



Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos

Informe completo del país - España

Redactado por Emilio Lucio-Villegas
Octubre de 2017

ECORYS 

*Europa
Social*

COMISIÓN EUROPEA

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

Dirección E — Competencias

Unidad E.3 — EFP, Formación de Aprendices y Aprendizaje de Adultos

Contacto: Mantas Sekmokas

Correo electrónico: EMPL-E3-UNIT@ec.europa.eu

Comisión Europea

B-1049 Bruselas

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos

Informe de país completo - España

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Número de teléfono gratuito (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

AVISO LEGAL

Este documento ha sido elaborado para la Comisión Europea. No obstante, solo refleja los puntos de vista de los autores y la Comisión no asumirá responsabilidad alguna del uso que se haga de la información publicada en el mismo.

Se puede consultar más información sobre la Unión Europea en Internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018

© Unión Europea, 2018

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente.

El uso de los materiales que no estén protegidos por la legislación comunitaria en materia de derechos de autor exige la autorización directa de los titulares de los derechos indicados.

ÍNDICE

1.0 RESÚMENES DE PAÍSES:	6
1.1 Tendencias correspondientes al conjunto de la población	6
1.2 Tendencias en el caso de adultos poco cualificados	8
2.0 BREVE DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE APRENDIZAJE DE PERSONAS ADULTAS.....	12
2.1 Principales características y resumen conciso del desarrollo histórico	12
2.2 Actuación	15
3.0 POLÍTICAS DE APRENDIZAJE DE PERSONAS ADULTAS	20
3.1 Contexto	20
3.2 Marco de las políticas de aprendizaje de personas adultas	22
3.3 Objetivos nacionales cuantitativos de la política	26
3.4 Aseguramiento de la calidad	26
3.5 Evolución futura de la política	27
4.0 INVERSIÓN EN SISTEMAS DE APRENDIZAJE DE PERSONAS ADULTAS.....	29
4.1 Inversión total en aprendizaje de personas adultas y cambios a lo largo del tiempo	29
4.2 Inversión pública nacional	31
4.3 Ayuda de la UE a través de los Fondos Estructurales (principalmente el FSE)	31
4.4 Eficacia de la inversión.....	34
5.0 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXISTENTE	36
5.1 Desarrollar el interés de los alumnos por el aprendizaje	36
5.2 Aumentar la inversión de las empresas en el aprendizaje	37
5.3 Mejorar la equidad del acceso para todos	37
5.4 Impartir el aprendizaje pertinente	38
5.5 Impartir aprendizaje de alta calidad.....	38
5.6 Garantizar una política coherente	39
6.0 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS ADULTAS.....	40
6.1 Fortalezas	40
6.2 Debilidades.....	41
7.0 NUEVAS REFORMAS Y ORIENTACIONES POLÍTICAS NECESARIAS	43
8.0 RESUMEN	45
9.0 BIBLIOGRAFÍA	47
ANEXOS.....	52
Anexo 1: Lista de actos jurídicos, estrategias y leyes adoptados.....	52
Anexo 2: Inventario de intervenciones políticas.....	54

1.0 RESÚMENES DE PAÍSES:

1.1 Tendencias correspondientes al conjunto de la población

1.1.1 Tasa de empleo - toda la población

Cuadro1.1: Evolución de la tasa de empleo - media nacional (2010-2016) en comparación con los datos de la UE

Zona geográfica	Años									Objetivos	
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	UE 2020	Nacional 2020
Promedio de la UE-28	:	67,9	68,6	68,6	68,4	68,4	69,2	70	71	El 75 % de las personas de 20 a 64 años con empleo	74
Estado miembro	60,6	67,5	62,8	62	59,6	58,6	59,9	62	63,9		

Fuente: Tasas de empleo por edad y nivel de educación alcanzado (%) código de Eurostat Ifsa_ergaed, actualizado por última vez el 25 de abril de 2017.

Nota explicativa: En este cuadro se compara la tasa media de empleo de la población (todos los niveles de la CINE) de 20 a 64 años de edad en un Estado miembro determinado durante el período 2000-2016 con los objetivos y la media de la UE, incluido el objetivo UE 2020, los objetivos nacionales para 2020 y la tasa media de empleo de la UE correspondiente a 2016.

