

POLÍTICA EDUCATIVA Y EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS**EDUCATION POLICY AND ADULT EDUCATION**

Óscar Medina Fernández

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. España

Fecha de recepción y de aceptación: 24 de mayo de 2021, 15 de septiembre de 2021

Resumen: La tesis que defendemos en este ensayo es que en la sociedad actual y en el momento presente no tiene sentido ni recorrido la política educativa si no se plantea en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida, que es lo mismo que decir, si no se tiene en cuenta una concepción amplia de la educación y del sistema educativo que, más allá de cualquier retórica, tenga en cuenta también la educación de las personas adultas en todas sus modalidades y circunstancias. Comenzamos con una breve descripción de las principales leyes educativas españolas, analizando sus avances y limitaciones y destacando el significado que ha tenido el hecho de que tales leyes hayan dejado fuera de su regulación buena parte del caudal educativo, social y político que ha ido adquiriendo la educación de las personas adultas a lo largo de su corta historia en España.

Palabras clave: políticas educativas, leyes de educación, sistema educativo, educación de personas adultas, educación permanente, aprendizaje a lo largo de la vida.

Abstract: The thesis that we defend in this essay is that in today's society and at the present time, education policy has no meaning or purpose if it is not considered within the framework of lifelong learning, which is the same as saying, if we do not depart from a broad conception of education and the education system that, beyond any rhetoric, the education of adults in all its fashions and circumstances. We begin with a brief description of the main Spanish educational laws, analyzing their advances and limitations and highlighting the significance that such laws have had in leaving out of their regulation a good part of the educational, social and political wealth that adult education has acquired throughout its short history in Spain.

Keywords: educational policies, education laws, education system, adult education, permanent education, lifelong learning.

INTRODUCCIÓN

La motivación para participar en este congreso sobre Política Educativa está directamente relacionada con los objetivos formulados: colaborar en el diagnóstico de la educación española y presentar alternativas de mejora. Objetivos, que nos permiten compartir el convencimiento de que la Pedagogía tiene algo que decir sobre la toma de decisiones políticas que, en materia de educación, se toman en cualquier país.

Con esta comunicación se presenta un breve análisis de las principales leyes educativas españolas que han ordenado y regulado la educación a lo largo de nuestra historia, cuyas luces y aciertos, sin duda, no impiden reconocer algunas de sus sombras o ausencias, como haber dejado fuera buena parte del caudal pedagógico que ha ido acumulando la educación de las personas adultas a lo largo de su corta historia en España. Si entramos directamente en el objeto de este congreso, lo que se plantea es un debate sobre las razones por las cuales las políticas educativas españolas escasamente han tenido en cuenta la realidad de la educación de adultos, sin vislumbrar siquiera los efectos educativos, sociales, económicos y políticos que se generan en una sociedad en la que buena parte de las personas adultas realizan actividades formativas; un fenómeno de tal envergadura nunca antes conocido.

Basamos nuestro análisis en el significado de las palabras, apelando, no solo a la semántica, sino también a los contextos históricos, culturales y estrictamente educativos, que dotan de sentido a las políticas educativas de cada momento. Creemos, pues, que el estudio del lenguaje de los diferentes textos legales, como un conjunto de códigos relacionados entre sí, desvela discursos teóricos, una determinada cultura histórica según las épocas, y, sobre todo, concepciones pedagógicas que van más allá de la docencia, impulsando o promoviendo las políticas educativas en una u otra dirección (Esteve, 1979; Bunge, 1981; Suñé, 2001; Mayordomo y Fernández Soria, 2013); Touriñán, 2018).

Como su nombre indica, nos ocupamos en este congreso de un binomio, política educativa, cuyo significado dependerá de la acepción que, desde el punto de vista pedagógico, otorguemos a las dos palabras que lo componen: política y educación. Ciertamente el significado de las expresiones depende también de la relación que guarden entre sí: no es lo mismo hablar de “educación política” que de “política educativa”. Si analizamos esta última expresión (que es el tema que nos ocupa), desde el punto de vista lingüístico, estamos ante dos palabras con categorías gramaticales diferentes: “política” es un sustantivo, es decir, una palabra que se refiere a un fenómeno o realidad concreta o abstracta; y “educativa” es un adjetivo, cuya función es concretar una cualidad o característica del sustantivo. En este binomio, la palabra educativa funciona como el adjetivo que califica al sustantivo, política, tal como sucede en otros binomios: política económica, política social, política lingüística, política fiscal, política comercial, política monetaria, etc. Y también, como en nuestro caso, política educativa, lo que indica que la naturaleza de la política, sus componentes y características, su alcance y envergadura serán diferentes, dependiendo de que el adjetivo sea una u otra expresión. Por tanto, creemos que el problema principal al que nos enfrentamos en este congreso no está tanto en el sustantivo como en el adjetivo. Dicho de otra manera, independientemente de que podamos estar de acuerdo o no en lo que entendemos por política, cuando hablamos de “política educativa”, la clave está en el significado que demos al concepto de educación. La pregunta, por tanto, es: ¿cuál es el valor añadido que, desde el ángulo de la Pedagogía, aporta, en este caso, el adjetivo al sustantivo?

1. EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN EN EL BINOMIO POLÍTICA EDUCATIVA

Comenzamos por el adjetivo y, de antemano, ya nos enfrentamos a la dificultad para definirlo. Según el diccionario de la RAE, *educativo* es un adjetivo con dos acepciones: “perteneciente o relativo a la edu-

cación” y “que educa o sirve para educar”; y más concretamente, sobre la palabra *educación* se aportan tres acepciones: “acción y efecto de educar”, “crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes”, “instrucción por medio de la acción docente” y “cortesía, urbanidad”.

Incluso, si consultamos la literatura especializada, aquí el desconcierto y el desacuerdo sobre la palabra *educación* son la norma: nos encontramos con multitud de significados de esta palabra; muchos autores reconocen que se trata de un término difícil de precisar, entre otras razones, porque forma parte de la vida cotidiana (García Aretio, 1989; Trilla, 1993a; Luengo, 2004); además la Historia de la Pedagogía nos aporta todo un legado atiborrado de diferentes definiciones, por no hablar de confusiones. Según Sanvisens (1987), se trata de un “término multívoco, al que podemos atribuirle varias significaciones” (pág. 7). ¿Cuáles serían esas significaciones a las que se refiere Sanvisens?

Antes que nada, conviene aclarar previamente dos cuestiones en las que sí parece haber acuerdo, al menos, en la formulación general cuando hablamos de educación: primero, que nos referimos a una clase de actividad que produce determinados cambios en el ser humano; y segundo, que cualquier cambio no puede ser calificado de educativo. El desacuerdo nace cuando se desciende de lo general a lo particular, tratando de concretar la naturaleza de tales cambios (denominados educativos) y las circunstancias y condiciones en las que deberían darse.

En nuestra práctica profesional como docentes, este problema se nos ha planteado cuando hemos tenido que explicar el concepto de *educación* a profesionales que no trabajan en ninguna escuela: son profesores de centros de educación de adultos, monitores de las universidades populares o animadores socioculturales de los ayuntamientos, cuyos destinatarios siempre son personas adultas. En su presencia, hemos podido comprobar que el concepto de educación no se entiende del todo si se aplica a las personas adultas. Ejemplos no faltan: la educación consiste en el proceso de socialización; la educación se concibe como la influencia de una persona sobre otra; incluso la idea de que toda educación es intencional y sistemática; etc. ¿Es que las personas adultas no están socializadas? ¿Un adulto no puede aprender por sí mismo de forma autónoma? ¿No podemos aprender de la experiencia donde no se aprecia intencionalidad o actuación sistemática alguna?

