



---

## SITUACION DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN ESPAÑA

*Jaime Sarramona*

---

El autor es catedrático de Pedagogía de la Universidad Autónoma de Barcelona y técnico cooperante de la OEI. Este artículo fue presentado en noviembre de 1985 en Río de Janeiro.

### ANTECEDENTES HISTORICOS

La primera normativa legal que se ocupa de los adultos se remonta a 1833, con el proyecto de Somerneles, convertido en ley en 1838. Pero que de especial resonancia la ley del 9 de septiembre de 1857 (Ley Moyano), donde se dice: "El gobierno fomentará el establecimiento de lecciones de noche y de domingo para los adultos cuya instrucción haya sido descuidada o que quieran adelantar los estudios" (Artículo 106). Así se quiso dar respuesta al 81% de analfabetos existentes por entonces en España.

Centrados en el siglo XX, se pueden distinguir cuatro grandes periodos: 1) hasta la II República, 2) el periodo republicano, 3) el periodo franquista y 4) la recuperación democrática.

1. Desde principios del siglo hasta la proclamación de la II República en 1931, cuantas disposiciones legales se promulgan contemplan solamente la impartición de clases a los adultos que no han recibido escolarización o que ésta ha sido mínima o deficiente. Así se puede señalar el Real Decreto del 4 de octubre de 1906, donde en su Artículo 19 indica: "En todos los pueblos se procurará asociar a la enseñanza, en la clase nocturna de los adultos, a las personas de notable cultura, como médicos, abogados, farmacéuticos y demás personas que se hayan distinguido en algún ramo de conocimientos. Al efecto, los maestros, de acuerdo con las Juntas Locales, harán al principio de curso las invitaciones que consideren convenientes a este propósito". La realidad, sin embargo, no resultó siempre positiva al aplicar esta normativa. Dos decretos posteriores serían más específicos en las actuaciones: el del 31 de agosto de 1922, creando la Comisión Central para combatir el analfabetismo, y el del 25 de septiembre de 1925, estableciendo clases complementarias destinadas a los alumnos de 12 a 18 años, para ampliar sus conocimientos primarios y profesionales.

A esta legislación estatal se puede añadir la desarrollada por la *Mancomunitat* de Cataluña,<sup>1</sup> que creó en 1914 el Instituto de Educación General, con el propósito de "difundir los conocimientos que tiendan a mejorar o mejoren la condición física y moral de las gentes".

Fuera del marco oficial hay que contabilizar diversas iniciativas religiosas y seculares que se concretan en la creación de instituciones como los Ateneos, los Círculos Obreros, las Casas de Cultura, etc. Entre estas iniciativas se recuerda especialmente el proyecto de Ferrer i Guardia de crear una Universidad Popular vinculada a un movimiento de la Escuela Moderna, sobre la base de las conferencias y sesiones dominicales.

2. La República se ocupó muy prontamente de la educación de adultos. El 29 de mayo de 1931 se pone en marcha el Patronato de Misiones Pedagógicas y el 7 de agosto del mismo año se organiza un servicio de bibliotecas como instrumento de cultura popular.

3. Durante la época franquista, en 1950 se crea la Junta Nacional contra el Analfabetismo, como un anticipo de la Campaña Nacional de Alfabe-

---

1 Así se denominó a la entidad política resultante de la unión de las cuatro diputaciones provinciales que había en Cataluña. Duró de 1914 a 1925.

tización, que se llevaría a cabo durante la década de los años sesenta, coincidiendo con el desarrollo económico. Así, se establece en 1963 la obligación de participar en la Campaña a los “analfabetos comprendidos entre los 14 y los 60 años” y para hacer efectiva tal medida se contó con la colaboración de entidades públicas y privadas. La Campaña se dio por oficialmente concluida en 1973 con la creación del Programa de Educación Permanente de Adultos (EPA), a pesar de que en 1970 todavía existía oficialmente un 8.9% de analfabetos de ambos sexos, concretados en un 5.1% de varones y 12.3% de mujeres.

