

# Administraciones públicas y Educación de adultos.

*Agustín Requejo Osorio*

*Universidad de Santiago de Compostela*

## Introducción

La perspectiva de la territorialización en el ámbito educativo no es una novedad, sino una realidad que a nivel discursivo y experiencial se viene incrementado desde hace años. El desarrollo de la "Ciencia Regional" se impone en la vida administrativa y en otras esferas del acontecer humano (comercio, religión, agricultura, pautas culturales, tradiciones festivas. (CLAVAL, P., 1987). La política regional es por otra parte una preocupación europea a partir de la firma del Acta Unica y del propio Tratado de la Unión (Tratado de Maastricht)

En el ámbito educativo y más en concreto de la Educación de Adultos la concepción territorial tiene sus antecedentes más inmediatos tanto en una perspectiva de carácter amplio (el desarrollo de la "Ciudad Educativa" o la "Learning Society" (FAURE, E. 1972 y HUSEN, T., 1978) como en una serie de propuestas que se concretan tanto en modelos teóricos (OREFICE, P. 1984) como en proyectos concretos (VICCARO, G-PIRAS, G. (1990).

En efecto, una rápida consideración en los últimos treinta años nos permite expresar que asistimos a una visión más pragmática del discurso y acción educativa con adultos al mismo tiempo que se operativiza en propuestas normativas y

multiplicidad de experiencias. Una breve referencia histórica nos permitirá resumir tres situaciones diversas.

## I. Educación de adultos: su evolución

A principios de los años ochenta se inicia un cambio particular en la educación de adultos tanto en el propio contexto europeo como en nuestro país. Frente a un discurso más genérico y que se apoya en los grandes eslóganes (educación permanente, educación continua, etc.) se instaura una política más pragmática que conecta la educación de adultos con el trabajo y el desarrollo local, lo que hace de la territorialización un elemento importante. En esta sintética evolución podemos destacar tres etapas y direcciones que señalan cambios importantes en cuanto a la política y a las propuestas de acción en la educación de adultos.

### 1. 1. La perspectiva Europea: el diseño e iniciativas de la educación de Adultos en clave territorial.

Diversos son los documentos y trabajos que se publican por parte del Consejo de Europa, desde los más pioneros en este campo presentando una primera visión global (1981, 1982) hasta los más actuales y sectoriales (1992).

El territorio es lugar de la educación permanente, la comunidad es el agente y los problemas dominantes de una comunidad sobre un territorio determinado son

los que fijan los objetivos de la formación. Todo ello supone poner en acción un dispositivo de coordinación del conjunto de los agentes de un territorio (económicos, educativos, sociales, culturales etc.) para favorecer el tratamiento participativo de los problemas principales, organizar una oferta educativa adaptada a la demanda social, desarrollar la comunicación social, integrar el sistema escolar en el proyecto, abrirlo al mundo de trabajo así como prever las cuestiones presupuestarias para realizar las acciones previstas.

La política educativa de educación de adultos debe estar en conexión con el propio espacio regional/autonómico que resulta "educativo" mediante la consideración integral de todos los elementos de la vida social (centros de salud, escuelas, museos, lugares de trabajo.) creando una amplia red educativa indisociable de la vida de los ciudadanos. Se entrelaza así la visión de la educación permanente con la dimensión y proyecto de la ciudad educativa.

## **1. 2. El libro Blanco de Educación de Adultos (1986).**

No es el momento de realizar aquí un análisis exhaustivo de dicho documento estudiado, por otra parte, en otros trabajos. Simplemente recordar que parte de su contenido es producto del diálogo y participación de las Comunidades Autónomas en su elaboración en base al cual se deducen una serie de consecuencias: considerar la educación de adultos como un subconjunto del proyecto global de educación permanente destinado a las personas que la sociedad considera como adultas; organizar la totalidad de los procesos de educación en una estructura descentra-

lizada en la que se perfilan las funciones y competencias de los diversos niveles (Estatal, Regional- Local) así como la necesidad de elaborar una ley marco de la educación de adultos.

El propio libro apuesta teóricamente por una educación de adultos de base territorial, e incluso indica que "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" (p. 29). Por ello considera esencial redefinir el entramado a partir de la unidad local que permita asegurar la homogeneidad en lo esencial y la diversidad en el funcionamiento de las unidades de base en cada una de las 17 comunidades autónomas. De ahí sus propuestas por el "diseño institucional a nivel local" en base a tres alternativas posibles a las que se pueden incorporar matices:

- a) municipalización de la educación de adultos creando un organismo autónomo local. Este ofrece sus "ventajas" (canaliza la oferta institucional, asegura la oferta ciudadana, garantiza la infraestructura de locales y equipamientos) pero también tiene sus "inconvenientes" (peligro de crear reinos de taifas de difícil coordinación por la Administración autónoma).
- b) centros locales- comarcales de distrito dependientes de la Administración autónoma. Con ello se asegura la unidad de la programación regional y la necesaria homogeneidad de enfoques pero tiene los problemas de generar un "nuevo centralismo" (el autonómico) con las dificultades de conectar con el mundo del trabajo, la cultura, la vida social.

c) una comisión o Consejo local interinstitucional que garantice las diferentes actuaciones institucionales (Educación, Cultura, Trabajo, Agricultura, Sanidad y naturalmente de los propios Municipios). La perspectiva positiva de integración que se podría alcanzar podría llevar sin embargo a la situación actual de falta de conexión en las diversas actividades (Educación “escolariza”; Agricultura y Trabajo “capacitan” y los Ayuntamientos “animan”).

En el marco de diferentes opciones, que tiene sus ventajas e inconvenientes, lo que sí parece claro es la necesidad de una estructura a nivel local que cumpla las siguientes condiciones indispensables (p. 33): sea operativa coordinando todas las áreas formativas con los otros aspectos del desarrollo; otorgue un protagonismo claro a los municipios; posibilite el funcionamiento de las estructuras de participación (LODE, art. 35); utilice los recursos públicos, sobre todo locales, de forma coordinada; cuente con la iniciativa social y privada; aglutine los presupuestos institucionales y fije criterios de aportación económica para actividades que no pueden realizarse de forma gratuita.