En nuestra opinión, el problema de fondo que puede explicar lo dicho es la existencia de una cierta Pedagogía dominante, que tradicionalmente ha girado en torno a dos variables clásicas que han condicionado buena parte del pensamiento pedagógico a lo largo de la historia y aún en la actualidad. Estas dos variables son los niños y adolescentes, como destinatarios principales de la educación, y la escuela y los colegios oficiales, como espacios privilegiados para la acción educativa. Dos variables que, lógicamente, ya no tienen sentido en el momento actual, ni resisten la influencia y proyección que en las sociedades modernas tienen determinados fenómenos que nos hablan de educación continua, formación permanente, o aprendizaje a lo largo de la vida. Se hace necesario, pues, un concepto amplio de educación que, además de establecer la diferencia entre lo educativo y lo no educativo, sea aplicable a todo tipo de educación: para todas las edades, sea sistemática o espontánea, esté basada en la formación o asentada en la experiencia, se identifique como formal, no formal o informal y se desarrolle de forma heterónoma o autónoma.

En tal sentido compartimos las formulaciones conceptualizadoras de Marín Ibáñez (1983), Sanvisens (1983) y Martínez (1986), en las que se concibe la educación en términos de mediación optimizadora de las capacidades específicamente humanas, lo que nos lleva a señalar tres características de dicha mediación, aplicables a todo el universo educativo:

1º) La educación es una actividad, algo que se hace o sucede. Tal actividad se puede entender como proceso o resultado, pero independientemente de que sea heterónoma o autónoma, intencional o no, sistemática o espontánea, formal, no formal o informal; cuestiones todas ellas

ampliamente tratadas por algunos autores, como Coombs (1971), Nassif (1975), Ferrández y Sarramona (1975), Touriñán (1983), Sanvisens (1983 y 1987), Trilla (1993b), García Ca-rasco (1988), Ortega Esteban (1998) y otros.

2º Se trata de una actividad de aprendizaje, entendiéndolo por ello el cambio en el pensamiento y/o en la conducta que es fruto de la actividad o la experiencia (a diferencia de otros cambios que son la consecuencia de la maduración biológica). Pero en este caso es necesario hacer una salvedad, toda vez que no siempre que hay aprendizaje podemos decir que hay educación, tal como ha sido explicado ampliamente por Peters (1969), Esteve (1983), y Vera Vila (1997), entre otros, que nos vienen a decir que el aprendizaje será educativo si se realiza de acuerdo con tres criterios clave: el criterio de forma (que alude al respeto de la libertad y dignidad del educando), el criterio de contenido (que se refiere a la dimensión moral de toda actividad educativa) y el criterio de uso (que no es otra cosa que el necesario clima de apertura intelectual en el que se facilita toda la información y se favorece la crítica).

3º El aprendizaje tiene efectos optimizadores en los seres humanos. Es decir, no hablamos de cualquier aprendizaje, sino de aquellos que nos mejoran, nos perfeccionan, o, dicho de otra manera, de aquellos aprendizajes que no se darían a no ser por la acción educativa. Este rasgo optimizador de la acción educativa sí que cuenta con un alto grado de consenso entre los pedagogos, desde los clásicos, como Ruiz Amado (1911) o Froebel (1913), hasta los más modernos, como García Hoz (1981), Sanvisens (1983), Martínez (1986) y Marín Ibáñez (1983). Este último lo explica con una acertada comparación: “El perfeccionamiento tiene poco que ver con la eclosión primaveral de la planta. Se trata de desplegar unas posibilidades que no están ontológicamente predeterminadas” (Marín Ibáñez, 1983: 112).

Es indudable que, al abordar la política educativa, no da igual partir de un concepto amplio de educación, como el que se ha explicado, o partir de una concepción más restringida, sea esta explícita o implícitamente formulada. El propio concepto de política educativa, así como las características, consecuencias y medidas a tomar serán diferentes en uno u otro caso.

2. LA POLÍTICA EDUCATIVA A LO LARGO DE LA HISTORIA

Siguiendo con la perspectiva lingüística, si respecto del binomio *política educativa*, en el apartado anterior nos hemos ocupado del adjetivo, ahora nos centramos en el sustantivo, *política*, una palabra que, como ya se ha dicho, nos remite a una realidad o fenómeno, que se supone que es la manifestación o el resultado de algo.

Con la palabra política nos encontramos algo parecido a lo que hemos visto que sucede con la palabra educación: que no contamos con una terminología resuelta y aceptada, con lo que la confusión también aquí está servida. En cualquier caso, si consultamos algunos autores (Puelles, 1987 y 1996; Viñao, 1996; Colom y Domínguez, 1997; Capella, 2004; Fernández Soria, 2006, y otros), cabe pensar que, cuando hablamos de política, nos referimos a varias cosas al mismo tiempo, estrechamente relacionadas entre sí. En una primera aproximación, la política nos remite a decisiones y acciones que se toman por parte de los poderes públicos y que afectan a la convivencia y a toda la ciudadanía de una comunidad; tales decisiones, que se basan en una determinada concepción de la vida y de la sociedad, suelen expresarse en declaraciones o acuerdos, que finalmente se concretan en normas y leyes de obligado cumplimiento. En segundo lugar, la política también se refiere al *ejercicio del poder* en una sociedad, cuya finalidad es la organización social, el logro de metas comunes y la solución de problemas que crea toda convivencia, teniendo en cuenta el bienestar colectivo. Y, en tercer lugar, la palabra política

también se relaciona con la propia naturaleza humana, entendiéndolo por ello la clásica posición de Aristóteles en su escrito sobre ética, cuando afirma que el ser humano es político y, por ende, que ninguna actividad humana se puede sustraer de la política.

Pero, como también se ha dicho antes, no nos ocupamos de cualquier política sino de la “política educativa” que, naturalmente, forma parte de la política global de una comunidad de la que se considera tributaria, lo que significa que toda política educativa opera como un subsistema en el marco de un sistema político más amplio. Y, como tal subsistema, se basa en un conjunto de principios y metas que, a través de leyes y directrices, orientan, legítimamente y con la meta del bien común, la acción educativa de una sociedad (Ardoino, 1980; Puelles, 1992; García Garrido, 1996; Diez Hoch-leitner, 1976; Vico, 1999; OCDE, 2015; Fernández Soria, 2018).

Aún podemos decir algo más a la hora de conceptualizar la política educativa de un país. Contreras (1997) se refiere a ello cuando analiza las políticas educativas sobre un tema tan concreto como la autonomía del profesorado: “... las políticas no solo crean marcos legales y directrices de actuación. También suponen la expansión de ideas, pretensiones y valores que paulatinamente comienzan a convertirse en la manera inevitable de pensar. Las reformas no solo son cambios que se introducen en la organización y el contenido de la práctica educativa, sino también en la forma de pensar en ella. Al fijar unas preocupaciones y un lenguaje, establecen no solo un programa político, sino un programa ideológico en el que todos nos vemos envueltos.” (pág. 174-175).

Lo cual nos sitúa ante la dificultad principal con la que nos encontramos, a saber, que las políticas educativas dependen de dos cosas que no podemos pasar por alto: en primer lugar, dependen de lo que se hace directamente (normas, dedecisiones y actuaciones), que a su vez, es una consecuencia de las políticas generales de las que es deudora la política educativa; y, en segundo lugar, dependen de lo que se piensa o acaba pensando sobre la educación (ideas, principios, filosofías y valores), es decir, de las ideas pedagógicas dominantes que se comparten en un momento determinado.

A continuación, pretendemos analizar las principales leyes de educación en España, intentando desvelar tales ideas pedagógicas dominantes que, en cada época y período, definen, caracterizan y condicionan las políticas educativas. Con otras palabras, tratamos de responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es el concepto de educación y, por tanto, de política educativa, que subyace en el texto de cada ley?

Concretamente nos vamos a ocupar de cuatro leyes españolas, analizadas también por otros autores (Puelles, 2000 y 2008; Vico, 1995), debido a la importancia, duración y calado de las reformas que llevan a cabo. Son cuatro leyes españolas que se aprueban en los dos últimos siglos: las dos primeras en el s. XIX y las otras dos en el XX.

Según los historiadores de la educación, una de las primeras leyes que nos puede servir para analizar la política educativa de la época es la *Ley Provisional de Instrucción Primaria* de 21 de julio de 1838 (Gaceta, 1838). Conocida también como la Ley Someruelos (por el político que la firmó, el marqués de Someruelos), para algunos autores, con esta ley se lleva a la práctica el ideario liberal en materia educativa, toda vez que se busca establecer nexos con la política, la economía y la sociedad del momento (Gómez Moreno, 1987). Uno de sus logros más importantes es que sienta las primeras bases normativas y administrativas del sistema educativo español, en la medida en que se regulan las escuelas, la formación y la actuación de los maestros, así como los deberes de los padres y la función inspectora, dando lugar a que, unos meses más tarde y mediante el reglamento correspondiente, se cree una Escuela Normal en cada provincia encargada de la formación docente.