El programa EPA divide la educación permanente de adultos en tres ciclos o niveles:

- Primer ciclo: alfabetización y perfeccionamiento de las técnicas de lectura y escritura.
- Segundo ciclo: preparación para la obtención del Certificado de Escolaridad.
- Tercer ciclo: preparación para la obtención del título de Graduado Escolar.

Bajo el espíritu de la educación permanente de adultos surgieron instituciones como la Universidad Nacional de Educación a Distancia y el Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia, con el propósito de otorgar nuevas oportunidades a los adultos para obtener, respectivamente, una licenciatura universitaria o un título de bachillerato.

4. La recuperación de los derechos democráticos no ha supuesto, hasta hoy, el dictamen permanente de adultos, que sigue regulado por Orden Ministerial de 1973, aunque existen borradores y “libros blancos” cara a tal renovación. Las acciones oficiales, pues, son continuación de las emprendidas en la etapa anterior, si bien se han multiplicado las iniciativas y descentralizado ampliamente la responsabilidad de su ejecución.

Un punto a destacar es el cúmulo de instituciones y programas de contenidos no formales: profesionales, de desarrollo cívico, cultura básica, ocio, formación sindical, salud, planificación familiar, arte, etcétera.

La instauración de regímenes autonómicos ha dinamizado la diversificación de iniciativas en las Comunidades Autónomas, entre las que destacan las llevadas a cabo en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco:

- a). Enseñanza del idioma y nociones de geografía, historia y matemáticas para los que no han recibido instrucción primaria.
- b). Ampliación del programa total de la escuela para los ya iniciados.
- c). Clases especiales sobre temas de aplicación a las principales acti-

vidades, oficios u ocupaciones predominantes en la localidad o en la región.

5. Incluso durante la Guerra Civil (1936-39) el Gobierno de la República siguió ocupándose de la educación de adultos. Así, se nombraron “auxiliares en la lucha contra el analfabetismo”, destinados a cubrir las vacantes dejadas por los maestros movilizados; y en el mismo ejército se crea en 1937 el cuerpo de los “milicianos de la cultura”, con la misión de culturalizar a los soldados.

Finalizada la Guerra Civil, el régimen franquista, reinstaura las clases para adultos poniéndolas en manos de las Juntas Municipales, al tiempo que las impregna de la doctrina oficial. La ley del 17 de julio de 1945 establece el carácter obligatorio de asistir a clases nocturnas a quienes no tuvieran el Certificado de Estudios Primarios. Sin embargo, no hubo una real preocupación por hacer efectiva esta disposición que, por otra parte, resultaba prácticamente imposible de cumplir dado el elevado número de afectados.

## II. SITUACION ACTUAL

Como se ha indicado, la educación permanente de adultos —según denominación oficial— sigue regulada por la normativa de 1973, y comprende desde la alfabetización hasta el llamado “tercer ciclo”, que desemboca en la obtención del título de Graduado Escolar. Las cifras oficiales sobre el alumnado en los distintos ciclos son las siguientes (curso 1983-84):

Ciclo	Alumnos	Porcentaje
Iniciación (analfabetos)	4 783	4.6
Primero	10 051	9.6
Segundo	20 893	20.0
Tercero	68 866	65.8
Total	104 593	100.0

A estas cifras de escolarización formal cabría añadir que, según informe elaborado en 1984 por la Dirección General de Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia, el 6.6% de la población española mayor de 10 años corresponde a analfabetos absolutos y el 36% a analfa-

betos funcionales; sólo el 20.7% de la población mayor de 25 años tiene el equivalente del actual Graduado Escolar o está estudiando algún nivel.

Para dar una idea más detallada de las instituciones principales que actualmente se vinculan con la educación de adultos, presentaremos aquéllas que tienen mayor incidencia.