### 1. 3. Del Libro “Blanco” a las Leyes de Educación de adultos.

La publicación de Libro Blanco tenía intención de ofrecer una amplia reflexión así como una propuesta de actuación para generar “un nuevo modelo de educación de adultos” que se plasmaría en cuatro áreas esenciales: 1) *formación orientada al trabajo* (actualización, reconversión y renovación de los conocimientos de tipo profesional”; 2) *formación para el ejercicio de los derechos y*

*responsabilidades cívicas* (o para la participación social); 3) *formación para el desarrollo personal* (creatividad, juicio crítico, participación en la vida cultural); 4) *formación general*, como fundamento esencial a todas ellas cuando no se consiguió en la edad apropiada.

Pero al mismo tiempo el documento se presentaba como una punto de referencia para elaborar una Ley de Educación de Adultos. En efecto, a nivel europeo son muchos los países que disponen desde hace tiempo de leyes específicas sobre la Educación de Adultos. Bastaría simplemente recordar legislaciones como la francesa de 1971 reformulada en sucesivas normativas; la propia ley noruega reconsiderada en 1977; las diferentes leyes de las regiones italianas; o de estados federales (en Alemania) etc.

Era, en principio, la intención del propio libro propiciar una ley semejante cuando en su parte conclusiva (pp. 283-287) ofrecía una clara referencia competencial para posibles desarrollos legislativos:

1. *Competencias del 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; establecer el marco general de coordinación entre los distintos departamentos implicados en Educación de Adultos.

2. *Competencias del Ministerio de Educación*: planificar, impulsar y supervisar la realización de programas en aquellas Comunidades Autónomas que carezcan de competencias educativas; la ejecución de dichos programas podrá realizarse a través de la propia organi-

zación provincial del Ministerio o en colaboración con otros departamentos Ministeriales (administraciones autónomas o locales; instituciones públicas o privadas mediante convenios).

*3. Competencias de las Comunidades Autónomas:* Aquellas comunidades que disponen de competencias plenas en educación pueden organizar la educación de adultos mediante programas cuyo objetivo sea el de proporcionar una formación integral de carácter básico, ocupacional, cultural y cívico tanto en enseñanzas regladas como no regladas así como en las modalidades presencial y a distancia.

La situación de hecho ha venido a variar en parte dichos planes. Las urgencias de poner en marcha la nueva ordenación del sistema educativo hizo que se diese prioridad a la aprobación y desarrollo de la L. O. G. S. E. (1990) como Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. En ella, sin embargo aparecerá un apartado (Título III, artículos 51- 54) dedicado a la Educación de Adultos.

Esta especificidad reconocida en la ley puede considerarse, en principio, como un paso satisfactorio si tomamos como referencia la Ley General de Educación (1970) cuyo artículo 44 comienza a diseñar una política específica para la Educación de Adultos que se llevará a cabo cuando se inicia el Programa de Educación Permanente de Adultos (E. P. A. - Orden 26 de julio 1973). Dicho programa asume la creación de centros de Educación Permanente a nivel nacional, provincial y local; regula los procedimientos adecuados para obtener el graduado escolar; aprueba las orientaciones pedagógi-

cas; propone las líneas de actuación a nivel de promoción académica, cultural, personal y social.

Sin embargo tal "Título III" de la LOGSE se ha considerado como demasiado técnico, ceñido y ponderado para la mayoría de los colectivos que trabajan en la educación de adultos. Ha despertado ciertas reticencias y en parte ha anulado aquellas expectativas más amplias que podrían derivarse de documentos previos (Proyecto para la Reforma de la Enseñanza: 1987; Libro Blanco para la reforma del sistema educativo :1989).

En efecto, por una parte, nada se dice directamente sobre la adscripción territorial de la educación de adultos aunque se propugne la colaboración entre "administraciones educativas" y "administraciones públicas" cuando de hecho es el ámbito local el que permite una coordinación más eficaz entre los distintos agentes implicados en educación de adultos. Por otra parte la ley vuelve a insistir en los aspectos "más formales" de la educación de adultos, situación lógica derivada de una ley que regula sobre todo el "sistema formal" proponiendo para los adultos tanto los niveles de educación básica (Graduado en Educación Secundaria) como el acceso a la formación universitaria (art. 52, 3 y 53, 4).

La ley explícita los principios y las grandes líneas de la futura educación de adultos que fundamentalmente a nivel organizativo se plasma en dos principios básicos: en primer lugar, el principio de intervención de la administración educativa que debe garantizar la formación de personas adultas "personal y profesionalmente", desarrollar aquellas pruebas correspondientes para las titulaciones esta-

blecidas; en segundo lugar, el principio de colaboración entre administraciones educativas y administraciones públicas así como la asignación de convenios de colaboración entre universidades; corporaciones locales y otras entidades públicas y privadas, para el desarrollo de la educación de adultos” (art. 51, 1/54, 2).

Este segundo principio de colaboración entre las diversas administraciones “educativas- públicas- laborales” es el que fundamentalmente interesa destacar. En efecto, la Constitución (1978) aun con todas sus imprecisiones y ambigüedades derivadas del artículo 2 y del título VIII (de la Organización Territorial del Estado) va a sentar las bases de una descentralización territorial que va a tener sus consecuencias en la política educativa de carácter general y de forma particular en la educación de adultos. Son ya siete las Comunidades Autónomas que cuenta con competencias plenas en Educación: Cataluña, Euskadi, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra. Previsiblemente el próximo año (1995) estas competencias serán traspasadas a la totalidad de las comunidades según el pacto alcanzado.

Como consecuencia de esta situación y ante la falta de acuerdo así como las dificultades para hacer una ley de Educación de adultos a nivel del Estado, diversas Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, han aprobado sus respectivas leyes de Educación de Adultos: Andalucía (B. O. J. A: 6 abril 1990) ; Cataluña (D. O. G. C. 27 marzo 1991); Galicia (D. O. G. 6 agosto 1992).

