

## ***Análisis político de la educación formal de las personas adultas: de la Ley General de Educación a la LOE***

### ***A Political Analysis of Formal Adult Education: From the General Law on Education to the Organic Law of Education (LOE)***

*Begoña RUMBO ARCAS*

*Facultad de Ciencias de la Educación-*

*Universidade da Coruña*

RESUMEN: El período histórico que nos ocupa es una etapa clave para la vida política española y, consecuentemente, para la política educativa de la educación de las personas adultas. El nuevo sistema democrático, reconoce una nueva organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, algunas de ellas, con competencias plenas en materia de educación. Además, el marco constitucional va a determinar la mayoría de edad de las personas en los 18 años (art.12) y garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas a recibir una educación (art.27). En estos años de democracia, hemos tenido tres leyes orgánicas de educación. La interpretación de la educación de personas adultas en estos textos legales, será el objeto de este trabajo. Mención aparte será la Ley General de Educación de 1970, por ser el antecedente más inmediato a lo que en materia de política educativa de personas adultas se sucederá en el período democrático.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Política, Educación de personas adultas

ABSTRACT: These historical times represented a key period in Spanish politics, and consequently in the policy geared towards adult education. Spain's new democracy reformed the territorial organization of the state into autonomous regions, some of which had full powers in the area of education. In addition, under the new constitution the age of majority was established at 18 years of age (art. 12) and it also guaranteed the right of all citizens to receive an education (art.27). Over the course of the democracy, there have been three constitutional laws of education. The interpretation of the education of adults in these legal texts is the aim of this work. A special section is devoted to the General Law on Education of 1970, which is the most recent precursor to the policy of adult education that has continued in the period of democracy.

KEY WORDS: democracy, political system, adult education

## 1. El período tecnocrático: La Ley General de Educación

Desde mediados de la década de los 60, el principal objetivo político era tener una población mínimamente cualificada para adaptarse al proceso de modernización que estaba empezando a transformar la vida española. *“El problema de la alfabetización va a ser sustituido por el de la modernidad”* (Francisco Beltrán, y José Beltrán, 1996, p. 144).

El ascenso progresivo de un grupo de tecnócratas al gobierno, junto a otros cambios sociales, transforman sociológicamente a la sociedad española de la década de los 60, e indiscutiblemente, van a tener importantes repercusiones en su educación.

El desarrollo económico que tímidamente comenzamos a sentir, lleva parejo una mejora en el nivel de vida de los españoles, que influenciará en la aparición de un nuevo fenómeno educativo: la “explosión escolar”. A ello, debemos añadir, la urgente necesidad de la incipiente economía industrial de transformar a los trabajadores agrícolas, a través de técnicas de formación profesional acelerada, en obreros cualificados.

Desde el punto de vista político, la llegada de los tecnócratas al poder se traduce, siguiendo a Francisco y José Beltrán (1996), en la ecuación *“mayor educación = mayor rentabilidad”* (p. 142), lo que supone trasladar los objetivos propios del mundo productivo al mundo educativo. La objetividad y la eficiencia serán los dos términos que invadan los discursos educativos del momento.

En este contexto, la Ley General de Educación de 1970, bajo la cartera de Villar Palasí, va a reflejar el espíritu tecnócrata de la época. Desde el punto de vista de la educación de las personas adultas, esta ley supondrá un gran avance porque, al menos a nivel teórico, supuso una ruptura con el pasado.

Por primera vez, importado de las propuestas realizadas en las diferentes Conferencias Internacionales de la UNESCO, aparece el nuevo concepto de “Educación Permanente”, en el que se integra a la educación de personas adultas, asignándole, así, las mismas finalidades que figuraban en las propuestas de los organismos internacionales:

“ofrecer la oportunidad de seguir los estudios a aquellos que abandonan el sistema educativo, proporcionar los medios necesarios para el perfeccionamiento y reciclaje profesionales, realizar actividades culturales específicamente dirigidas a sectores sociales desfavorecidos y discriminados, impulsar la acción sociocultural y, por último, alfabetizar o completar la educación básica de las personas adultas...” (Pedro Luís Martínez Moreno y Antonio Viñao, 1997, pp. 35-36).