Otra de las leyes clave que aporta información relevante sobre la política educativa en España es

la *Ley de Instrucción Pública* de 9 de septiembre de 1857 (Gaceta, (1857), denominada Ley Moyano en alusión al promotor de la iniciativa. Si la ley Someruelos había creado las bases del sistema educativo, ordenando la instrucción primaria, la ley Moyano completa el sistema educativo, regulando los estudios (ya con tres niveles: primaria, secundaria y superior), los establecimientos de enseñanza (públicos, privados y otros) y los diferentes tipos de profesorado, así como todo lo relacionado con el gobierno y la administración de la instrucción pública. Según Puelles (2008), no estamos propiamente ante una ley innovadora, sino más bien consistente, que lo que consigue es dar una gran estabilidad al sistema educativo, razón por la cual afirma que se trata de “una ley casi mítica porque llegó a regir la vida de la enseñanza española durante algo más de un siglo” (pág. 7).

No obstante, la consistencia de la Ley Moyano no resiste la contradicción que se pone de manifiesto ya casi a mitad del siglo XX: un modelo educativo (el del siglo XIX), que privilegia la educación de las élites y un tipo de sociedad rural y escasamente industrializada. La influencia de la Revolución Francesa y la cultura del pensamiento de la Ilustración acaban instalándose también en la educación española con un mensaje claro y determinante: el derecho de todos a la educación y la adaptación de esta a la sociedad, planteando por primera vez en una ley de esta naturaleza el principio de educación permanente (MEC, 1969; Tiana, 1992; Moreno Martínez, 1992). Un mensaje, anteriormente asumido por la Segunda República, que inspira también la nueva ley española del año setenta, ya casi al final de la dictadura: la *Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* (BOE, 1970), conocida como *Ley General de Educación* (LGE), elaborada por Villar Palasí, ministro de educación que la propone y defiende. En el preámbulo ya se afirmaba la vocación renovadora de la ley respecto del sistema educativo español, vigente desde la Ley Moyano: el estilo clasista de la educación de entonces se opone a “la aspiración, hoy generalizada de democratizar la educación”; además venimos de un sistema educativo para una sociedad (fundamentalmente rural, de 15 millones de habitantes y con el 75% de analfabetos) que se ha transformado radicalmente.

Veinte años más tarde y ya en plena democracia, se aprueba en España, de la mano de Javier Solana como ministro de educación, la *Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo* (BOE, 1990), conocida como LOGSE que, de acuerdo con la Constitución de 1978, modifica la estructura del sistema educativo: entre otras cosas, distingue entre enseñanzas de régimen general y de régimen especial, amplía la edad de la escolaridad obligatoria (basada en el principio de comprensividad), crea nuevas etapas y niveles educativos, sienta las bases de la descentralización de la educación, reorganiza las etapas y niveles por edades, renueva en profundidad la Formación Profesional, afronta el reto de compatibilizar la calidad y la equidad del sistema educativo, incentiva la investigación en materia de educación, hace un tratamiento integrador de la educación especial, etc. (Ruiz Ruiz, 1992; Moya, 1993; Jiménez Abad, 2001; Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002). Además, se trata de una ley orgánica que cambia el currículo (dejando claro que es algo más que un programa o plan de estudios), y plantea otras cuestiones relativas a la educación de las personas adultas, como el currículo (respecto del que ordena, por fin, que sea específico para este sector de la educación), la metodología (basada en el autoaprendizaje) y los centros (abiertos al entorno y disponibles para las actividades de animación sociocultural).

Conviene señalar que después de la LOGSE se aprueban en España cuatro leyes más, como la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (la LOCE), la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (la LOE), la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (la LOMCE) y más recientemente, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (la LOMLOE), que, en relación con el tema que nos ocupa, no aportan novedades relevantes y en general no se apartan de la estructura del sistema educativo que se plantea en la LOGSE.

Llegados hasta aquí, si queremos analizar la política educativa española a lo largo de los dos siglos de referencia, volvemos a la pregunta anterior: ¿cuál es el concepto de educación que subyace en los diferentes textos legales descritos y qué concepciones pedagógicas amparan o justifican las políticas educativas?

A la vista de la descripción que se ha hecho y analizando más detenidamente cada una de las leyes, podemos formular algunas cuestiones que sometemos al debate en este foro: en primer lugar, la asociación que se establece entre educación y sistema educativo; a continuación, la concepción restringida de la educación y de los destinatarios propia del siglo XIX; y finalmente, las nuevas ideas pedagógicas que parecen legitimar las reformas educativas del siglo XX y sus posibles contradicciones.

a) La asociación entre educación y sistema educativo

Un primer análisis nos conduce al sistema educativo y al significado que se le otorga en las diferentes leyes estudiadas. A juzgar por las aportaciones de diferentes especialistas (Puelles, 1992 y 2008; Ruiz et al., 1999; Suñé, 2001; Rivas Flores, 2004; Beltrán Llavador et al., 2008; Lozano Vivas, 2011; Martínez Álvarez et al., 2013) que se ocupan de este asunto, se constata que, en general, las políticas educativas se analizan basándose en las leyes que fundamentalmente abordan o cambian lo que se conoce por “sistema educativo”. O, dicho de otra manera, que las políticas educativas casi siempre se refieren al modo en que se define y se desarrolla el sistema educativo.

Al mismo tiempo, se entiende por sistema educativo la estructura, organización y funcionamiento de la enseñanza, cuyas instituciones y organismos se supone que tienen efectos sobre la sociedad en general y sobre cada uno de los individuos: efectos económicos (crecimiento, productividad, innovación, desarrollo, etc.), efectos sociales (equidad, integración, respeto, etc.) y efectos personales (pensamiento propio, espíritu crítico, determinados valores, etc.).

Tiene importancia esta lectura de las leyes estudiadas, porque la expresión “sistema educativo” no se usa en las leyes Someruelos y Moyano y sí se utiliza ampliamente en la LGE (36 veces) y en la LOGSE (43 registros). Ello no supone obstáculo alguno, sin embargo, para reconocer que, en las cuatro leyes tiene sentido hablar de sistema educativo, en la medida en que en todas ellas (independientemente de las palabras concretas que se usen, como más adelante veremos) se organiza la educación, la enseñanza o la instrucción, se definen los centros donde se imparte, se concretan las materias a impartir, etc. Es decir, se define el tipo de funcionamiento de los centros donde se imparten las enseñanzas oficiales de carácter formal y que cuentan con la acreditación de las autoridades educativas del país en cada momento.

b) Concepción restringida de la educación en el siglo XIX

En segundo lugar, analizamos el concepto de educación que subyace a las leyes del siglo XIX y su correlato sobre la identificación de los destinatarios. Partimos de la terminología empleada y lo primero que vemos es una concepción restringida de la educación, por otra parte, propia de la época.

Si vemos las palabras que se eligen para el propio título y las que se usan en el conjunto de los párrafos, llama la atención contabilizar su frecuencia. Por ejemplo, en la Ley Someruelos la palabra “instrucción” aparece en el título y en 22 ocasiones más, y la palabra “educación” solo una. En el caso de la Ley Moyano vemos que el término “educación” se utiliza algo más, 10 veces, frente a “instrucción” que viene en el título y se nombra 75 veces más. En ambos casos, parecería que se parte de una idea de educación que se limita a instruir, cuyo significado es enseñar, mostrar, informar, dar a conocer una serie de conocimientos sobre religión, lectura, escritura, aritmética, geometría, etc., materias que representan el contenido de la instrucción.

No creemos que se pueda afirmar que ambos términos (instrucción y educación) operen, sin más,

como sinónimos en las leyes estudiadas, ni que el recuento de su uso en los diferentes textos sea neutral, desde el punto de vista de la concepción educativa que subyace a las diferentes leyes. Más bien estamos ante una corriente pedagógica que (vista desde el momento actual) refleja una concepción de la educación que tiene sentido calificar como restringida.