## 1. Centros EPA

La organización de los centros de "Educación Permanente de Adultos" se inicia con unos mil profesores participantes en la extinta Campaña de Alfabetización tras indicarse que se habían "logrado plenamente los objetivos" de tal Campaña (Orden del 5 de julio de 1973). La fundamentación legal de estos centros se encuentra en la Ley General de Educación de 1970, en cuyo Artículo 44.1 se dice:

Mediante centros especialmente creados con este fin o a través de sectores o grupos en los centros ordinarios se ofrecerá la posibilidad de:

- a). Seguir estudios equivalentes a la Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional a quienes por cualquier razón no pudieron cursarlos oportunamente.
- b). Perfeccionamiento, promoción, actualización y readaptación profesional, así como la promoción y extensión a distintos niveles.

Actualmente, los centros públicos EPA dependen del Ministerio de Educación y Ciencia o de los respectivos Departamentos de Educación en aquellas Comunidades Autónomas que tienen transferidos los servicios educativos (Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, País Valenciano, etc.). Los centros dependientes del Ministerio se dividen en la triple modalidad de: Centros EPA, b) Círculos EPA (limitados en alumnos y profesores) y c) Aulas EPA (insertas en un centro de EGB).

Las enseñanzas se estructuran oficialmente en tres niveles: alfabetización, certificado y graduado, pero en la práctica se suelen planificar niveles intermedios. También suelen programarse enseñanzas no formales, con el propósito de dar una preparación cultural más amplia y diversificada.

Los alumnos de los Centros EPA son fundamentalmente adultos en búsqueda de una promoción académica, pero se incluye un contingente muy importante de adolescentes que, tras terminar la escolaridad obligatoria (14 años), no obtuvieron el título de Graduado Escolar.

En el curso 1983-84 había un total de 2 988 unidades escolares y 3 112 profesores adscritos a estas unidades de centros EPA.

Aparte de los centros públicos y privados EPA, existen convocatorias anuales para la obtención de los títulos básicos, a los que pueden acogerse los mayores de 14 años, sin necesidad de acreditar escolarización. Los alumnos obtienen la preparación necesaria por cuenta propia o en centros no reconocidos.

## 2. Enseñanza a distancia

Es bien sabida la aportación de las metodologías no presenciales a la educación permanente de adultos de todo el mundo. En el caso de España existen tres instituciones de ámbito estatal que se responsabilizan, respectivamente, de la educación formal en los niveles básico (CENEBA), medio (INBA) y superior (UNED). Amén cabe añadir el caso especial de Radio ECCA como centro privado con convenio especial con la Administración, y los centros privados de educación a distancia que no tienen reconocidos oficialmente sus diplomas.

El Centro Nacional de Educación Básica a Distancia (CENEBA) nace en 1979 (Real Decreto 546/1979 del 20 de enero) con el propósito de impartir enseñanzas equivalentes a la Educación General Básica (obligatoria) a los adultos y a los niños en edad escolar (6-14 años) que no pudieran ser escolarizados normalmente. La sede central está en Madrid y depende directamente de la Dirección General de Educación Básica.

Además de sus servicios propios, el CENEBA cuenta con dos elementos más para llevar a cabo su labor: a) los centros colaboradores, escogidos entre centros públicos de EGB y b) las entidades vinculadas, de diversa índole, que realicen enseñanzas sin afán de lucro.

Durante el curso 1983-84 esta institución atendió a un total de 7 554 alumnos adultos y 369 en edad escolar.

El Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia (INBA) fue creado en octubre de 1975, con el propósito de proporcionar a los adultos y jóvenes que no podían asistir a los centros presenciales de bachillerato, la oportunidad de estudiar a distancia los tres cursos de Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) y el Curso de Orientación Universitaria (COU).

La metodología se apoya en textos impresos y en la tutoría personal, que presenta varias modalidades: la tutoría "básica", que es obligatoria y de periodicidad quincenal; la tutoría "de apoyo", también quincenal pero no obligatoria; la tutoría "individual", según conveniencia acordada entre profesor y alumno y la tutoría "por correspondencia". Los alumnos son

atendidos mayoritariamente en los centros colaboradores —Institutos de Bachillerato que ceden al INBAD sus instalaciones durante unas horas semanales—, si bien a partir de 1980 se han creado las “extensiones”, que son centros específicos con profesorado exclusivo. También se cuenta con emisiones radiofónicas de carácter informativo y complementario.