Por otra parte, la Ley General de Educación va a significar el primer marco legal estable que considera la especificidad de la educación de las personas adultas, concediéndole un capítulo concreto, con dos objetivos:

1. Impartir enseñanzas básicas, bachillerato y de formación profesional a quienes no pudieron recibirla<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este primer objetivo se concreta en dos órdenes subsiguientes. La Orden de 11 de septiembre de 1972 (BOE 20-IX) que regulara las enseñanzas de adultos equivalentes a la Educación General Básica para quienes ten-

## 2. Perfeccionamiento, actualización, y promoción o readaptación profesional.

De esta forma, la educación de personas adultas deja de centrarse exclusivamente en las deficiencias de instrucción y se convierte en posibilitadora de nuevos aprendizajes, con una especificidad propia y una nueva denominación: "Educación Permanente de Personas Adultas".

No obstante, la aplicación de este ley no fue acompañada de las medidas necesarias para su correspondiente implantación práctica y, aunque el objetivo alfabetizador ya no será prioritario, como en épocas pasadas, el tratamiento pedagógico-didáctico que se le otorga a la educación básica de las personas adultas será idéntico al que se imparte en la E.G.B ( Enseñanza General Básica ) para infantes y preadolescentes.

### **2. La educación de personas adultas en la transición democrática (1976-1982)**

Tras el fin de la dictadura franquista, España vive un período de gran inestabilidad política. La realidad educativa de nuestro país estaba inmersa en nuevos problemas.

La alfabetización que, hasta el momento, había sido el eje vertebrador de la mayoría, sino de todas, las actuaciones educativas en el ámbito de la educación de personas adultas, cede el paso a una nueva preocupación, la formación ocupacional de los trabajadores.

El nuevo régimen democrático, exige una formación para la ciudadanía en los valores democráticos que plantea la nueva situación política española. La Constitución de 1978, se convierte en el marco jurídico y democrático por el que todos debemos regirnos .

Es, en este período, cuando comienza a perfilarse lo que serán los tres grandes ámbitos de la educación de las personas adultas en nuestro país: la formación básica, la formación profesional y la formación cívico-social. Aún así, el nuevo marco constitucional no ha sido muy intenso en cuanto posibles innovaciones en materia educativa de personas adultas.

Desde el aspecto puramente administrativo, la Orden de 23 de noviembre de 1981 regula las modalidades y funcionamiento de los Centros públicos de Educación Permanente de Adultos para el nivel de Educación General Básica (BOE de 2 de XII-1981). A partir de ese momento, podrán coexistir centros de adultos instalados en edificios de titularidad pública y centros instalados en edificios de titularidad privada, en régimen de cesión (art.2).

Con relación al profesorado encargado de estas enseñanzas, no existen cambios sustanciales en comparación con los años 70. Así , en su artículo 7º, se escribe lo

---

gan cumplidos catorce o más años, y la Orden de 4 de agosto de 1972 (BOE 14-VIII) que regulará la enseñanza permanente de adultos equivalente al Primer Grado de Formación Profesional para alumnos que tengan cumplido como mínimo los dieciséis años. En ambas reglamentaciones se menciona que la organización y el contenido de las enseñanzas se deberán adaptar al ritmo y a las condiciones especiales de los destinatarios.

siguiente: *“el profesorado de los centros públicos de Educación Permanente de Adultos estará constituido por funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica que tengan o adquieran la capacitación adecuada para impartir esta modalidad de enseñanza”*.

Tendremos que esperar hasta 1982 para que los centros de educación permanente de adultos dejen de ser centros que se limiten a impartir educación básica y se transformen en dinamizadores e impulsores de una oferta educativa más amplia, que satisfaga las necesidades ocupacionales y culturales de la población adulta<sup>2</sup>.

### **3. La política socialista (1983-1996)**

Las principales preocupaciones del gobierno socialista en materia educativa se pueden resumir en dos: garantizar el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a recibir educación y elevar la calidad de la misma.

De la primera preocupación se desprende una política educativa que intenta evitar las desigualdades educativas. Para ello se adoptan tres medidas: la aprobación de la LODE ((Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación , ley 8/1985 de 3 de julio ), la puesta en marcha de programas de educación compensatoria<sup>3</sup> que tendrán entre sus objetivos *“el establecimiento de cursos especiales para jóvenes de catorce y quince años no escolarizados, a fin de proporcionarles formación ocupacional y completar la formación general recibida en la E.G.B”* y *“desarrollar campañas de alfabetización para la erradicación del analfabetismo aún existente, de acuerdo con las características de los alumnos”*<sup>4</sup> ; y, finalmente, en los últimos años del gobierno socialista, los programas de Garantía Social.