## II. Comunidades autónomas y educación de adultos

En estos últimos años tres Comunidades Autónomas han aprobado sus respectivas leyes de Educación de Adultos. Se pretende aquí hacer un estudio particular de estas leyes ofreciendo no un análisis global que desbordaría el espacio de este trabajo, sino un análisis sectorial que permita comprender elementos importantes en el contexto de las relaciones entre administraciones públicas y educación de adultos.

Como primera referencia tenemos que tener en cuenta que en el ámbito de la legislación de las personas adultas (FEDERIGHI, P.) nos encontramos con que existen diferentes situaciones:

- ausencia de medidas legislativas en favor de la Educación de Adultos. - presencia indirecta, fragmentaria de normativa sobre Educación de Adultos en contextos generales (defensa y puesta en acción del “derecho a la educación”) o en contextos específicos (salud, trabajo.).
- existencia de legislación de carácter parcial tanto del Estado como de las Autonomías (Regiones, Lander.) sobre problemas generales o concretos (instrucción, formación profesional.)
- ley marco de carácter estatal/nacional
- medidas legislativas dentro del proceso de transformación, cambio o reforma del sistema educativo.

La situación española se caracteriza por disponer de normatividad en educación de adultos tanto a través de una presencia indirecta (Estatuto de trabajadores y nueva normativa laboral) como mediante leyes propias de las autonomías (Andalucía, Cataluña, Galicia). A su vez

existen medidas legislativas dentro del proceso de reforma del sistema educativo (LOGSE, 1990). Se carece, por el momento, de una ley marco estatal.

## 2. 1. Análisis de las disposiciones legales: Estructura normativa y filosofía política

En una primera aproximación, de carácter introductorio, conviene considerar la estructura y la filosofía política con los motivos y objetivos que determinan la presentación y aprobación de dichas leyes.

En términos generales y como carácter previo, todas las leyes mantienen una estructura semejante si bien su organización interna ordena los temas en un orden diferente. Podríamos, con un carácter general, expresar que los marcos de

referencias son, en conjunto, idénticos si bien a partir de este común denominador cada ley va matizando determinados aspectos en que lo que quiere ofrecer una mayor precisión.

La ley más amplia y extensa es ley de Cataluña con 30 artículos y una disposición final. La más breve y sintética es ley de Galicia con 20 artículos y las correspondientes disposiciones adicionales, derogatoria y finales. Y finalmente con carácter intermedio pero con una mayor distribución en apartados (títulos) está la ley de Andalucía que contiene 24 artículos seguidos de disposiciones transitorias, disposición adicional y final.

### Cuadro 1. Estructura legislativa

ANDALUCIA	CATALUÑA	GALICIA
Preámbulo	Título preliminar Ambitos	Exposición de Motivos
Título I. Disposiciones generales: Concepto-Objetivos.	Tít. I. Enseñanzas Caracteres Modalidades	Tít.I. Disposiciones Generales Concepto-Objetivos Ambito territorial
Tít. II. Planes y Acciones	Tít. II. Centros Formadores/Alumnos	Tít.II. Actuaciones previas y Programas
Tít. III. Coordinación de Actividades	Tít. III. Programación Coordinación	Tít. III. Organización Coordinación
Tít. IV. Centros	Tít IV. Competencias (Gobierno/Departamento)	Tít. IV. Centros Personal
Tít. V. Ordenación de Enseñanzas		Tít. V. Financiación
Tít. VI. Personal		
Tít. VII. Financiación		
Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones

Fuente: Textos Legislativos. Elaboración propia.

En cuanto a los “motivos” o filosofía política en la que se expresan los grandes objetivos que impregna dichas leyes, podríamos resumir los diversos aspectos normativos en cuatro grandes apartados:

- a) hacer efectivo la extensión del derecho a la educación (eliminar el analfabetismo, proporcionar educación básica obligatoria y no obligatoria así como actualización y perfeccionamiento).
- b) promover un sentido y acción psicopedagógica que fomente el desarrollo y capacidades instrumentales, estimule el aprendizaje intelectual y la orientación académica, profesional e inserción laboral.
- c) dotar a la educación de adultos de un carácter cívico y social que potencie la comprensión del entorno (lengua y cultura para las autonomías con lengua propia) y eduque para la participación social- crítica y la responsabilidad cívica.
- d) ofrecer y regular elementos de carácter estructural- organizativo en aspectos fundamentales para la propia educación de adultos: normalizar y coordinar la educación de adultos; formación específica del profesorado y participación de las diversas instituciones sociales.

## 2.2. Los ámbitos de la Educación de Adultos

Todas las leyes se pronuncian con diferentes matizaciones sobre lo que debe ser “el ámbito” (ley catalana) o los “campos” propios de la educación de adultos (ley gallega) o los “planes” (ley andaluza) a través de los cuales conseguir los objetivos de la educación de adultos.

Se considera que la educación de adultos debe ofrecer:

1. *Una formación instrumental y básica* entendida como formación general y compensatoria (aprendizaje complementario) que permita el acceso a todos los niveles de la enseñanza reglada, hasta la universidad, y otras modalidades nuevas que puedan surgir en el futuro.
2. *Formación para el mundo laboral* tanto en la perspectiva de inserción como reconversión, actualización y perfeccionamiento
3. *Formación para el ocio y la cultura* que permita el aprovechamiento del tiempo libre y de la desocupación laboral para profundizar en valores cívicos, en la participación, conocimiento de la realidad social y cultural en la que de forma diferenciada insisten tanto las leyes gallega como catalana.

Por su parte la ley andaluza aun reconociendo estos aspectos considera que estos objetivos deben instrumentarse en “planes” que englobando aspectos anteriores destacan además los “planes de desarrollo comunitario y animación sociocultural” y los “planes integrados” resultantes de la colaboración entre distintos organismos e instituciones.

Todas las leyes precisan, a su vez los que se puede entender por “adulto”. En el caso andaluz y gallego se define a la persona adulta como aquella “que ha superado la edad de la escolaridad obligatoria (art. 1). Por su parte la ley catalana indica que, afectos de la presente ley, se consideran personas adultas “las que han superan la edad máxima de permanencia en los centros ordinarios cursando la enseñanza básica fijada en el sistema educativo” (art. 4. 2).