Lo dicho plantea el debate sobre “educación versus instrucción”, que tiene ya un cierto recorrido en la literatura pedagógica. No han faltado autores clásicos, como Kant (1803) y el propio Herbart (1835), que se han deslizado hacia una visión parcial y fragmentada de la acción educativa en términos de mera instrucción, enseñanza o saber especializado y limitado, que enfatiza el desarrollo intelectual (lo que se conoce como “intelectualismo pedagógico”). Dicha posición reduccionista de la educación ha sido criticada, entre otros, por Giner de los Ríos (1886), Costa (1916), Feroso (1982) y otros muchos autores, que reaccionan frente a esta visión reduccionista de la educación.

La concepción restringida de la educación, propia del siglo XIX, afecta también a los destinatarios (usuarios o participantes) de la educación. En la Ley Someruelos la única expresión que alude a los destinatarios es “niños” o “niñas” (se nombra 13 veces), lo que nos permite afirmar que, implícitamente, en esta ley se establece que los beneficiarios de la instrucción son los niños y las niñas, pero con una salvedad: que hay que fomentar las escuelas de adultos.

En la ley Moyano sucede lo mismo: virtualmente se sobreentiende que la instrucción es para niños, pues las 30 veces que aparece la palabra “niños” o “niñas” hacen suponer que a ellos se les considera los receptores de la ley; pero también en este caso con una salvedad: se ordena al gobierno el fomento y establecimiento de lecciones de noche o de domingo para los adultos.

Desde el punto de vista histórico, algunos autores consideran que las primeras veces que se habla en una ley de la educación que han de recibir también las personas adultas es precisamente en algunas normas legales del siglo XIX, como las dos leyes comentadas. A nivel internacional se trata de una tendencia inspirada en el texto, elaborado por Condorcet, para la Convención Francesa de 1792 (Negrín Fajardo, 1990); y en el caso de España, se debe a los cambios en la educación que se desarrollan a partir de la Constitución de 1812, fruto de la aplicación del ideario liberal a todos los ciudadanos (Araque, 2013; Martínez Torrón, 1995; Rumbo, 1998).

Lo dicho no impide, sin embargo, que sigamos hablando de la concepción restringida de los destinatarios de la educación que vemos en las leyes de 1838 y 1857. Porque, en el fondo, tales referencias a la educación de las personas adultas, en modo alguno significan reconocer el valor que en sí misma tiene la educación de adultos, sino todo lo contrario. Según se desprende de los textos legales, las alusiones en estas leyes a la formación de adultos y a las escuelas de adultos ponen de manifiesto tres rasgos o características que conviene señalar: a) su carácter compensatorio, dado que su función era compensar a aquellos cuya instrucción había sido olvidada o eran analfabetos; b) su naturaleza sustitutoria, es decir, se pensaba que la formación de las personas adultas dejaría de ser necesaria en la medida en que se avanzara en la escolarización infantil; y c) su modelo escolar, dado que la educación de adultos nace y se desarrolla calcada de la educación infantil, sin apenas tratamiento diferenciado alguno (León, 1977; Guereña, 1992; Medina, 1997).

En resumen, hemos visto que durante el siglo XIX parece que se posee una noción limitada de la educación en dos sentidos: por una parte, se habla de la educación como el desarrollo de algunas facultades del ser humano, no de todas; y, por otra parte, se sobreentiende que la educación solo va dirigida a una parte de la población, no a todos los ciudadanos.

c) Concepción más amplia de la educación en el siglo XX

Ya situados en el siglo XX, cabe destacar la concepción más amplia de la educación y, por ende, de los

destinatarios, que refleja la terminología utilizada en la LGE (1970) y en LOGSE (1990), fruto de determinados cambios sociales y educativos que aparecen y se consolidan en el siglo XX. Ya hemos dicho que la LGE de 1970 se aprueba algo más de un siglo después de la Ley Moyano, en una época en la que tienen lugar importantes cambios educativos: a nivel internacional, el movimiento pedagógico de la Escuela Nueva, y en España, la influencia de la Institución Libre de Enseñanza, sin olvidar otras corrientes educativas, como la educación no directiva, la educación liberadora, la educación permanente, etc.

Prueba de ello es que, en la ley del 70, la palabra “educación” no solo consta en el título, sino que la vemos 252 veces más a lo largo de todo el texto, no registrándose ni una sola vez la palabra “instrucción”. En favor de dicha concepción amplia de la educación vemos algunas expresiones en el preámbulo, como las siguientes: a través de la ley se pretende “dar plena efectividad al derecho de toda persona humana a la educación”; se entiende que “la educación es una permanente tarea inacabada”; que en definitiva, “la educación es tarea de todo el país”; que lo que se busca con la ley es “ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas”, o también que la finalidad de la ley es “democratizar la enseñanza” (en el sentido de ponerla al alcance de todos), etc.

La amplitud de la que hablamos sobre el concepto de educación también se deduce de los fines que persigue la acción educativa, tal como se expresa en el artículo 1.1: “son fines de la educación en todos sus niveles y modalidades la formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad...”

Además, en la LGE vemos que se asocia el sistema educativo con la misma educación (y con una amplia concepción), en la medida en que lo que se propone con la ley es “hacer partícipe de la educación a toda la población española”, construyendo “un sistema educativo permanente, no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles” (preámbulo). Es más, en el artículo 9.1 se precisa la finalidad del sistema educativo: “asegurar la unidad del proceso de la educación”.

En lo que se refiere a la educación de las personas adultas, la LGE avanza respecto de lo establecido en las leyes del XIX sobre los destinatarios, pero todavía con lagunas relevantes. Un progreso importante, sin duda, es el establecimiento del principio de educación permanente, tal como se dice en el artículo 9.1: “El sistema educativo [...] facilitará la continuidad del mismo a lo largo de toda la vida del hombre, para satisfacer las exigencias de educación permanente que plantea la sociedad moderna”. Otra mejora, aunque discutible para algunos autores, es el hecho de incluir la educación de adultos en la estructura del sistema educativo, según el artículo 12.1: “El sistema educativo se desarrollará a través de los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Educación Universitaria y de la Formación Profesional y de la Educación Permanente de Adultos”. En la misma dirección hemos de señalar que se reserva todo un título (el IV) a la “Educación Permanente de Adultos”, regulando el tipo de oferta y los centros (artículos 43, 44 y 45).

Lo dicho sobre la educación de personas adultas, en una primera lectura, nos indica que la LGE se aleja de los planteamientos meramente compensatorios y sustitutorios del pasado, pero no del modelo escolar, como se desprende de las orientaciones sobre el currículum de la EGB para adultos, que regulan algunas normas (BOE, 1974) basadas en la LGE.

Veinte años más tarde, en 1990, se aprueba la LOGSE en la que vemos algo similar a lo que sucede con la LGE: nada de la palabra “instrucción”, pero “educación” se menciona 213 veces, algunas de las cuales reflejan claramente esta concepción amplia de la que hablamos, que abarca también a los destinatarios. En el preámbulo y en el articulado se asocia “sistema educativo” con “educación”: lo que se quiere hacer con la ley es “una reforma profunda del sistema educativo”; “el sistema educativo tiene que responder a las aspiraciones educativas de la sociedad”; “el sistema educativo contribuirá a

la reducción de la injusta desigualdad social”; se establece que “la educación será permanente, y así lo proclama la ley al determinar que ése será el principio básico del sistema educativo”.

Además, se afirma en la ley que el sistema educativo tiene que basarse en (y hacer realidad) el “derecho a la educación”, y que “la educación permite, en fin, avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad” (preámbulo). Postulados ambos que, según el artículo 1.1 de la LOGSE, se basan “en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación” (conocida como la LODE), donde, entre otras cosas se reconoce que “el derecho a la educación se haya ido configurando progresivamente como un derecho básico”.

