.10.2. La formación de los educadores .....	71
4.10.3. Vínculo laboral .....	73
4.11. Instituciones sociales sin ánimo de lucro e instituciones privadas con ánimo de lucro .....	74
4.11.1. Instituciones sociales sin ánimo de lucro .....	74
4.11.2. La iniciativa privada con ánimo de lucro .....	75
4.12. Sindicatos, empresarios y otros agentes sociales .....	76
<b>5. ORGANIZACION INSTITUCIONAL</b> .....	<b>76</b>

5.1.	El ámbito local .....	76
5.1.1.	A propósito de la municipalización de la educación de adultos .....	77
5.1.2.	La fórmula mixta: la concentración de iniciativas ...	78
5.1.3.	Un organismo local único .....	79
5.2.	Organización institucional en las comunidades autónomas.	79
5.2.1.	Necesidad de un centro o instituto autónomo de educación de adultos vinculado en mayor o menor medida a la Consejería de Educación .....	80
5.2.2.	Dirección General de Educación de Adultos dentro de la Consejería de Educación .....	81
5.3.	Funciones de la Administración Central .....	83

## **PARTE II: Un marco para el futuro construido desde el presente**

<b>CAPITULO I: El contexto, las finalidades y las prioridades de una nueva educación de adultos .....</b>	<b>87</b>
<b>1. EL CONTEXTO .....</b>	<b>88</b>
1.1. Los signos del futuro .....	89
1.2. Las contradicciones del presente .....	91
1.3. Algunos principios básicos .....	94
<b>2. LAS GRANDES FINALIDADES DE UNA NUEVA EDUCACION DE ADULTOS (NEA) .....</b>	<b>94</b>
<b>3. CRITERIOS PARA LA FIJACION DE OBJETIVOS DE LA NEA POR PARTE DE LOS PODERES PUBLICOS .....</b>	<b>98</b>
3.1. Una necesidad nueva en busca de un nombre nuevo ....	98
3.2. Algunas certezas .....	100
3.3. La definición de objetivos para los próximos años .....	101

<b>CAPITULO II: ¿Formación para el mercado de trabajo o educación para el desarrollo personal y social? .....</b>	<b>107</b>
<b>1. UN MARCO TEORICO ANACRONICO .....</b>	<b>109</b>
1.1. Un nuevo concepto de cualificación e inserción .....	112

1.2.	Una formación con varias facetas .....	115
<b>2.</b>	<b>LAS POLITICAS DE FORMACION Y LAS POLITICAS DE DESARROLLO .....</b>	<b>119</b>
2.1.	Formación y desarrollo económico .....	119
2.2.	La democratización del mundo empresarial .....	121
2.3.	La economía social .....	121
2.4.	Políticas sociales y formación .....	123
2.5.	La política de formación en el trabajo .....	125
 <b>CAPITULO III: Hacia un diseño inspirado en los principios de la educación permanente .....</b>		<b>129</b>
<b>1.</b>	<b>LA EVOLUCION DEL CONCEPTO DE EDUCACION PERMANENTE .....</b>	<b>131</b>
1.1.	¿Qué es lo que se quiere hacer permanente? .....	132
1.2.	¿Cómo se puede lograr un aprendizaje permanente? .....	135
<b>2.</b>	<b>LA ESCUELA Y LOS OTROS LUGARES EDUCATIVOS .....</b>	<b>136</b>
<b>3.</b>	<b>EL DISTRITO EDUCATIVO: UN TERRITORIO PARA LA EDUCACION PERMANENTE .....</b>	<b>139</b>
3.1.	La concreción institucional del distrito educativo .....	144
3.2.	El Consejo de ámbito territorial .....	145
3.2.1.	Funciones del Consejo territorial .....	145
3.3.	El equipo técnico polivalente .....	147
3.3.1.	¿Cómo convertir todo esto en un dispositivo unificado y coordinado? .....	149
3.3.2.	Funciones que puede ir asumiendo este equipo .....	149
 <b>CAPITULO IV: Las estructuras y agentes específicos de la E.A. ....</b>		<b>153</b>
<b>1.</b>	<b>LA RECONVERSION DE LA ACTUAL OFERTA PUBLICA .....</b>	<b>156</b>
1.1.	El problema del título .....	157
1.2.	Los servicios para adultos en los centros ordinarios .....	160
1.3.	Los actuales centros de E.P.A. ....	161
1.4.	Otros centros de la administración educativa y cultural .....	162
1.5.	Las demás ofertas públicas de E.A. ....	162
1.6.	La oferta social sin fines de lucro .....	164
1.7.	El mercado de la formación .....	164
1.8.	Instituciones de ámbito territorial más vasto .....	165