- Comparación con el objetivo UE 2020

La tasa de empleo en España es del 63,9 %, frente al objetivo UE 2020 del 75 %. Aunque la tasa de empleo ha aumentado desde 2014, es poco probable que la tasa de empleo nacional alcance el objetivo UE 2020.

- Comparación con el objetivo nacional 2020

El Gobierno nacional ha modificado el objetivo del 73 % al 74 %. Teniendo en cuenta que la tasa nacional se sitúa en el 63,9 %, es poco probable que el objetivo nacional se alcance en 2020.

Como se puede ver en los datos anteriores, la tasa nacional actual se sitúa un 10 % por debajo del objetivo de la UE 2020.

- Comparación entre los datos nacionales de 2016 y la media de la UE-28 en 2016

En 2016 se produjo una diferencia del 7,1 % entre la tasa nacional y la tasa media de la UE.

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

- Evolución en el tiempo

En España, la tasa de empleo ha aumentado de manera constante desde 2014. A pesar de ello, siguen existiendo problemas en relación con: a) las diferencias entre grupos de edad –jóvenes y adultos–, género –hombres y mujeres– y, en general, se registran diferencias importantes entre los distintos territorios de España¹.

Otra consideración importante es el uso generalizado de los contratos temporales en el país, que repercute negativamente en el bienestar y la satisfacción laboral de los empleados y no puede considerarse necesariamente como una base estable para el crecimiento. De hecho, la Comisión ha criticado a España por el uso precario de contratos temporales en los sectores estratégicos del empleo público, como la sanidad².

1.1.2 Tasa de participación - toda la población

Cuadro1.2: Evolución de la tasa de participación en educación y formación - media nacional (2010-2016) en comparación con los datos de la UE

Zona geográfica	Años									Objetivos	
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	UE 2020	Nacional 2020
Promedio de la UE-28	:	9,6	9,3	9,1	9,2	10,7	10,8	10,7	10,8		
Estado miembro	4,5	10,8	11,2	11,2	11,2	11,4	10,1	9,9	9,4	Un 15 % de adultos participan en el aprendizaje permanente (AP)	

Fuente: Tasa de participación en educación y formación por sexo y edad (%), código de Eurostat trng_lfse_01, última actualización el 25 de abril de 2017.

Nota explicativa: En este cuadro se compara la tasa de participación en el aprendizaje permanente de adultos de 25 a 64 años de edad con los datos de la UE correspondientes al período 2000-2016.

- Comparación con el objetivo UE 2020

La tasa de participación en educación y formación fue del 9,4 % en 2016, frente al objetivo de la UE 2020 del 15 %.

- Comparación con el objetivo nacional

¹ <http://www.datosmacro.com/paro-epa/espana> (Consultado el 4 de junio de 2017)

² <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8173237/02/17/Bruselas-alerta-del-uso-generalizado-de-contratos-temporales-en-Espana.html> (Consultado el 4 de junio de 2017)

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

No existe un objetivo nacional para la educación y la formación.

- *Comparación entre los datos nacionales de 2016 y la media de la UE-28 en 2016*

En 2016, la tasa de participación de España se situó en el 9,4 %, ligeramente por debajo de la media del 10,8 % de la UE-28. Por lo tanto, a España le queda camino por recorrer para reducir la brecha entre la tasa de participación en educación y formación, y la de la media de la UE-28.

Teniendo en cuenta el sentido de la evolución en las cifras, es posible confirmar que se producirá un cierto nivel de convergencia entre las tasas de la UE y las tasas nacionales, pero el elemento más sorprendente es que las tasas de participación en España fueron inferiores en 2016 que en 2015.

- Evolución en el tiempo

La tasa de participación aumentó entre 2000 y 2013, pasando del 4,5 % al 11,4 %, a pesar del estancamiento registrado entre 2010 y 2012 (la tasa se mantuvo en el 11,2 %).