Tal derecho a la educación acaba convirtiéndose en una de las señas de identidad de la LOGSE (así como de la LODE, a la que se vincula en esta materia), según se dice en el artículo 1.1, “de acuerdo con los principios y valores de la Constitución”. Concretamente, nos referimos al artículo 27 de la Constitución Española (BOE, 1978), donde afirma lo siguiente: “Todos tienen derecho a la educación” (27.1); “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita” (27.4); “Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes” (27.5).

Por otra parte, los fines de la educación que se formulan en la LOGSE también abundan en la concepción amplia de la educación de esta época. Volviendo al artículo 1.1, se insiste en que “el sistema educativo español (...) se orientará a la consecución de los siguientes fines: a) El pleno desarrollo de la personalidad del alumno. b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia. c) La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos. d) La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales. e) La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España. f) La preparación para participar activamente en la vida social y cultural. g) La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos”.

Sobre la educación de las personas adultas, una novedad importante de esta ley no es tanto el reconocimiento de la educación permanente (que ya aparece en el LGE), sino el modo en que se formula, comenzando por no incluir la educación de adultos en el régimen ordinario del sistema educativo, porque se piensa que la Educación de las Personas Adultas (nueva denominación, más de acuerdo con los nuevos criterios de género) no representa un determinado nivel del sistema educativo (como se había hecho en la LGE), sino un sector o una parte de la educación, cuyos destinatarios, las personas adultas, se supone que tienen acceso a cualquiera de los niveles del sistema educativo. También como en la LGE, en la LOGSE se dedica todo un título (el III) y cuatro artículos (51- 54) a este campo de la educación, definiendo sus objetivos, en los que junto a la formación básica se formulan los relacionados con la cualificación profesional y la participación (art. 51.2), prescribiendo la necesidad de elaborar un currículo específico (art. 52.1 y 53.2), dando orientaciones sobre la metodología, basada en el autoaprendizaje (art. 51.5), y regulando unos centros también específicos con un enfoque basado en la participación comunitaria y la animación sociocultural (art. 54.1).

Como vemos, no se puede negar que la LOGSE aporta progresos importantes sobre la educación de las personas adultas, a diferencia de la legislación del s. XIX y de la propia LGE. Se superan, todavía más, los trazados compensatorios y sustitutorios del pasado y se avanza respecto del tratamiento curricular escolar, pero todavía con insuficiente ambición. Quedan por resolverse elementos cruciales, como el tratamiento diferenciado de este sector en el sistema educativo, que afecta a lo relacionado con el modelo social y el proyecto de base territorial, que se habían planteado con más altura de miras en el Libro Blanco de la Educación de Adultos (MEC, 1986).

En síntesis, desde el punto de vista pedagógico y social, el cambio en las políticas educativas del siglo XX es notable. Han quedado atrás la instrucción primaria de los niños de la Ley Someruelos o la instrucción pública de las escuelas de niños de la ley Moyano. A partir de la LGE y de la LOGSE, la concepción amplia de la educación y de los destinatarios es la norma en varios sentidos: se abandona la palabra instrucción y ya se habla de la educación de todas las facultades y potencialidades del ser humano; se reconocen todos los tipos de educación bajo el paraguas de la educación permanente; se consagra el derecho de todos a la educación y la obligación del Estado a garantizarlo. Es evidente que, desde el punto de vista pedagógico estamos ante nuevas políticas educativas que parten de una concepción amplia y universal de la acción educativa, en términos de *mediación optimizadora de las capacidades humanas*, defendida por la mayoría de los pedagogos en la actualidad y formulada con acierto por algunos de los autores ya citados al principio, como Sanvisens, Martínez, Marín Ibáñez y otros. En efecto, una concepción global y totalizadora de la educación, pero no exenta de contradicciones, como veremos a continuación.

d) Algunas contradicciones de las políticas educativas del siglo XX

¿De qué contradicciones hablamos? Desde nuestro punto de vista, el cambio que se ha descrito anteriormente en la LGE y en la LOGSE es más teórico que práctico. Efectivamente, vemos que las leyes del siglo XX recogen los nuevos postulados pedagógicos y sociales en sus textos, pero si nos acercamos a la realidad de las cosas, se diría que estamos, más ante formulaciones, declaraciones o palabras, que ante evidencias prácticas y cambios sociales y educativos efectivos. Queremos decir con ello que, independientemente de las veces que se utilice la expresión “educación” en la LGE y en la LOGSE, al margen de lo que se entienda por “sistema educativo”, sean cuales sean los “derechos”, “principios” y “fines” que se afirman en los textos legales, todo parece indicar (como también se comprueba en otros campos de la educación) que nuevamente nos vemos atrapados por los artificios de la retórica, más que frente a una nueva realidad que cambie realmente las cosas.

Comencemos por el concepto de educación. En efecto, tanto en la LGE como en la LOGSE se abandona la palabra instrucción y se usa “educación” en un sentido amplio que se extiende también a los participantes: se trata de que a través de la educación se consiga el desarrollo de la personalidad en todas sus dimensiones; se consagra el derecho de todos a la educación y se obliga a los poderes públicos a hacerlo realidad. No hay duda de que esta es la literalidad de lo que se dice, la letra de los textos legales.

Pero en las leyes de referencia hay más letras y palabras que, a nuestro entender, desmienten dicha concepción amplia de la educación, debido a la *identificación entre educación y sistema educativo*, identidad que se convierte en el factor más relevante de las leyes, toda vez que acaba modificando el propio concepto de educación y su referencia a los destinatarios. De hecho, cuando el texto legal concreta la estructura y componentes del sistema educativo se habla de niveles de educación (Preescolar, EGB, Bachillerato, Estudios Universitarios, etc.), se determinan los centros de impartición, se fijan las formas de evaluar y calificar el rendimiento, se concreta un determinado calendario escolar, etc., cuestiones todas ellas que vienen a significar lo que siempre se ha entendido por educación sistemática, oficial o formal, que es la que se regula por parte de las autoridades educativas de un país. Sistema educativo, cuyos destinatarios son, precisamente en función de tales niveles, los infantoadolescentes y los jóvenes universitarios.

Es más, esta asociación entre educación y sistema educativo acaba incluso cortando las alas de todo un sector de la educación, como la educación de las personas adultas, que parecía poner rumbo a un nuevo vuelo, superando las limitaciones del pasado. Efectivamente, se constata que se han superado los caracteres compensatorio y sustitutorio del s. XIX, pero no el modelo escolar. En el campo de la

educación de adultos continúa un cierto mimetismo de lo que se hace en las escuelas para niños, sin el reconocimiento todavía en la práctica de un tratamiento diferenciado (Sáez, 1994; Medina, 1997). Baste como ejemplo que la educación de adultos se ha convertido en un ámbito de la educación social, según el Real Decreto 1420/1991 (BOE, 1991), que crea el título universitario de graduado en Educación Social, pero los titulados universitarios en esta materia no pueden ser profesionales de los centros oficiales de Educación de Personas Adultas. En un momento, además, en el que la docencia y la investigación en Pedagogía Social se generalizan en las universidades españolas, con un total de 22 universidades que imparten la titulación de Educación Social (Gelpi, 1994; Feroso, 2003; Caride, 2011).

Semejante contradicción nos lleva a pensar que nuevamente tales cambios solo han servido para la argumentación y los discursos, bloqueados y encorsetados por un sistema educativo que no acaba de superar la concepción reduccionista de la educación que subyace en los textos legales. Concepción reduccionista que deja fuera del sistema educativo buena parte de la educación que realizan las personas adultas: la educación no oficial (no formal), la formación que ofertan las universidades populares, la educación de los trabajadores en las empresas, las actividades educativas que se imparten dependiendo de los ayuntamientos, los programas de animación sociocultural, los proyectos de desarrollo local y comunitario, los procesos de autoformación, las ofertas para mayores de las propias universidades, los centros cívicos, las casas del pueblo, los gabinetes literarios, las tertulias literarias, las comunidades de aprendizaje; en suma, las diferentes oportunidades de educación no formal e informal (Medina, 2020).