Podemos observar que existe, por tanto, un cierto consenso entre las tres administraciones de "adelantar" la edad "adulta" antes de los 18 años por diferentes motivos: remediar lo antes posible situaciones carenciales así como los "fracasos escolares". Hoy en muchos centros de "Educación de Adultos" el perfil de los alumnos está cambiando. Si antes predominaban las personas mayores a partir de los 25-30 años, en la actualidad comienza a incrementarse el número de adolescentes "fracasados en la escuela" y que durante el período de escolaridad obligatoria no han obtenido el título básico. Para el caso concreto de Galicia los alumnos entre 16-19 años significaban en el curso 1992-93 nada menos que el 44,70% de la matrícula de los alumnos que reciben formación en los Centros de Educación de adultos.

En síntesis, todas las leyes coinciden en retomar los ámbitos clásicos de actuación de la educación de adultos expresados y sintetizados en el Libro Blanco de Educación de adultos (1986) si bien matizados por algunas expresiones específicas: la formación básica, la formación laboral, la formación para el ocio, la cultura etc.

Si algo merece destacarse en este aspecto es que la crisis socioeconómica actual, las situaciones de "paro" estructural" que vive la sociedad actual van obligar a insistir con gran interés, esfuerzo y medios económicos en los problemas de la formación laboral. La propia Comunidad Europea subraya esta dimensión indicando una serie de medidas específicas para los sistemas de formación entre las que merece destacarse "una mejor coordinación entre las acciones de las diferen-

tes administraciones y organismos con responsabilidades en materia de formación y de mercado de trabajo" así como una formación "más práctica" que facilite la transición del sistema educativo al trabajo. Los períodos de formación general deberían ser menos largos y responder en mayor medida a las necesidades del mercado, promoviendo para ello la formación profesional como alternativa a la universidad (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993, pp. 128 ss.).

### 2.3. Modalidades y Centros de Educación de Adultos

Las tres leyes autonómicas de educación de adultos indican que en sus territorios la educación de adultos tendrá una carácter "presencial, semipresencial y "a distancia" (Ley gallega, art. 16). La ley catalana (art. 8) prefiere sintetizar en las modalidades de "presencial y a distancia". En la ley andaluza las modalidades se circunscriben a "presencial y semipresencial". Tal vez esta última categoría "semipresencial" es la que determina una pequeña variante que viene definida como "la dirigida a quienes por diversas circunstancias presentan dificultades para una asistencia continuada al centro apoyándose su aprendizaje en el empleo de los diferentes medios de comunicación y en actos presenciales periódicos" (art. 17 -Andalucía - art. 16 -Galicia-). La formación a distancia va dirigida preferentemente a la población adulta con dificultades de desplazamiento o asistencia que básicamente se sitúa en la población rural que, en algunas autonomías, como la gallega alcanza un porcentaje importante.

Por su parte en la ley de Cataluña (cap. 2, art. 4) se especifica que en el contexto tanto presencial como a distancia se implantarán las enseñanzas regladas, no regladas, las modalidades de formación ocupacional y profesional, la preparación específica para acceso a la universidad.

Sobre los centros de educación de adultos señalan unánimemente su carácter de centros públicos o centros privados. En todos los casos serán creados por el gobierno autonómico, habrá un registro de los mismos. Su finalidad es el desarrollo de los diversos "planes" o "progra-

mas" que se enumeran de forma sintética (ley catalana) o de forma amplia (leyes andaluza y gallega). Para esta última se concretan en los siguientes: formación básica, consecución de titulaciones para acceso al mundo laboral u otros niveles educativos superiores; programas de preparación y acceso a la universidad; programas de desarrollo comunitario y animación sociocultural; programas de formación ocupacional; programas integrados y otros programas.

**Cuadro II. Modalidades y Centros de Educación de Adultos**

ANDALUCIA	CATALUÑA	GALICIA
<i>Modalidades</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Modalidades</i>
Presencial Semipresencial	Presidencial Distancia	Presidencial Semipresidencial Distancia
<i>Centros</i>	<i>Centros</i>	<i>Centros</i>
Públicos Privados • Inscripción en Registro • Consejería regula organización y funcionamiento, suscripción de convenios con Ayuntamientos o entidades públicas para organización, funcionamiento y financiación de centros • Creación de nuevos centros privados requerirá autorización de Consejería estableciendo requisitos necesarios	Públicos Privados • Creados por decreto de la Comunidad Autónoma, gratuidad de los que reciban subvención de cualquier Administración Pública • Inscripción en Registro	Públicos Privados • Creados o autorizados por la Xunta • Inscripción en Registro

Fuente: Textos legislativos. Elaboración propia.

La evolución de estos centros ha tenido en las distintas autonomías importantes incrementos. Si nos referimos de forma más concreta a Galicia la evolución, en estos últimos años, ha sido la siguiente teniendo en cuenta los datos disponibles. Matizamos esta situación por cuanto las estadísticas en educación de adultos sufren con frecuencia variaciones en la recogida de datos lo que dificulta mantener unas referencias precisas a lo largo de los diferentes cursos.

A lo largo de estos casi diez años, puede observarse un incremento constante en los diferentes indicadores presentados. Con respecto a los alumnos para el curso 1992-93 la distribución por niveles era el siguiente: 262 estaban inscritos en actividades de alfabetización; en primer ciclo (equivalente a 1º y 2º de EGB) eran 1.711 (1689 en centros públicos y 22 en centros privados); en 2º y 3º ciclo (equi-

### Cuadro III. Educación de Adultos en Galicia. Evolución

	1983-84	1987-88	1992-93
I. ALUMNADO Área Académica			
CORUÑA	2.458	-	3.125
LUGO	804	-	1.245
ORENSE	308	-	1.075
PONTEVEDRA	1.291	-	3.968
<b>TOTAL</b>	<b>4.861</b>	<b>8.631</b>	<b>9.413</b>
II. ALUMNADO TOTAL (todas áreas) Área ACADEMICA		8.631	9.413
Área LABORAL	-	661	2.652
Área CULTURAL	-	258	3.158
<b>TOTAL</b>	-	<b>9.550</b>	<b>15.223</b>
III. CENTROS Públicos	-	-	40
Privados	-	-	27
<b>TOTAL</b>	-	-	<b>67</b>
IV. PROFESORES	195	231	290

Fuente: Xunta de Galicia. Elaboración Propia.

valente a ciclos de 3º a 8º de EGB eran 7.304 (6.474 en centros públicos y 830 en centros privados.) A ello se añade 136 inscritos en otras actividades de formación académica.