1.8.1.	Los centros a distancia del MEC .....	165
1.8.2.	Una tímida reflexión sobre el papel de las universidades en la E.A. ....	167
1.8.3.	Los Centros de Formación para los «otros» adultos.	168
2.	¿QUE EDUCADORES PARA ESTA E.A.? .....	169
<b>CAPITULO V: Consecuencias administrativas de una nueva educación de adultos .....</b>		<b>171</b>
1.	<b>LA FLEXIBILIZACION DE LA ADMINISTRACION .....</b>	<b>171</b>
2.	<b>LA ESTRUCTURA VERTICAL DEL SERVICIO PUBLICO DE E.A.</b>	<b>172</b>
3.	<b>LA ESTRUCTURA TRANSVERSAL .....</b>	<b>173</b>
4.	<b>OTROS ASPECTOS .....</b>	<b>175</b>
 <b>ANEXOS</b>		
<b>ANEXO I: El analfabetismo como síntoma de las necesidades educativas de la población adulta española .....</b>		<b>179</b>
1.	<b>Definiciones .....</b>	<b>182</b>
2.	<b>El censo de población como fuente de datos .....</b>	<b>183</b>
3.	<b>Evolución de la tasa de analfabetismo .....</b>	<b>184</b>
4.	<b>Situación actual en el conjunto del Estado .....</b>	<b>186</b>
5.	<b>La situación actual: distribución territorial .....</b>	<b>190</b>
6.	<b>Algunas aproximaciones numéricas al analfabetismo funcional considerado territorialmente .....</b>	<b>192</b>
7.	<b>Otros indicadores .....</b>	<b>193</b>
8.	<b>Algunos puntos de referencia .....</b>	<b>195</b>
	<b>Tablas, gráficos y figuras .....</b>	<b>197</b>
 <b>ANEXO II: La oferta de educación de adultos en España .....</b>		<b>221</b>
1.	<b>La actual oferta pública en materia de educación de adultos ....</b>	<b>222</b>
1.1.	<b>Formación de carácter general .....</b>	<b>222</b>
1.1.1.	<b>Educación de adultos principalmente formal o reglada .....</b>	<b>222</b>
1.1.2.	<b>Educación de adultos, principalmente no formal o no reglada .....</b>	<b>224</b>
1.2.	<b>Formación técnica .....</b>	<b>225</b>

1.3.	Clasificación por dependencia administrativa .....	227
1.3.1.	Los centros públicos dependientes de la Administración Central .....	227
1.3.2.	La oferta de la Administración Local .....	232
1.3.3.	Comunidades Autónomas con competencias transferidas .....	233
2.	La iniciativa social y privada .....	238
3.	Reflexión final .....	240

**ANEXO III: Un contrapunto: La educación de adultos en cinco países europeos .....** 243

**A. LA EDUCACION DE ADULTOS EN LOS PAISES DE MAS POBLACION DE LA C.E.E. ....** 243

1.	Desarrollo histórico y bases legales .....	243
2.	Marco institucional de la educación de adultos. Participantes y contenidos .....	252
2.1.	Marco de la educación de adultos cerrada .....	252
2.1.1.	Educación de adultos de los servicios públicos ....	252
2.1.2.	Educación de adultos de las empresas .....	253
2.2.	Instituciones de la educación de adultos abierta .....	253
2.2.1.	Perfeccionamiento profesional, reciclaje y rehabilitación .....	253
2.2.2.	La educación de adultos con base en los sindicatos. ....	254
2.2.3.	La educación de adultos con base confesional ....	254
2.3.	Las Universidades Populares .....	255

**3. Las tendencias metodológicas y los formadores en el campo de la E.A. ....** 264

**B. LA EDUCACION DE ADULTOS EN SUECIA .....** 269

**C. CUADRO COMPARADO DE LA LEGISLACION SOBRE EDUCACION DE ADULTOS EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, FRANCIA, ITALIA E INGLATERRA .....** 271

1.	Instituciones responsables de la educación de adultos .....	271
2.	Definición y marco de la educación de adultos .....	273
3.	Objetivos y funciones de la educación de adultos .....	274
4.	Contenidos .....	275
5.	Métodos y criterios organizativos .....	276
6.	Estructuras .....	277

7. Los formadores: status y formación de los mismos .....	278
8. Administración, financiación y control .....	278
9. Coordinación .....	280
<b>Bibliografía</b> .....	<b>280</b>
<b>CONCLUSION: Diez directrices para una reforma de la educación de adultos en España</b> .....	<b>283</b>
<b>Notas</b> .....	<b>288</b>
<b>Bibliografía de carácter general</b> .....	<b>294</b>
<b>Publicaciones y documentos</b> .....	<b>296</b>
<b>Revistas especializadas</b> .....	<b>297</b>





**MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA**  
DIRECCION GENERAL DE PROMOCION EDUCATIVA