Estamos por tanto ante leyes educativas que solo se refieren a una parte de la educación del país, leyes de educación que no contemplan la realidad en su conjunto y diversidad; leyes en las que la educación global e integral de todas las facultades del ser humano solo ha servido para las declaraciones y las justificaciones; leyes en las que el derecho de todos a la educación, o el principio de educación permanente se han quedado en la mera retórica; leyes educativas, en definitiva, de espaldas a la realidad. En tal sentido, sorprende comprobar que en el preámbulo de la propia Ley General de Educación se justifica la nueva ley, entre otras razones, para no repetir “nuestra historia legislativa” del pasado con “leyes desprovistas de eficacia, despegadas de la realidad a la que se intentaba, sin embargo, remodelar”.

3. A MODO DE CONCLUSIONES

Llegados hasta aquí, la pregunta es obligada: ¿por qué? ¿Por qué la educación de las personas adultas no ha conseguido ocupar un espacio propio en las políticas educativas? O, dicho de otra manera, ¿por qué las políticas educativas no contemplan la importancia de la educación de adultos?

Algunos autores dirían que ello es debido al retraso que siempre ha sufrido este campo de la educación en España o también al escaso desarrollo teórico que tradicionalmente ha tenido esta práctica educativa en nuestro país (Flecha et al. 1988; Guereña, 1992; Sáez, 2007).

Es verdad que el escaso desarrollo y la debilidad teórica han marcado la trayectoria de este sector de la educación en el pasado. Pero en el momento presente, si tenemos en cuenta su incuestionable extensión creciente y su diversidad, no se entiende el insignificante eco que tiene la educación de las personas adultas en las políticas educativas y en los estudiosos de la educación.

En primer lugar, llama la atención comprobar que la sociedad en general, y los políticos en particular, no acaban de ver lo mucho que la educación de adultos aporta a numerosos sectores de la sociedad (la salud, el bienestar, el empleo, el mercado de trabajo, la vida social, la equidad, la participación comunitaria, etc.). Actualmente ya son muchos los informes de organismos internacionales

que impugnan esta ceguera de los políticos respecto de la educación de las personas adultas. Así, en el informe del 2010 sobre el derecho de todos a la educación afirma la UNESCO (2010: 8): “El aprendizaje empodera a los adultos al darles los conocimientos y las competencias para mejorar sus vidas. Pero también beneficia a sus familias, comunidades y sociedades. La educación de adultos desempeña un papel importante en la lucha contra la pobreza, la mejora de la salud y la nutrición, así como en la promoción de prácticas sostenibles del medio ambiente”. En la misma dirección se expresa el informe de 2017 del mismo organismo, afirmando que los responsables políticos y “los actores sociales encontrarán pruebas y argumentos convincentes para sostener cómo el aprendizaje y la educación de adultos promueven el desarrollo sostenible, sociedades más saludables, mejores trabajos y una ciudadanía más activa” (UNESCO, 2017: 9). Por todo ello, el aprendizaje permanente (en términos de políticas, estrategias y presupuestos) consta como uno de los objetivos clave de *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (ONU, 2015).

En segundo lugar, sorprende también que los pedagogos, los historiadores de la educación, los didactas, etc. no hayan sabido reconocer el acervo pedagógico y la riqueza educativa, social y política que ha ido ganando la educación de las personas adultas con el paso del tiempo. Ello es debido a que, precisamente por lo que venimos diciendo (la identificación entre educación y sistema educativo), la Pedagogía se ha tornado “Pedagogía Escolar”, según la cual (como ya se cuenta al principio), la infancia y la adolescencia se han convertido en las edades de referencia para la educación, y la escuela en el ámbito privilegiado de la intervención educativa (Medina, 2020).

Toda una suerte de Pedagogía dominante que no parece haber reparado en los cambios que han tenido lugar en las últimas décadas, que representan importantes desafíos para las sociedades modernas y que se basan en varios hechos incontestables que afectan a las personas adultas: el incremento de la esperanza de vida, el hecho de que las personas mayores viven muchos años y lo hacen saludablemente, y que nos sitúa ante un colectivo cada vez más numeroso (Prieto Jiménez y Moreno-Crespo, 2009; Pérez Serrano, 2013). Se trata de un cambio inédito: a partir de la mitad del siglo XX tiene lugar lo que ya se ha bautizado como una implosión educativa, consistente en que cada vez es mayor el número de personas adultas que se forma y lo hace fundamentalmente por dos motivos: porque quieren seguir aprendiendo a lo largo de su vida y porque quieren mejorar sus relaciones interpersonales a través de la educación (Alonso Seco, 2010). Las estadísticas sobre intervención de personas adultas en procesos de formación muestran una relación directa entre desarrollo y educación de adultos, con cifras de participación que van desde el 30% hasta el 50% según los países. (Bélanger, 1999; Bélanger y Valdivielso, 1997; Federighi et al., 1993).

Afortunadamente en España ya tenemos estadísticas sobre este asunto desde 2007, por iniciativa del Instituto Nacional de Estadística. Se trata de la encuesta sobre Participación de la Población Adulta en Actividades de Aprendizaje (EADA, 2016), que aporta cifras sobre participación de la población adulta en materia de educación formal, no formal y aprendizaje informal. Concretamente y con datos de 2016, vemos en la citada encuesta que las personas entre 18 y 64 años que han realizado actividades de educación formal son 4.715.973. Podría pensarse que en este caso estarían contabilizados buena parte de los estudiantes tradicionales del sistema educativo formal (Bachillerato, Formación Profesional y Estudios Universitarios, etc.), pero, si desagregamos estos datos por edad, vemos que los que tienen entre 35 y 64 años superan el millón trescientos mil usuarios (personas adultas que aspiran a una formación o título del sistema educativo). En la misma encuesta también se aportan datos de las personas entre 18 y 64 años que han realizado actividades de educación no formal en el mismo año: en total son 11.822.954, en cuyo caso los que tienen entre 35 y 64 años superan la cifra de siete millones y medio.

¿Qué significado podemos atribuir a estos datos? ¿No son suficientes para pensar que cuando ha-

blamos de la educación de un país no podemos solo referirnos a la educación que se desarrolla en el marco del sistema educativo? ¿Por qué esta concepción restringida del sistema educativo, y no una concepción más amplia que incluya todo el universo educativo de una sociedad que, en todo caso, se compone de varios subsistemas? Cuando se habla de educación en los medios de comunicación y en el parlamento, ¿realmente, se contempla la realidad de la educación o solo una parte de ella? ¿Es que cuando hablamos de los problemas y de las necesidades de educación del país (como la intolerancia, la ignorancia, la manipulación, las desigualdades, la violencia de género, el calentamiento global, las derivas políticas autoritarias, los prejuicios sobre las vacunas, las *fake news*, etc.) no cuentan las personas adultas? (Medina, 2020).

En el fondo, lo que sucede es que estamos dando la espalda a los efectos educativos, sociales, económicos y políticos que se generan en una sociedad que ya no comparte el viejo aforismo de que “hay una edad para estudiar y otra para trabajar”. Hoy no son pocas las personas adultas que están convencidas (y lo llevan a la práctica) de que se puede aprender a lo largo de toda vida, y no siempre ante la perspectiva de un título oficial o para mejorar en el trabajo; simplemente, porque la curiosidad, el conocimiento y el aprendizaje no tienen edad.

Los datos aportados en este ensayo sobre la situación en España y otros países similares de nuestro entorno ponen de manifiesto una realidad, nada menor, que debe ser tenida en cuenta por los pedagogos en la actualidad, cuando se examinan las políticas educativas. A nivel global, se confirma toda una inversión de la tendencia tradicional, dado que el volumen de población adulta que se forma hoy es mayor que la totalidad de la población infantil y adolescente escolarizada (Bélanger, 1999). Una muestra evidente de que la escuela ha perdido el monopolio de la educación y de que se ha creado todo un sector educativo, que da trabajo a un buen número de profesionales. Desde el punto de vista social y político, el resultado de todo este cambio es que se cuestionan las previsiones educativas de los Estados modernos, pensadas principalmente para la infancia y para la educación inicial. Y con ello, se cuestionan también las políticas educativas que tradicionalmente se han asentado en el sistema educativo formal y oficial y no en una concepción más amplia de la educación y del sistema educativo aplicable a todos los destinatarios y todos los tipos de educación.