El área académica es la que tradicionalmente acapara el número mayor de alumnos si bien paulatinamente va disminuyendo y se van acrecentando las otras

áreas. En concreto para el curso 1987/88 representaba el 90,37% mientras que para el curso 1992/93 significaba solamente el 62,65%. Este dato nos muestra una de las tendencias de futuro en educación de adultos. Hasta ahora la educación de adultos venía cumpliendo una función compensatoria para muchas personas que no tuvieron su oportunidad en edades

tempranas. En la medida que para las nuevas generaciones la formación académica básica goce de una mayor igualdad de oportunidades, la educación de adultos tendrá en el futuro una mayor importancia en las áreas de carácter tanto laboral como cultural.

#### 2. 4. Organización y Financiación

Las tres leyes autonómicas de educación de adultos determinan los elementos básicos para el desarrollo de la educación de adultos en sus respectivos territorios. En todas las leyes se propone la existencia de un "Consejo Asesor" (Ley catalana y gallega, art. 22 y art. 9) o de una "Comisión para la Educación de Adultos" (Ley andaluza, art. 8). La estructura, las competencias así como los componentes son diferentes mostrando así una visión muy diversa de lo que deben ser las implicaciones y relaciones de las diversas administraciones con la educación de adultos.

En el caso andaluz a la Consejería de Educación le corresponde la ordenación, inspección y evaluación académica de la Educación de adultos para velar por la calidad y eficacia educativa de las acciones y planes contenidos en la ley. Por su parte la "Comisión" es el órgano de "participación y coordinación" para el desarrollo y aplicación de la ley junto con la ayuda de las *Comisiones provinciales* como órgano de participación en su ámbito territorial.

Las funciones de esta comisión se refieren tanto a la planificación como a la dinamización y seguimiento de las actuaciones derivadas de la aplicación de la ley y normativas posteriores así como impulsar el desarrollo de planes educativos concretos. A través de ella se establece la

coordinación que propone la colaboración con otras instituciones públicas y privadas que trabajan en este sector de la educación de adultos.

En el caso gallego el "Consejo de Educación y Promoción de Adultos" es un órgano asesor para la coordinación y seguimiento de programas y participación de las distintas instituciones. Su estructura y función es determinada por Decreto (Cfr. D. O. G. 11/1993 del 28 de enero) asignándole las siguientes funciones: definición de programas de actuación, delimitación de núcleos de formación (instrumental, ocupacional y personal), planificación, coordinación de actuaciones que favorezcan la colaboración de instituciones culturales y profesionales en el campo de la educación de adultos. Por su parte se le encarga a los Servicios de Inspección de las delegaciones la coordinación y seguimiento de los programas.

En ambas leyes podríamos decir se determinan las competencias específicas de la "Comisión" y del "Consejo Asesor" que resultan en su proclamación normativas mucho más amplias y comprometidas para el caso de andaluz, mientras en el contexto gallego no se avanza mucho más allá de las funciones de asesoramiento. En el caso andaluz existe como órganos de participación las "Comisiones Provinciales" mientras que para el territorio gallego en una perspectiva mucho más administrativista se atribuye a los Servicios de Inspección de las Delegaciones la coordinación y seguimiento de programas.

Bastantes más compleja y en principio con mayor interacción, desde el punto de vista de distribución de competencias, es la propuesta de la ley catalana. En sus

artículos 23 y 24-27 se determinan de forma específica las competencias de cada una de las instancias que intervienen en la educación de adultos: Gobierno de la Generalitat; Departamento competente en la materia; Comisión Interdepartamental, Consejo Asesor de Formación de Adultos.

En primer lugar al *Gobierno de la Generalitat* le competen tres aspectos básicos (art. 28): aprobar el programa general de la formación de adultos, dictar normas para regular dicha actividad y establecer normas para otorgar diplomas, certificaciones en el marco de sus competencias.

Se señala como elemento directamente implicado en la educación de adultos un "*Departamento competente en la materia*" (art. 30). Asignación que se atribuye al "Departamento de Bienestar Social". De esta forma la educación de adultos deja de circunscribirse de forma exclusiva a los "Consejerías de Educación". A dicho departamento se le confieren unas funciones específicas: promover y coordinar actividades de educación de adultos; organizar y dirigir los propios servicios; aprobar programas y planes de entidades locales; elaborar el programa general y coordinar actividades de consejos comarcales y demás entes locales.

En la medida que la educación de adultos y sus programas tienen un carácter abierto que interfiere no solo con la educación formal sino con programas no formales, con actividades de formación ocupacional. Se propone una "*Comisión Interdepartamental*" a quienes se encarga la elaboración del programa Interdepartamental de educación de adultos, la coordinación de las diferentes propuestas

y la evaluación de los resultados obtenidos en el programa general.

Junto a estas estancias aparece como en las leyes andaluza y gallega el "*Consejo Asesor de Formación de Adultos*" (art. 23) que se crea con la finalidad de incorporar a distintas instancias sociales que tienen incidencia en la educación de adultos. Su función básica es la de asesoramiento tanto en programas como de coordinación con los diferentes departamentos así como de interacción con los entes locales y la correspondiente labor de información. En conjunto, se establecen diferentes formas de relación entre distintas instancias y administraciones para proponer medidas y actuaciones que garanticen el derecho a la educación de adultos.