A partir de 2009, y a lo largo de 2010 y 2011, se produjo una reducción significativa de las actividades relacionadas con la formación, y también se produjo un recorte drástico en los presupuestos destinados a estas actividades.

En opinión del experto, otro elemento contextual importante que debe entenderse es la ausencia de una política educativa que fomente la asistencia de las personas a las actividades educativas y promueva una cultura del aprendizaje en España.

1.2 Tendencias en el caso de adultos poco cualificados

1.2.1 Proporción de adultos poco cualificados

Cuadro 1.3: Proporción de adultos poco cualificados (CINE 0-2) - datos nacionales (2010-2016) en comparación con la media de la UE-28 en 2016

Zona geográfica	Años								
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Promedio de la UE-28	:	30,6	27,3	26,6	25,8	24,8	24,1	23,5	23
Estado miembro	61,4	51,2	47,1	46	45,3	44,5	43,4	42,6	41,7

Fuente: Población por nivel de educación alcanzado, sexo y edad (%), Eurostat edat_ifse_03, última actualización el 25 de abril de 2017.

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Nota explicativa: en esta tabla se compara el porcentaje de la población con cualificaciones bajas (niveles CINE 0-2) en 2016 con la media de la UE-28 en 2016 y el período 2000-2016.

- Comparación con la media de la UE-28

En 2016, la proporción de adultos poco cualificados era del 41,7 %, por debajo de la tasa media de la UE-28. Existe una brecha del 18,7 % entre las dos tasas.

Según el cuadro anterior, la tasa de personas adultas poco cualificadas en España casi duplica la media de la UE.

- Evolución en el tiempo

La proporción de personas adultas poco cualificadas en España ha experimentado un descenso constante. Entre 2000 y 2016, la tasa nacional disminuyó, pasando del 61,4 % al 41,7 %, una caída de 19,7 puntos porcentuales. La tasa de la UE-28 también disminuyó, pasando del 30,6 % en 2005 al 23 % en 2016 (variación de 7,6 puntos porcentuales). La diferencia entre la tasa media nacional y la de la UE cayó un 20,6 % en 2005, situándose en el 18,7 % en 2016.

En el último informe del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la población Adulta (PIAAC, por sus siglas en inglés)³, la comprensión lectora de la población adulta española tiene una puntuación de 252, por debajo de la media de 268 de la OCDE. En matemáticas, la puntuación es de 246, por debajo de la media de 263 de la OCDE. No hay cifras en «resolución de problemas en entornos informatizados» y la ausencia de datos puede entenderse como una información muy significativa porque España podría considerarse una economía avanzada.

Por lo que respecta a la población adulta poco cualificada, el porcentaje de personas incluidas en los niveles -1 a 2⁴ en comprensión lectora es del 66 % en comparación con una media en la OCDE del 49 %, mientras que en matemáticas representan el 71 % en esta categoría en comparación con una media de la OCDE del 52 %⁵. Por último, la puntuación general de la población adulta poco cualificada es de 225, por debajo de la media de la OCDE de 231⁶.

³ OECD (2016), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills: http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-matter_9789264258051-en [Consultado el 3 de septiembre de 2016]

⁴ Programa Internacional para la evaluación de competencias de la población adulta (PIAAC). Extraído de <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/> [Consultado el 4 de septiembre de 2016]

⁵ Programa Internacional para la evaluación de competencias de la población adulta (PIAAC). Extraído de <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/> [Consultado el 4 de septiembre de 2016]

⁶ Programa Internacional para la evaluación de competencias de la población adulta (PIAAC). Extraído de <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/> [Consultado el 4 de septiembre de 2016]

1.2.2 Tasa de empleo de la población adulta poco cualificada

Cuadro1.4: Tasas de empleo de la población adulta poco cualificada (CINE 0-2) - datos nacionales (2010-2016) en comparación con la media de la UE-28 en 2016

Zona geográfica	Años									
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Promedio de la UE-28	:	55,7	53,8	53,4	52,7	52	52,6	53,2	54,3	
Estado miembro	53,8	58,8	53	52,3	49,3	48,3	49,4	51,6	53,9	

Fuente: Tasas de empleo por edad y nivel de educación alcanzado (%) código de Eurostat lfsa_ergaed, actualizado por última vez el 25 de abril de 2017.