En el curso 1982-83 el INBAD tenía inscrito un total de 26 365 alumnos, repartidos en siete países además de España: Alemania, Holanda, Bélgica, Suiza, Francia, Reino Unido y Estados Unidos.

La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) es la única institución de nivel superior que imparte educación formal a distancia en España. Inició sus actividades en 1973 con las licenciaturas de Derecho y Filosofía y Letras, y actualmente atiende un total de 14 licenciaturas y más de 75 000 alumnos (datos del curso 1982-83). Además de las carreras regladas, se ofrecen cursos de matrícula libre y cursos de actualización para algunos profesionales.

La UNED nació con el propósito de proporcionar una oportunidad de estudios universitarios a los adultos y jóvenes, y con la intención de suprimir los denominados “alumnos libres”, que sólo acudían a las universidades presenciales en las convocatorias de exámenes finales, al tiempo que colaboraba a la descongestión de las universidades tradicionales.

Le metodología empleada por la UNED se basa fundamentalmente en el material impreso, complementado con emisiones radiofónicas y algunos materiales audiovisuales. La tutoría personal es voluntaria y se efectúa en la red de 47 centros asociados con que cuenta la Universidad, donde también tienen lugar las pruebas de evaluación presenciales y son corregidas las pruebas realizadas por el alumno a domicilio.

El problema principal de la UNED sigue siendo el elevado porcentaje de abandonos. De los alumnos inscritos desde 1973 a 1980 (un total de 102 300), un 72% abandonó sus estudios y tan sólo un 1% obtuvo el título de Licenciado.

Radio ECCA (Emisora Cultural Canaria) nació en 1963, cuando el Ministerio de Información y Turismo canceló a la Compañía de Jesús la licencia para transmitir emisiones educativas en Las Palmas de Gran Canaria. En 1977 pasa la entidad a ser considerada como Centro Estatal EPA, con convenio especial.

Mediante un sistema mixto de acción tutorial presencial —textos impresos y emisiones radiofónicas— Radio ECCA imparte alfabetización y cursos académicos formales de nivel básico y de bachillerato, amén de cur-

sos no formales de inglés, contabilidad, lengua y cultura, formación cívico-social y educación de padres. Actualmente cubre el área geográfica de las Islas Canarias y una gran parte de las provincias peninsulares y Baleares. El Total de alumnado atendido en 1983-84 por todos los cursos fue de 52 201, divididos entre 25 812 en los cursos académicos y 26 389 en los no académicos.

La enseñanza a distancia privada se halla en España integrada —prácticamente en su totalidad— en la Asociación Nacional de Centros de Enseñanza a Distancia y a su actuación está regulada por el Real Decreto 2641/1980 del 12 de diciembre y Orden Ministerial del 13 de julio de 1981. Suman unos 80 centros que atienden unos 150 000 alumnos.

Los cursos ofrecidos son de gran diversidad, desde culturales a profesionales, pasando por los *hobbies*. En ocasiones se han firmado convenios con organismos públicos (Ministerio de Trabajo) y privados para otorgar becas a trabajadores emigrantes o para preparar cultural y profesionalmente a trabajadores de empresas.

Los diplomas otorgados, como se ha señalado anteriormente, carecen de reconocimiento oficial, si bien algunos de ellos han logrado un cierto prestigio social y, en cualquier caso, los cursos han de ser autorizados por el Ministerio de Educación y Ciencia.