Entre estas medidas un aspecto sumamente importante es de la financiación. Todas las leyes garantizan la financiación pero su "fórmula" no deja de ser convencional y hasta diríamos "poca precisa". En efecto si se pretende hacer de la educación de adultos un sector propio con sus diferentes programas sería más conveniente fijar porcentajes o determinar costos que posteriormente se irían matizando y perfilando de forma más concreta. Es este el caso de algunas leyes específicas de educación de adultos como la ley francesa o la ley noruega. En la primera, para la cual la educación de adultos tiene un componente muy importante de formación laboral junto otros componentes de gran historia y tradición como la educación popular ("*Peuple et culture*"), se ha fijado desde la ley de 1971 un porcentaje concreto de la masa salarial por parte las diferentes empresas dedicado a la formación de adultos. Tal porcen-

taje ha ido evolucionando desde el 1,1% al 1,9% en los diferentes cambios normativos y con el transcurso del tiempo.

Por su parte la ley Noruega, reformulada en 1977, establece muy claramente no solo los ámbitos de la educación de adultos sino los porcentajes de financiación que corresponden a cada una de las administraciones educativas. En el caso concreto de la educación "básica especializada para adultos" la financiación total corresponde al Estado. Es el Estado quien financia hasta el 80% los estudios voluntarios en instituciones y hasta el 50% de los cursos cortos en la Universidades Populares. En el caso de formación para el mercado laboral y formación en colaboración con la empresas el propio Estado se hace cargo en un 80% de los costes. Por su parte los estudios alternativos de educación fundamental y los diversos ámbitos particulares de formación individual se financian una vez realizado el estudio de costes y según necesidades.

Desde esta perspectiva normativa queda muy claro que corresponde al Estado la financiación de la educación básica de adultos y la financiación de otros tipos de educación con porcentajes ya determinados para otros tipos de formación que realizan los municipios, las universidades populares, las industrias, las diferentes organizaciones. A los propios municipios le corresponde la planificación y financiación de sus propias actividades de formación de adultos a través de sus programas anuales. Las diferentes asociaciones tienen como misión la elaboración de proyectos, su realización y evaluación. Existe una interacción entre los diferentes organismos con sus funciones

claramente especificadas. Al Ministerio(s) corresponde el Diseño General de la Política; es competencia de las Autoridades Regionales la elaboración del programa regional por medio del Consejo Regional de Asuntos Culturales y Consejo Escolar Regional; a los Municipios compete la elaboración de los programas anuales a través de su Consejo Escolar de Educación de Adultos y Consejo de Asuntos culturales.

Para nuestra caso, el problema de la financiación es considerado y afirmado desde el punto de vista normativo. La diferencia estriba en el carácter genérico (en el contexto general de los presupuestos para la comunidad gallega) o en el marco tanto de los presupuestos o con mayor incidencia en la vía de convenios entre las administraciones (ley andaluza y catalana). Estas situaciones no es que nieguen la financiación pero ésta se encuentra más condicionada por situaciones conyunturales que pueden dificultar el desarrollo de sus actividades y programas.

### Cuadro IV. Organización Administrativa y Financiación de Educación de Adultos

ANDALUCÍA	CATALUÑA	GALICIA
<p><b>Consejería de Educación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponde ordenación, inspección, evaluación académica.</li> </ul>	<p><b>Gobierno de la Generalitat:</b></p> <p>Competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar el programa general de E.A. • Establecer normas para otorgar.</li> </ul>	<p><b>Gobierno de Galicia:</b></p> <p>Regular, programar, y supervisar las actividades de E.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar el programa general, dictar normas necesarias, promover y coordinar actividades en colaboración con otras Administraciones públicas y privadas.</li> </ul>
	<p><b>Departamento Competente en la Materia (Bienestar Social)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve y coordin actividades de E.A.</li> <li>• Aprueba programas/planes de entidades locales.</li> <li>• Coordina actividades de consejos comarcales y demás entes locales.</li> </ul>	
	<p><b>Comisión Interdepartamental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elabora el programa interdepartamental de E.A. Coordina propuestas de E.A.</li> <li>• Evalúa resultados obtenidos en el Programa General</li> </ul>	
<p><b>Comisiones Provinciales</b></p> <p>Participación en el ámbito territorial</p>		<p><b>Servicios de Inspección de las Delegaciones:</b></p> <p>Coordinación y seguimiento de Programas</p>
<p><b>Comisión de Adultos:</b></p> <p>Organo participación/coordinación</p> <p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación, dinamización y seguimiento.</li> <li>• Coordinación con otras instituciones públicas y privadas.</li> </ul>	<p><b>Consejo Asesor de Formación de Adultos:</b></p> <p>incorpora las distintas instancias sociales con incidencia en E.A.</p> <p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoramiento (programas, coordinación con diferentes departamentos, interacción con entes locales, información)</li> </ul>	<p><b>Consejo asesor de Educación y promoción de adultos.</b></p> <p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoramiento en siguientes ámbitos: definición de programas, delimitación de núcleos de formación; planificación, coordinación e impulso de actuaciones que favorezcan colaboración con instituciones culturales y profesionales.</li> </ul>

<b>Composición de la Comisión.</b>	<b>Composición del Consejo.</b>	<b>Composición del Consejo</b>
<p>Fijada en la Ley (art. 9).</p> <p>Preside el consejo de Educación (Consejero de Educación);</p> <p>2 representantes de Consejería;</p> <p>1 representante de cada una de las Consejerías relacionadas con E.A.;</p> <p>3 representantes de la Federación andaluza de Municipios y Provincias.</p>	<p>Fijada por Ley (art. 22)</p> <p>7 representantes de la Generalitat -rango Director General- relacionados con E.A.;</p> <p>Presidente del Consejo Social de cada Universidad;</p> <p>1 representante de la Asociación catalana de municipios;</p> <p>1 representante de la Federación de Municipios de Cataluña;</p> <p>1 representante de entidades con actividades en E.A.;</p> <p>2 personas de prestigio en formación de E.A.;</p> <p>1 representante de cada uno de los dos sindicatos más representativos;</p> <p>2 representantes de las asociaciones de empresarios más representativas.</p>	<p>(Decreto 11/1993)</p> <p>11 representantes de la Administración:</p> <p>Presidente: Conselleiro de Educación;</p> <p>Vicepresidentes:</p> <p>Directores Generales de Educación Básica y Trabajo.</p> <p>Vocales: 8 Directores Generales de las diferentes Consellerías;</p> <p>1 representante de Diputaciones provinciales;</p> <p>1 representante de cada federación de ayuntamientos;</p> <p>1 representante de cada una de las centrales sindicales más representativas;</p> <p>3 personas de confederación de empresarios;</p> <p>2 personas de prestigio en la formación de adultos.</p>