De su segunda preocupación por mejorar la calidad de las enseñanzas, el resultado ha sido la aprobación de dos leyes educativas que afectarán a todo el sistema educativo español: la La Ley de Reforma Universitaria en 1983 (LRU) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990.

La nueva reforma educativa no universitaria llevada a cabo por el gobierno socialista supondrá una reestructuración del sistema educativo. Por un lado, se amplía la edad de escolaridad obligatoria hasta los 16 años, lo que supone llenar el vacío laboral entre los 14 y los 16 años. Por otro lado, la configuración de la Educación Secundaria Obligatoria

---

<sup>2</sup> Resolución de 27 de mayo de 1985 de la Dirección General de Promoción Educativa por la que se regula que a parte de las enseñanzas equivalentes a EGB los centros públicos de E.P podrán impartir otro tipo de actividades, como por ejemplo las enseñanzas de tipo ocupacional, ya sea desde el punto de vista de orientar en la búsqueda de empleo, o preparar para crear nuevas ocupaciones individual o colectivamente.

<sup>3</sup> En 1983 se crea una Subdirección General de Educación Compensatoria, perteneciente a la reciente Dirección General de Promoción Educativa, de la que depende el Servicio de Educación Permanente de Adultos.

<sup>4</sup> Art.2 del R.D 11747/1983 de 27 de abril (BOE 11-V-1983).

va a traer consigo un aumento del número de personas adultas con unos estudios obsoletos en relación al nuevo nivel de enseñanza obligatoria.

Desde ese momento, se considera obligatorio por parte del sistema educativo, garantizar que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional (art.51). Los tres principales objetivos de la educación de las personas adultas serán: adquirir y actualizar su formación básica y facilitar el acceso a los distintos niveles del sistema educativo; mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones; y, desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica. La organización y la metodología se basan en el autoaprendizaje, en función de sus experiencias, necesidades e intereses.

Para las personas mayores de 18 años se facilitará, por parte de las administraciones educativas, obtener el título de Graduado en Educación Secundaria. Así mismo, la LOGSE en su artículo 23, establece que las administraciones educativas garanticen una oferta de programas específicos de Garantía Social<sup>5</sup> para aquellas personas de edades comprendidas entre los 16 y 21 años que, por motivos personales o por problemas de aprendizaje, no han podido cumplir con los objetivos propios del Segundo Ciclo de Educación Secundaria, así como para aquellos jóvenes desescolarizados que se encuentran en situación de desempleados o con problemas de inserción laboral.

En el ámbito de la formación profesional u ocupacional, a raíz del acuerdo Económico y Social, suscrito en 1984 entre gobierno, sindicatos y empresarios, se aprueban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción profesional (FIP) y se regulan los cursos de Formación Profesional Ocupacional a impartir en los Centros colaboradores del INEM y las diferentes empresas.

Dentro de este Plan, se crean programas de formación profesional para jóvenes parados de larga duración y programas de inserción laboral, mediante contratos de prácticas de seis meses, para jóvenes entre 25 y 30 años demandantes de empleo. Además, se generaliza la formación ocupacional a la reconversión profesional en el ámbito rural y en los sectores que están sufriendo la reconversión industrial. En el año 1988, estos programas amplían su oferta a las mujeres paradas, minusválidos, emigrantes, socios de cooperativas y sociedades anónimas<sup>6</sup>.

Finalmente, en 1986 se publica uno de los documentos más importantes para la educación de las personas adultas. Me refiero al Libro Blanco de la Educación de las Personas Adultas, en el que, con posterioridad, algunas Comunidades Autónomas con

---

<sup>5</sup> Orden de 12 de enero de 1993 con el Ministerio de Rubalcaba por el que se regulan los programas de Garantía Social durante el período de implantación anticipada del segundo ciclo de la Educación Secundaria (BOE 19-1-93).

<sup>6</sup> Orden de 22 de enero de 1988/BOE de 23-I.

competencias en materia de educación, se han inspirado para aprobar sus respectivas leyes de educación de adultos<sup>7</sup>.

Intentando superar el carácter compensador que había venido marcando la política y la práctica educativa con las personas adultas, este documento define la educación de personas adultas desde los parámetros que los diferentes organismos internacionales<sup>8</sup> consideran como la definición universal más aceptada.