### 3. Instituto Nacional de Empleo (INEM)

El INEM es un organismo autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo, según Real Decreto del 16 de noviembre de 1978. Se creó para responsabilizarlo de la denominada “formación profesional ocupacional”, esto es, aquella que acontece fuera del sistema escolar reglado y, por tanto, va dirigida especialmente a los jóvenes y adultos no escolarizados. Así se reunieron los centros de formación profesional que dependían de la Organización Sindical de la época franquista y se dio continuidad a los programas de Promoción Profesional Obrera, surgidos en la década de los años sesenta, y al posterior servicio de Acción Formativa, creado en los años setenta. La formación ocupacional se presenta actualmente con el propósito de asegurar “la adecuada formación profesional de los que quieran incorporarse al mundo laboral o, encontrándose en él, pretendan reconvertirse o alcanzar una mayor especialización profesional (Art. 14.1 de la Ley Básica de Empleo del 8 de octubre de 1980). Es así que al INEM le corresponde “fomentar la formación del trabajador en estrecha vinculación con la política de empleo a través de las oportunas acciones de actualización,

perfeccionamiento y, en su caso, reconversión profesional (Art. 43). El total de cursos y alumnos atendidos es el presentado en la tabla siguiente (año 1982):

Centros	Alumnos	Cursos
Fijos Modulares y móviles	33 066 53 419	2 120 3 434
Total	86 485	5 554

Muchos de los cursos se imparten en régimen de concertación o de colaboración con empresas e instituciones, de modo que del total indicado sólo 44 844 alumnos recibieron la formación en régimen directo de impartición a cargo del INEM.

Al término de los cursos, el INEM expide un diploma en el que se especifica el contenido y la duración de los mismos. Su validez en el mercado de trabajo no está reglamentada, si bien con anterioridad a 1980 algunos cursos de formación ocupacional se homologaron con los estudios formales de formación profesional de primer grado.

#### 4. Universidades Populares

Al igual que otros países europeos, España cuenta hoy con una red de Universidades Populares, cuyos antecedentes se remontan a principios de siglo, pero fueron reorganizadas a partir de 1979. En febrero de 1985 sumaban un total de 54, la mayoría de las cuales están ubicadas en poblaciones menores de 10 000 habitantes y en zonas de mayor carencia cultural.

Las Universidades Populares se apoyan en el soporte económico prestado por los Ayuntamientos y, aunque cada universidad funciona de manera autónoma, se hallan unidas a través de la Federación Española de Universidades Populares. Imparten cursos que incluyen la alfabetización y cultura básica, pasando por el cooperativismo, difusión cultural, arte, etc. En 1984 se desarrollaron un total de 1 828 cursos, en los que participaron 46 589 personas.

#### **4. Servicio de Extensión Agraria**

El Servicio de Extensión Agraria es un organismo transferido a las distintas Comunidades Autónomas, tras pertenecer al Ministerio de Agricultura desde su creación en 1955. En la intención original, el organismo en cuestión tenía por misión “prestar toda clase de ayudas técnicas, material, legal y moral que le sean solicitadas por los agricultores”, y actualmente se dedica a mejorar los conocimientos y habilidades profesionales de los agricultores.

Los últimos datos publicados por el Ministerio de Agricultura en 1980 sobre las actividades desarrolladas por el Servicio en todo el Estado, contabilizaban un total de 2 101 cursos a los que asistieron 42 866 sujetos, amén de otras acciones como consultas, visitas a fincas, reuniones, demostraciones, etcétera.

#### **6. Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo**

Este organismo autónomo, adscrito al Ministerio del Trabajo, responde a la idea de formar a los trabajadores en la higiene laboral y en la prevención de accidentes laborales. Surge inicialmente en el marco del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (1971) como un Servicio Social (1976), para tomar su estructura actual en 1978 (Real Decreto del 16 de noviembre). Un Real Decreto de 1982 señala como objetivo principal del Instituto la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a través de la gestión, asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas que a tal fin se realizan. Esto se consigue tanto mediante cursos de formación, perfeccionamiento y actualización para técnicos de seguridad e higiene, como a través de acciones publicitarias desarrolladas en las empresas y entre la población trabajadora general sobre prácticas de prevención de riesgos profesionales. Los cursos de formación señalados abarcan desde una formación básica, dirigida a trabajadores sin requisitos previos, hasta los de formación superior, que tiene como destinatarios a titulados medios y superiores. En la memoria de actividades del año 81, se contabilizaban 2 475 alumnos en las actividades de nivel superior y 46 475 en los de formación básica.