*Fuente: Textos legales. Elaboración propia*

Si nos atenemos a los rasgos normativos podría decirse que con respecto al tema de la territorialización que existe una cierta reticencia para aclarar la interrelación entre las diferentes administraciones. Con respecto a la administración local observamos diferentes situaciones. Por una parte propuestas claras (art. 3 de la Ley de Andalucía) en que se indica que “el ámbito territorial básico para el desarrollo al derecho de la educación de personas adultas es el municipio” sin perjuicio de que puedan existir otros ámbitos territoriales distintos. Por otra parte se admite la interacción entre las administraciones. La Ley de Cataluña sugiere (art. 9, 1) el establecimientos de convenios con las administraciones locales para racionalizar recursos ma-

teriales y humanos e indica que las propias corporaciones locales (art. 20, 1) elaborarán planes locales de formación que expresarán las necesidades existentes y futuras y las iniciativas para resolverlas al mismo tiempo que en la gestión de los servicios “se solicitará la colaboración activa de los entes locales, en los términos establecidos por la presente ley (art. 9). La Ley que, en principio, se muestra menos localista es la ley gallega. En efecto en su articulado no existe una referencia directa al compromiso de base territorial. Ello no quiere decir que los entes locales no tenga participación en el propio Consello Galego de Educación y Promoción de Adultos.

Sin embargo sí que se señala de forma explícita que “a nivel provincial, la coordinación y el seguimiento de los pro-

gramas corresponde a las delegaciones “ (art. 12) al mismo tiempo que se tendrá en cuenta una actuación comarcalizada para el desarrollo de los programas.

Esta situación de reticencia con respecto definir de forma más precisa la implicación local es motivada por dos situaciones diferentes. La primera situación de carácter “carencial”. Es decir la falta de tradición en nuestro país de continuada implicación local en la acción educativa aunque muchos municipios hayan ido más allá de lo que la propia Ley de Régimen Local establece creando sus propios “Departamentos de Educación” y sus propios programas educativos, sus cursos específicos de formación ocupacional etc. La segunda situación se deriva de una falta de clarificación y de interacción administrativa. En efecto, de alguna forma la propia política autonómica que considera básica la descentralización mira con ciertos prejuicios la propia iniciativa que los propios municipios pueden realizar en este sector de la educación de adultos. De hecho en ámbito de la acción “formal” son los centros respectivos dependientes de la Consellería los que realizan las actividades formativas. Algunos de ellos con más implicación y sensibilidad hacia el “entorno” procuran hacer de la educación de adultos un espacio que sirve de forma efectiva y con diferentes programas al desarrollo comunitario.

### **III. Conclusión: Hacia una valoración crítica.**

Es muy poco el tiempo transcurrido para poder hacer un balance de lo que supone la promulgación y desarrollo de las leyes de educación adultos. De forma particular si nos referimos a nuestra pro-

pia autonomía gallega. Aunque ley data de 1992, únicamente en 1993 se establece el decreto de estructura, organización y funcionamiento del Consello Galego de Educación y Promoción de Adultos que se reúne por primera vez en abril de 1994.

Sin embargo sí es posible hacer algunas valoraciones de este interesante desarrollo normativo en educación de adultos tanto en los aspectos que consideramos más positivos como en aquellos que ofrecen una consideración más crítica.

Desde una consideración positiva general podemos decir que la promulgación de estas leyes otorga en primer lugar un carácter y una consideración particular a la educación de adultos de que la que carecía anteriormente al mismo tiempo que indica un compromiso de las administraciones por comprometerse con este sector importante cara al futuro. Desde un análisis más particular la existencia de estas leyes aporta los siguiente elementos:

1. La presentación de un marco político específico según el contexto y necesidades de cada comunidad autónoma en el sector de la educación de adultos. Ello se ha concretizado en la clarificación de competencias y en la presentación de campos preferentes de actuación.
2. La educación de adultos a través de estas leyes- si bien sin grandes novedades- establece una estructuración administrativa precisa tanto en el sector de la planificación (programas) como en el sector de los organismos asesores (Consejo Asesor de Educación de Adultos).
3. Existe un reconocimiento específico para la educación de adultos a través de un planteamiento sociopolítico de carácter tanto general como a nivel de diferentes

acciones de formación general, inserción laboral y desarrollo comunitario.

4. Se establece la necesidad de una financiación particular respecto a las necesidades que, por situaciones sociohistóricas y por demandas de futuro, va a tener la educación de adultos antes los cambios acelerados de nuestra sociedad.

Junto a estas consideraciones y tras un análisis de las diferentes propuestas en sus aspectos más importantes - existen otros temas a considerar que por razones de espacio han sido omitidos- también se puede decir que no todo es tan brillante como aparece en las propuestas normativas.

Desde una visión crítica podemos destacar los siguientes aspectos :