“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” (Libro Blanco, p. 13).

Quizás, el aspecto más novedoso del Libro Blanco fue situar la educación de las personas adultas más allá de las fronteras escolares del sistema formal. No obstante, este documento presenta una serie de limitaciones que enumera Agustín Requejo (1994, p.37):

1. Se presta poca atención a los aspectos analíticos y metodológicos y a los condicionamientos y situaciones críticas de la praxis de Educación de Adultos en España.
2. Aunque se habla de una planificación adecuada Ministerial e institucional coherente, no aparece un diseño global de la misma.
3. Se hecha de menos una dimensión referida a los costos que va a suponer la puesta en marcha de esa “nueva educación de adultos”.

#### **4. De la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE) a la Ley Orgánica de la Educación (LOE)**

A finales de los 90, empiezan a detectarse ciertas deficiencias en la calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes. Concretamente, desde el partido gobernante, se deja sentir una gran inquietud sobre los insuficientes niveles de rendimiento académico alcanzado con el sistema educativo. Para el gobierno conservador, la causa de ese fracaso era la inoperante e ineficaz ley educativa vigente, impulsada e implantada con el gobierno socialista.

---

<sup>7</sup> Ley 3/1990 de 27 de marzo para la educación de adultos en la Comunidad Autónoma de Andalucía; ley 3/1991 de 18 de Marzo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de Formación de Adultos; Ley 9/1992 de 24 de julio del Parlamento de Galicia, de Educación y Promoción de Adultos...

<sup>8</sup> El Consejo de Europa y la UNESCO, concretamente en la Conferencia de Nairobi en 1976.

La reacción política conservadora no se hace esperar y en Diciembre del 2002, se promulga la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (LOCE). Una ley controvertida, tanto por su forma, como por su contenido. Así, para los sectores sociales más progresistas, sindicatos y movimientos estudiantiles, esta ley se percibe como una ley "impuesta". Además, su forma de concebir la educación recordaba al modelo tecnocrático del pasado, con un marcado carácter segregacionista.

En dicha disposición legal, la educación de personas adultas se deja claramente al margen de la estructura del sistema educativo y su referencia se hace sólo desde la perspectiva del déficit, esto es, como alternativa para los estudiantes mayores de 16 años que no obtengan el Título de Graduación en Educación Secundaria Obligatoria.

En marzo del 2004, el gobierno socialista gana de nuevo las elecciones democráticas en nuestro país. El reconocimiento público de las limitaciones de la LOGSE y la necesidad de mejorar la calidad de nuestro sistema educativo, centran sus preocupaciones principales en materia educativa. Sin embargo, su forma de entender la calidad de la educación será notablemente diferente a la expuesta por el gobierno anterior.

En esta dirección, una de las primeras medidas a adoptar por el actual gobierno es derogar la LOCE y elaborar una nueva ley de educación, esto es, la nueva Ley Orgánica de la Educación (LOE), que entra en vigor en el 20 de abril del 2006.

En la presente ley, los términos de *calidad, equidad y libertad*, se convierten en tres conceptos inseparables. La calidad para todos deja de estar limitada al rendimiento académico o los resultados obtenidos por los estudiantes; por el contrario, ésta no puede ser entendida al margen de los procesos y los contextos en que la enseñanza tiene lugar. Especial atención merece la importancia que se le concede a la Educación Permanente como principio rector de dicha ley.

De igual forma, el compromiso político explícito en la LOE sobre la calidad y la equidad, no excluye a la educación de las personas adultas. Este ámbito ocupa el último lugar del Título Primero del Capítulo IX (art.66).

Allí, se expone abiertamente la concepción de adultez, acotando la edad cronológica a los 18 años. Esto es, la educación de las personas adultas se define como todas aquellas actividades formativas destinadas a las personas mayores de 18 años y, sólo excepcionalmente, los mayores de 16 años que tengan un contrato laboral que no les permita seguir las enseñanzas regladas, o los deportistas de alto rendimiento, pueden cursar estas enseñanzas.

Por primera vez, haciéndose eco de los debates internacionales sobre la educación de las personas adultas en el contexto social actual, se contempla también la emergencia de nuevos sectores y ámbitos en la educación de las personas adultas. Más allá del tradicional binomio escuela-trabajo, se considera fundamental el desarrollo personal y la participación social de las personas adultas en la comunidad. Condiciones imprescindibles para el desarrollo de una ciudadanía democrática.