#### **7. Acciones sindicales**

Las organizaciones sindicales, legalmente vigentes desde la recuperación de las libertades públicas, tienen también actividades formativas para sus afiliados, si bien hay que señalar que aún no se han logrado niveles

equivalentes a los tradicionales en los grandes sindicatos de otros países europeos.

Como un ejemplo de las acciones formativas desarrolladas por los sindicatos españoles, se puede citar el caso de la Unión Sindical de Trabajadores (UGT), sindicato de doctrina socialista, que en 1984 desarrolló un total de 537 cursos, 72 de los cuales fueron financiados con aportaciones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. El número de horas impartidas fueron 19 197 y 1 328 los asistentes. Un detalle de la naturaleza de los cursos da la siguiente relación:

Tipo de cursos	No. de cursos
— Conocimientos básicos legales	138
— Economía de empresa	59
— Identidad sindical y acción sindical	77
— Productividad	15
— Negociación colectiva	23
— Salud laboral	41
— Elecciones sindicales	6
— Salario y nómina	43
— Equipos responsables	10
— Pedagogía básica	5
— Otros	120
<b>Total</b>	<b>537</b>

## 8. Otras instituciones

Tras señalar los organismos e instituciones de más amplia acción, restan otros muchos, dependientes de los Ayuntamientos, de la Iglesia, o de entidades culturales y benéficas que se dedican también a la educación de adultos. Puesto que la relación sería interminable y resulta imposible conseguir datos fiables sobre resultados, sólo a título de ejemplo se citarán brevemente algunas instituciones de especial incidencia.

### *Ateneos libertarios*

Los actuales Ateneos recogen la idea de los antiguos Ateneos Obreros de finales del siglo pasado, vigentes hasta el término de la Guerra Civil en 1939. Aquellos Ateneos pretendían la emancipación de la clase obrera a través de la formación cultural, si bien fueron tomando diversas orienta-

ciones políticas entre las que destacó la orientación anarquista, de ahí su nombre de "libertarios".

Los Ateneos actuales iniciaron sus actividades con la reinstauración de la democracia, en 1976, y pretenden dar testimonio de alternativas sociales en la forma de organizarse y de aprender. Su organización es totalmente asamblearia y su financiación se basa exclusivamente en las aportaciones voluntarias. El programa de actividades surge de las iniciativas de sus miembros y se abre a toda la población interesada, sin condiciones previas.

### *Centros cívicos*

Así se denomina una iniciativa surgida en la ciudad de Barcelona, a mediados de 1982, bajo el amparo del Ayuntamiento, que recoge la tradición de las acciones cívicas desarrolladas con carácter reivindicativo desde 1969 por las Asociaciones de Vecinos.

Los centros cívicos son un lugar de encuentro para los servicios de un barrio, con salas para actividades culturales y recreativas, así como centros de formación. Apuestan por una nueva concepción de la cultura, que esté imbricada en la vida social local. La financiación corre a cargo del Ayuntamiento, complementada por pequeñas aportaciones de los usuarios.

Se da una cierta diversidad entre los 15 centros existentes en 1984, pero los servicios abarcados comprenden:

- Escuela de adultos.
- Servicios sociales.
- Planificación familiar.
- Casa de ancianos.
- Actividades de tiempo libre para jóvenes.
- Biblioteca.
- Cursos diversos: lengua catalana, arte, cocina, etcétera.
- Espectáculos.
- Exposiciones.

Durante 1983 participaron un total de 8 446 personas en las actividades desarrolladas.

## **A MODO DE SINTESIS**

La educación permanente de adultos en España está pendiente de una nueva reformulación, no realizada aún en los 10 años de democracia,

pero actualmente perviven múltiples iniciativas que cubren la demanda existente de manera desigual.

La conclusión general que podría extraerse es la necesidad de una mayor atención hacia la adquisición de conocimientos básicos, pero enmarcada en una formación de todas las dimensiones de la persona. Asimismo, se podría concluir la necesidad de otorgar algún tipo de formación específica al profesorado del sistema formal de adultos, que habitualmente carece de ella y aplica metodologías inapropiadas.