1. Existe una cierta “desproporción” entre los planteamientos políticos y la estructura de acción, ofreciendo la prioridad de su organización a los aspectos más formales de la educación (centros.) proyectando con ello todavía demasiado una orientación y visión de la educación de adultos sobre el sector “escolar/formal” con escasa incidencia sobre la “política cultural” y los sectores “no formales e informales” de la educación. Es cierto que en nuestro país todavía necesitaremos durante años de una educación básica de adultos por carencias sociohistóricas o por “fracasos” del propio sistema educativo. Sin embargo nuevos horizontes se están abriendo antes las situaciones y cualificaciones laborales que vivimos y antes las nuevas perspectivas y demandas que se vislumbran y de la que algunos trabajos ya diseñan su horizonte (Telépolis, o nueva forma de organización social: la ciudad a distancia)
2. En el contexto de la organización y desarrollo de la educación de adultos se pueden observar ciertas reticencias en la perspectiva del ámbito territorial y de la participación. En algunos casos a las entidades locales se les concede muy poco peso de representación y participación en la planificación, programación y asesoramientos. Su representación en los Consejos Asesores es, por lo general, insuficiente si se pretende acercar la educación de adultos a las necesidades concretas de los ciudadanos. De hecho en las leyes no se apuesta claramente por una “municipalización” de la educación de adultos, ni tampoco queda muy clara la perspectiva de centros locales- comarcales de distrito como se expresaba en el propio Libro Blanco. Se opta solamente, según las diversas leyes, por el establecimiento de convenios, por una implantación equilibrada territorialmente de la educación de adultos, por la colaboración activa entre entes locales para la gestión de programas, por la presencia de representantes locales en los consejos asesores de educación de adultos.
3. En cuanto al tema de la financiación si bien existe un compromiso de hacerla efectiva por diferentes fórmulas, faltan mecanismos y aspectos normativos concretos (referencias a sectores, instituciones, porcentajes etc.) que permitan disponer de medios suficientes así como de la plasmación y existencia de un compromiso de coordinación por parte de todas las administraciones.
4. Se advierte una escasa referencia a cuestiones de “formación de formadores de adultos” así como a la necesidad de incardinar y fomentar la intervención universitaria tanto en los sectores

de la formación como de la investigación. Es evidente que no se niegan estas posibilidades pero sus vías de acción van a estar más pendientes de acuerdos y convenios muy puntuales que de unas orientaciones políticas precisas para favorecer de forma efectiva tanto las acciones de formación como de investigación.

A pesar de todo ello consideramos que la legislación autonómica sobre educación de adultos es un paso importante para generar nuevas experiencias y desarrollar nuevas propuestas en el marco de las administraciones públicas. La existencia de estas leyes y su desarrollo son un paso importante para que la educación de adultos tome la relevancia que se merece si consideramos la historia, tradición, implicación que esta tiene en los diferentes países europeos.

### Bibliografía:

- ALCARAZ MARTINEZ, A. (1986): *Educación de adultos en la región de Murcia*. Dirección Regional de Educación. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Murcia.
- ARROGANTE LÓPEZ, V. (1991): "Las políticas sociales municipales en los noventa" en *Entre Líneas*, nº 6. Federación Española de Universidades Populares. Madrid. pp. 63-74.
- CIDE, (1992): *Las desigualdades en la Educación en España*. M. E. C. Madrid
- CLAVAL, P. (1987): "La region: concept géographique, économique et culturel" en R. I. S. S. nº 112, pp. 179-192
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS(1993): *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1982): *Contribution au développement d'une nouvelle politique éducative*. Strasbourg.
- (1987) *Education des adultes et développement communautaire*. Strasbourg
- (1992) *Education des adultes et mutations sociales*. Strasbourg.
- CUADERNOS DE PEDAGOGIA (1985). "Educar al adulto". nº 125. pp. 3-35.
- CUADERNOS DE PEDAGOGIA (1989): *Diez años de Ayuntamientos democráticos*. nº 176: Diciembre, pp. 5-28.
- ECHEVERRIA, J. (1994): *Telépolis*. Ediciones Destino. Barcelona.
- EDUCACION Y SOCIEDAD (1993): *Monografía: "Educación de Adultos"*. Madrid. nº 12. Madrid.
- FAURE, E. (1972): *Aprender a ser*. Alianza Editorial. Madrid
- FEDERIGHI, P. y Otros (1992): *La organización local de la Educación de Adultos*. Editorial Popular. Madrid.
- FERNANEZ J. J. - MAYORDOMO, A. :(1993): *Política Educativa y Sociedad*. Universitat de Valencia. Valencia.
- FERRANDEZ, A. - PUENTE, J. M. (Dir): *Educación de personas adultas*. (Vol I y II). Editorial Diagrama. Madrid.
- FLECHA, R. (1990): *Educación de personas adultas*. Propuestas para los años 90. El Roure. Barcelona.
- HUSEN, T. (1978): *La sociedad educativa*. Anaya. Madrid.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR ADULT EDUCATION (1993): *Educación y desarrollo de las Comunidades Locales*. Seminario Internacional. Federación Española de Universidades Populares. Madrid.
- JARVIS, P. (1989): *Sociología de la educación continua y de adultos*. El Roure. Barcelona.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1991): *Educación de adultos en Andalucía*. Consejería de Educación y Ciencia. Sevilla.

- MARZO, A. - FIGUERAS, J. M. (1990): *Educación de Adultos: Situación actual y perspectivas*. ICE- Horsori. Barcelona.
- MINISTERIO DE ECONOMIA y HACIENDA (1990): *Política regional en la Europa de los años 90*. Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (1986): *Libro Blanco de la Educación de adultos*. Madrid.
- OREFICE, P. ; SARRACINO, V. (1981) (Coord): *Comunità locali e educazione permanente*. Liguori. Napoli.
- OREFICE, P. (Coord): *Educazione e sviluppo locale e regionale : esperienze europee*. Liguori. Napoli.
- PAZ, X (1984). *Educación de adultos y Educación Permanente*. Humanitas. Barcelona.
- PEDAGOGIA SOCIAL (1994): *Educación de Adultos. Monográfico, nº9*. Universidad de Murcia.
- POMMIER, P. (Dir)(1993): *Formation des hommes et développement des territoires*. La documentation Française. París.
- QUINTANA, J. M. (1991). *Pedagogía Comunitaria. Perspectivas mundiales de educación de adultos*. Narcea. Madrid.
- REQUEJO OSORIO (1991): "Educación de adultos en Galicia". Revista Galega de Educación, nº 12. Vigo. pp. 4-15.
- REQUEJO, A. (1994): *Política y praxis de Educación de Adultos*. (en prensa). Tórculo. Santiago de Compostela.
- SCHWART, R., BLIGNIERES, A de (1981): *Rapporto sull' educazione permanente*. Documento finale presentato al Consiglio d' Europa. Editrice Sindacale italiana. Roma.
- VICCARO, G- PIRAS, G. (1990)(Dir): *Educazione delle comunità locali in Europa*. Liguori Editore. Napoli.
- UNESCO (1985): *El desarrollo de la educación de adultos. Aspectos y tendencias*. IV Conferencia Internacional sobre Educación de adultos. París.