La educación de las personas adultas se contempla desde una posición posibilitadora en la construcción de una sociedad más democrática, estimulando la igualdad entre hombres y mujeres, implicando a las personas mayores en un rol social más activo y facilitando la integración de las personas inmigrantes en nuestro contexto cultural.

Finalmente, la LOE hace hincapié en la necesidad de estimular la investigación educativa en este campo de conocimiento, para mejorar la práctica educativa con las personas adultas.

## 5. Consideraciones finales

Desde un punto normativo y teórico, podemos afirmar que, en comparación con las etapas históricas precedentes a la que es objeto este análisis, hemos asistido a un avance cualitativo muy importante.

Entramos en una etapa en la que se reconoce la necesidad de estimular una educación nueva para las personas adultas que rompa, de una vez por todas, con esa visión carencial anclada en las estructuras rígidas de los tradicionales sistemas escolares. No obstante, queda mucho por hacer para clarificar la “encrucijada” en que todavía se encuentra atrapada la educación de personas adultas.

En este sentido, desde mi punto de vista, se requiere un esfuerzo mayor para delimitar esta realidad educativa y no cometer el error de convertir a la nueva educación de adultos en una especie de “saco sin fondo” en donde “todo vale” y cuyo único límite estaría en la edad de los destinatarios.

Es cierto que el problema de la alfabetización se ha ido diluyendo de los discursos políticos, pero no de las prácticas educativas. El propio concepto de analfabetismo se ha ido transformando a medida que se iba transformando la estructura de la sociedad española, generándose nuevas necesidades sociales y, consecuentemente, educativas.

La formación básica de las personas adultas tiene que afrontar y empezar a dar respuesta al analfabetismo funcional o nealfabetismo, sin perder de vista que, en ocasiones, las actividades educativas para personas adultas pueden convertirse en instrumentos formativos que incrementan y acentúan las diferencias sociales.

La apertura conceptual de la educación de las personas adultas hacia ámbitos de intervención culturales, sociales y profesionales, puede derivar en una práctica educativa fragmentada en espacios educativos diferentes y sin ningún tipo de conexión o interrelación entre las diferentes entidades que participan en su tarea formativa, perdiendo el carácter global e integrador de todas las esferas de la vida adulta (personal, social y profesional).

En este sentido, las nuevas prácticas educativas en la educación de personas adultas deberían considerar la coordinación entre diferentes entidades u organismos encargados de su desarrollo, de modo que la educación de las personas adultas mantenga su sentido de globalidad en el marco de una educación permanente que favorezca el desarrollo integral de las personas.

Para finalizar, quisiera hacer hincapié en una deuda histórica con este ámbito educativo en relación a la ausencia de formación para los educadores y educadoras de personas adultas. Es cierto que la LOE hace mención explícita a esa necesidad, pero no se compromete demasiado con su diseño e implementación. De este modo, se sigue manteniendo la dicotomía entre sus profesionales en función del ámbito educativo en el que están preparados, o de sus tiempos de dedicación, sin precisar una formación didáctica específica del mundo adulto que les invite a conocer e intervenir en el contexto particular al que pertenecen las personas destinatarias de su presente y futura actividad docente.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco y BELTRÁN LLAVADOR, José (1996). *Política y prácticas de la educación de personas adultas*. Valencia: Universitat de València.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. (Coord.)(1986). *Educación de Adultos. Libro Blanco*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- FLECHA, Ramón; LÓPEZ, Fernando y SACO, Raquel. (1988). *Dos siglos de educación de adultos. De las sociedades de Amigos del País a los modelos actuales*. Barcelona: Roure.
- MORENO MARTÍNEZ, Luís y VIÑAO FRAGO, Antonio. (1997). "La educación de adultos en España (siglos XIX-XX): Historia de una realidad cambiante y multiforme", en J. García Carrasco (Coord). *Educación de Adultos*. Barcelona: Ariel, pp.23-46.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de (1991). *Educación e Ideología en la España Contemporánea*. Barcelona: Labor.
- REQUEJO, Agustín (1994). Política de Educación de Adultos, en A. Requejo (Coord.). *Política de Educación de Adultos*. Santiago: Tórculo.