La tarea por tanto que se nos abre respecto de la política educativa y las leyes que la abordan, plantea la urgente necesidad de partir de una concepción amplia de la educación, lo que significa afrontar en su amplitud y complejidad todo el universo educativo, que debe ser promovido, defendido, apoyado y financiado por todas las autoridades e instituciones del Estado (Gobierno Central, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Cabildos y Ayuntamientos).

Desde este punto de vista global y universal de la educación, podría tener sentido hablar de un sistema educativo basado en el principio de educación permanente o aprendizaje a lo largo de la vida, entendiendo por ello la totalidad de los procesos de educación que tienen lugar en una sociedad, sea cual sea el tipo de educación y cualquiera que sea la edad de los participantes.

Todo ello sin perjuicio, lógicamente, de la obligación que tienen las autoridades educativas del Estado, de acuerdo con la Constitución, a regular lo relacionado con las enseñanzas formales y oficiales, que conducen a las titulaciones oficiales del sistema educativo, reconocidas y acreditadas por el Estado.

Tal concepción amplia del sistema educativo podría aconsejar (Medina, 2020) la existencia de varios subsistemas, siendo uno de ellos la educación de las personas adultas, con dos grandes ámbitos: por un lado, las enseñanzas formales que, por su propia naturaleza, requieren algún tipo de regulación oficial (ofertas, profesorado, contenidos, sistema de evaluación, titulación, etc.), pero con un tratamiento diferenciado, que tenga en cuenta las características psicológicas, sociales y culturales de

los destinatarios; por otro lado, las enseñanzas no formales que, para preservar sus características y virtualidades, propiamente no requieren regulación, pero sí promoción y financiación, así como seguimiento científico, formación de los profesionales, sistemas de calidad, gestión cultural y de centros, metodologías basadas en el autoaprendizaje, etc. Y finalmente, no podemos pasar por alto la necesidad de regular las necesarias pasarelas entre la enseñanza formal y no formal, incluyendo sistemas y mecanismos de acreditación para que las personas adultas ejerzan su derecho a que las competencias y aprendizajes que han adquirido a través de la experiencia y/o por medio de las enseñanzas no formales puedan ser reconocidas en términos de enseñanza formal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO SECO, J. M. (2010). Envejecimiento activo: contrastes y paradojas. En *Panorama social 11: Envejecimiento, adaptación y cambio social*, págs. 59-75. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).
- ARAQUE, N. (2013) *José Manuel Quintana y la Instrucción pública*. Madrid: Dykinson.
- ARDOINO, J. (1980). *Perspectiva política de la educación*. Madrid: Narcea.
- BÉLANGER, P. (1999). La amenaza y la promesa de una sociedad que reflexiona. Nuevo entorno político de la educación de adultos. En *Educación de Adultos y Desarrollo*, 52, 193-211.
- BÉLANGER, P. y VALDIVIELSO, S. (1997). *The emergence of learning societies: Who participates in adult learning?* Oxford: Pergamon and UNESCO Institute for education.
- BELTRÁN LLAVADOR, J., HERNÁNDEZ I DOBON, F. J. y MONTANÉ, A. (2008). Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas. En *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 53-71.
- BOE (1970). Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. *Boletín Oficial del Estado* (núm. 187 de 6 de agosto de 1970). Madrid.
- (1974). Orden del 14 de febrero de 1974 por la que se aprueban las Orientaciones Pedagógicas para la Educación Permanente de Adultos, a nivel de Educación General Básica. *Boletín Oficial del Estado* (núm. 55 de 5 de marzo de 1974). Madrid.
 - (1978). Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado* (núm. 311 de 29 de diciembre de 1978). Madrid.
 - (1990). Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado* (núm. 238 de 4 de octubre de 1990). Madrid.
 - (1991) Real Decreto 1420/1991, de 30 de agosto, por el que se establece el título universitario oficial de Diplomado en Educación Social y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél. *Boletín Oficial del Estado* (núm. 243 de 10 de octubre 1991). Madrid.
 - (2000). Ley Orgánica 3/2000, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado* (núm. 340, de 30 de diciembre de 2020). Madrid.
- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. (2002). *Reformas y retórica: La reforma educativa de la LOGSE*. Málaga: Aljibe

- BUNGE, M. (1981). *Teoría y realidad*, Barcelona: Ariel.
- CAPELLA, J. (2004). Políticas educativas. En *Educación*, 13 (25), 7-41.
- CARIDE, J. A. (2011). La Pedagogía Social en la transición democrática española: apuntes para una historia en construcción. En *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, núm. 18, 37-59.
- COLOM, A. J. Y DOMÍNGUEZ, E. (1997). *Política y administración educativa*. Madrid: UNED.
- CONTRERAS, J. (1997). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.
- COOMBS, PH. H. (1971). *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.
- COSTA, J. (1916). *Maestro, Escuela y Patria*. Madrid: Biblioteca Costa.
- DIEZ HOCHLEITNER, R. (1976). *Política y financiación de la educación*. Madrid: Escuela de Administración Pública.
- EADA (2016). Encuesta sobre Participación de la Población Adulta en Actividades de Aprendizaje. Instituto Nacional de Estadística. [Consulta 5 febrero 2020] Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=4475>
- ESTEVE, J. M. (1979). *Lenguaje educativo y teorías pedagógicas*. Madrid: Anaya.
- (1983). El concepto de educación y su red nomológica. En Varios, *Teoría de la educación I (El problema de la educación)*. Murcia: Limite.
- FEDERIGHI, P., BAX, W., Y BOSSELAERS, L. (1993). Organizaciones de Educación de Adultos en los países de la Comunidad Europea. Notas para una guía. Barcelona: European Association for the Education of Adults.
- FERMOSO, P. (1982). *Teoría de la educación*. México: Trillas. [Consulta 2 febrero 2020] Disponible en: www.cholonautas.edu.pe
- (2003). *Historia de la Pedagogía Social Española*. Valencia: Nau Llibres.
- FERNÁNDEZ SORIA, J. M. (2006). La nueva historia política de la educación. En *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, 25, 71-103.
- (2018). La política educativa entre la retórica y la realidad. En Moreno Martínez, P. L. (coord.), *Educación, historia y sociedad: el legado historiográfico de Antonio Viñao*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERRÁNDEZ, J. A. y SARRAMONA, J. (1975). *La educación. Constantes y problemática actual*. Barcelona: CEAC.
- FLECHA, R. LÓPEZ, F y SACO, R. (1988). *Dos siglos de educación de adultos*. Barcelona: El Roure.
- FROEBEL, F. (1913). *La educación del hombre*. Madrid: Jorro.
- GACETA (1838). Ley Provisional de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838. *Gaceta de Madrid* (núm. 1391 de 28 de agosto de 1838). Madrid.
- (1857). Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857. *Gaceta de Madrid* (núm. 1710 de 10 de septiembre de 1857). Madrid.
- GARCÍA ARETIO, L. (1989). *La educación*. Madrid: Paraninfo.
- GARCÍA CARRASCO, J. (1988). Agentes de la educación formal, no formal e informal. En *Symposium Internacional de Filosofía de la Educación*. Barcelona: Bellaterra.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1996). Políticas educativas: una perspectiva internacional. En *Innovación pedagógica y políticas educativas. XI Congreso Nacional de Pedagogía*. San Sebastián: Universidad del País Vasco: Servicio de Publicaciones.

- GARCÍA HOZ, V. (1981). *Principios de Pedagogía sistemática*. Madrid: Rialp.
- GELPI, E. (1994). Educación Social y Pedagogía Social. En Muñoz Sedano, A., *El educador social: profesión y formación universitaria*. Madrid: Popular.
- GINER DE LOS RÍOS, F. (1886). Instrucción y educación. En Estudios sobre educación. Tomo VII. Fundación Giner de los Ríos. [Consulta 5 febrero 2020] Disponible en Biblioteca Virtual Universal: <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/wginer/w/rec/3218.pdf>
- GÓMEZ MORENO, A. (1987). La Ley Someruelos y la instrucción primaria en la provincia de Zaragoza (1838-1857). Tesis doctoral. Universidad de Barcelona. [Consulta 28 enero 2020] Disponible en Redined. Red de información educativa: <http://redined.mecd.gob.es/xmlui/browse?authority=f7733d44-ae6c-4aef-9efb-e4c9ec358dbd&type=author>
- GUEREÑA, J. L. (1992). Los orígenes de la educación de adultos en la España contemporánea. En Escolano A. (dir.), *Leer y escribir en España. Doscientos años de alfabetización*. Madrid: Pirámide (Biblioteca del Libro).
- HERBART, J. F. (1835). *Bosquejo para un curso de pedagogía*. (Trad. de Luzuriaga: 1935). Madrid: Espasa Calpe.
- JIMÉNEZ ABAD, A. (2001). La LOGSE, una ley para la igualdad. En *Cuadernos de pensamiento*, 14, 211-224.
- KANT, E. (1803). *Pedagogía* (Trad. de Luzuriaga y Pascual: 1983). Madrid: Akal.
- LÉON, A. (1977). *Psicopedagogía de los adultos*. Madrid: Siglo XXI.
- LOZANO VIVAS, A. (2011). Reflexiones sobre el sistema educativo español. En *eXtoikos*, 4, 31-33.
- LUENGO, J. (2004). La educación como objeto de conocimiento. El concepto de educación. En Pozo, M. M., Álvarez, J. L., Luengo, J. y Otero, E., *Teorías e instituciones contemporáneas de educación*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- MARÍN IBÁÑEZ, R. (1983). La educación como optimización del hombre. En *Varios, Teoría de la educación I (El problema de la educación)*. Murcia: Limite.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A., SÁNCHEZ FIGUEROA, C. y CORTINAS, P. (2013). Evolución de la política educativa en España. En *Papeles de Trabajo*, 12, 3-35.
- MARTÍNEZ TORRÓN, D. (1995). *Manuel José Quintana y el espíritu de la España liberal*. Sevilla: Alfar.
- MARTÍNEZ, M. (1986). *Inteligencia y educación*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias.
- MAYORDOMO, A. y FERNÁNDEZ SORIA, J. M. (2013). Educación, cultura política, causa pública. Una lectura histórica. En *Revista Española de Pedagogía*, año LXXI, núm. 256, 423-440.
- MEC (1969). *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid: Ministerio de Educación.
- MEDINA, O. (1997). *Modelos de Educación de Personas Adultas*. Barcelona: El Roure.
- (2020). La Educación de Personas Adultas a los cincuenta años de la Ley General de Educación. En *Cuestiones Pedagógicas*, 29, vol. 2, 12-25.
- MORENO MARTÍNEZ, P. L. (1992). La Ley General de Educación y la educación de adultos. En *Revista de Educación* (núm. extraordinario), 109-130.
- MOYA, J. (1993). *Reforma educativa y currículo escolar*. Las Palmas de Gran Canaria: Nogal.
- NASSIF, R. (1975). *Pedagogía general*. Madrid: Cincel.
- NEGRÍN FAJARDO, O. (1990). *Condorcet. Informe y proyecto sobre la organización general de la instruc-*

- ción pública*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- OCDE (2015). Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas educativas. Madrid: Fundación Santillana. [Consulta 25 enero 2020] Disponible en: http://www.fundacionsantillana.com/PDFs/politicas_educativas_para_la_web.pdf?x24259
- ONU (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada para la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. [Consulta 25 febrero 2020] Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- ORTEGA ESTEBAN, J. (1998). La educación a lo largo de la vida o el espacio de la educación social. En Pantoja, L. (edit.), *Nuevos espacios de la Educación Social*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- PÉREZ SERRANO, G. (2013). *Promoción del Envejecimiento Activo a través de las Universidades de Mayores: UNED Senior*. Madrid: Libertad Digital.
- PETERS, R. S. (1969). *El concepto de educación*. Buenos Aires: Piados.
- PRIETO JIMÉNEZ, E. Y MORENO-CRESPO, P. (2009). Diseñando programas para nuestros mayores: el caso del Aula Abierta de Mayores, en *V Jornadas de Calidad de Vida en Personas Mayores. Envejecimiento Activo y Participativo*. Madrid: UNED.
- PUELLES, M. (1987). *Política y administración educativas*. Madrid: UNED.
- (1992). Oscilaciones de la política educativa en los últimos cincuenta años: reflexiones sobre la orientación política de la educación. En *Revista Española de Pedagogía*, vol. 50, núm. 192, 311-320.
 - (1996). Política de educación y políticas educativas: una aproximación teórica. En *Innovación pedagógica y políticas educativas. XI Congreso Nacional de Pedagogía*. San Sebastián: Universidad del País Vasco: Servicio de Publicaciones.
 - (2000). Política y educación: cien años de historia. En *Revista de Educación* (núm. extraordinario), 7-36.
 - (2008). Las grandes leyes educativas de los últimos doscientos años. En *Participación Educativa*, 7, 7-15.
- RIVAS FLORES, J. I. (2004). Política educativa y prácticas pedagógicas. En *Barbecho. Revista de reflexión socioeducativa*, 4, 36-43.
- RUIZ AMADO, R. (1911). *Historia de la educación y de la pedagogía*. Barcelona: Gustavo Gil.
- RUIZ, J., BERNAT, A., DOMÍNGUEZ, M. R. y JUAN, V. M. (1999). *La educación en España a examen (1898-1998)*. Zaragoza: Ministerio de Educación y Cultura e Institución Fernando el Católico.
- RUIZ RUIZ, M. E. (1992) ... Y llegó la LOGSE. En *Tabanque. Revista pedagógica*, 8, 53-66.
- RUMBO, B. (1998). Política y didáctica de la educación de adultos (1821-1936). En *Sarmiento: Anuario galego de historia da educación*, 2, 181-202.
- SÁEZ, J. (1994). La profesionalización de la educación de adultos. En Sáez, J. y Palazón, F. (coords.), *La Educación de Adultos: ¿una nueva profesión?* Valencia: Nau Llibres.
- (coord.) (2007). *Pedagogía Social y Educación Social*. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- SANVISENS, A. (1983). Concepción sistémico-cibernética de la educación. En Varios, *Teoría de la educación I (El problema de la educación)*. Murcia: Limite.
- (1987). Educación, Pedagogía y Ciencias de la Educación. En Sanvisens, A. y otros, *Introducción a la Pedagogía*. Barcelona: Barcanova.

- SUÑÉ, C. (2001). El lenguaje de las políticas educativas: ¿utopía o autoengaño? En *Revista Española de Educación Comparada*, 7, 229-252.
- TIANA, A. (1992). La Ley General de Educación, veinte años después. En *Revista de Educación* (núm. extraordinario), 7-10.
- TOURIÑAN, J. M. (1983). Análisis teórico del carácter formal, no formal e informal de la educación. En *Papers d'Educació*, 1, 105-127.
- (2018). El lenguaje de la educación: más allá de lemas y metáforas. En *Boletín Redipe*, vol. 7, núm. 10, 31-58.
- TRILLA, J. (1993a). *Otras educaciones*. Barcelona: Anthropos.
- (1993b). *La educación fuera de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- UNESCO (2010). *Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburgo: Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida. [Consulta 25 febrero 2020] Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186431>
- (1917). *Tercer Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos*. Hamburgo: Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida. [Consulta 25 febrero 2020] Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247556>
- VERA VILA, J. (1997). Educación social e impacto educativo de los medios persuasivos: publicidad y propaganda. En *Actas del XI Seminario Interuniversitario de Pedagogía Social*. Barcelona: Bellaterra.
- VICO, M. (1995). Políticas educativas: análisis histórico y comparado. En *Bordón. Revista de Pedagogía*, vol. 47, núm. 2, 229-233.
- (1999). Las políticas educativas. En Ruiz, J. y otros, *La educación en España a examen (1898-1998): jornadas nacionales en conmemoración del centenario del noventa y ocho*. Zaragoza: Ministerio de Educación y Diputación de Zaragoza.
- VIÑAO, A. (1996). Innovación y políticas educativas en su perspectiva histórica: teoría, legalidad y prácticas. En *Innovación pedagógica y políticas educativas. XI Congreso Nacional de Pedagogía*. San Sebastián: Universidad del País Vasco: Servicio de Publicaciones.