Nota explicativa: En este cuadro se comparan las tasas de empleo de las personas con cualificaciones bajas (niveles CINE 0-2) con la media de la UE durante el período 2010-2016.

- Comparación con la media de la UE-28

En 2016, la tasa de empleo nacional de la población adulta poco cualificada era del 53,9 %, relativamente cercana a la media de la UE-28 del 54,3 %. Estas cifras indican que es probable que se reduzca la brecha de 0,4 puntos porcentuales, y que la tasa nacional se sitúe en el nivel de la tasa de la UE en un futuro próximo.

- Evolución en el tiempo

La tasa de empleo nacional de la población adulta poco cualificada fluctuó entre 2000 y 2016. La tasa era del 53,8 % en 2000 y aumentó en 2005 hasta situarse en el 58,8 %; disminuyó posteriormente hasta el 48,3 % en 2013. A partir de ese punto, la tasa comenzó a aumentar y actualmente se sitúa en el 53,9 % en 2016.

Por una parte, al igual que en el caso de las tasas de empleo del conjunto de la población, existe cierta inestabilidad en algunos de los sectores laborales por la excesiva dependencia de los contratos temporales. Por ejemplo, muchas personas en el mercado laboral, también en el sector público, tienen contratos por períodos de horas, días o semanas⁷.

Por otra parte, el mercado laboral en España se basa principalmente en el turismo y la agricultura, lo que significa que, en ocasiones, los puestos de trabajo existentes no requieren cualificaciones específicas, por lo que no existe ningún incentivo para que las personas empleadas en estos sectores mejoren sus niveles de cualificación.

⁷ http://economia.elpais.com/economia/2017/06/02/actualidad/1496384406_738303.html

1.2.3 Tasa de participación de población adulta poco cualificada

Cuadro 1.5: Tasa de participación de población adulta poco cualificada - media de la UE en comparación con la media nacional

Zona geográfica	Años									
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Promedio de la UE-28	:	3,7	3,9	4	3,9	4,5	4,5	4,3	4,2	
Estado miembro	1,1	4,1	4,9	4,7	4,7	4,6	3,9	3,6	3,4	

Fuente: Tasa de participación en educación y formación por sexo y nivel de educación alcanzado (%), código de Eurostat trng_ifse_03, última actualización el 25 de abril de 2017.

Nota explicativa: En este cuadro se compara la tasa de participación en el aprendizaje permanente de las personas adultas de 25 a 64 años de edad con bajos niveles de cualificación (niveles CINE 0-2) con los datos de la UE y durante el período 2000-2016.

- Comparación con la media de la UE-28

En 2016, la tasa de participación de la población adulta poco cualificada en España en el aprendizaje permanente (AP) fue del 3,4 %, relativamente cercana a la media del 4,2 % de la UE-28. Tanto la tasa nacional como la tasa media de la UE-28 fueron inferiores en 2016 en comparación con 2015.

- Evolución en el tiempo

En 2000, la tasa nacional era del 1,1 % y aumentó posteriormente hasta situarse en el 4,9 % en 2010. La tasa cayó entonces al 4,7 % en 2011 y 2012, y al 4,6 % en 2013. Posteriormente, la tasa cayó al 3,9 % en 2014, al 3,6 % en 2015 y al 3,4 % en 2016. La tasa de la UE-28 presenta un patrón de crecimiento diferente a lo largo del tiempo (aumento entre 2005 y 2011, del 3,7 % al 4 %); posteriormente, la tasa fluctuó hasta situarse en el 3,4 % en 2016.

Las bajas tasas de participación de los trabajadores poco cualificados en el aprendizaje permanente son más preocupantes que las tasas de participación en el AP correspondientes al conjunto de la población. Se debe a que la población adulta con baja cualificación corre un mayor riesgo de exclusión social, y la educación y la formación son una de las formas de ayudar a estas personas a integrarse en mayor medida en el mercado de trabajo y en la sociedad civil en su conjunto.

2.0 BREVE DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE APRENDIZAJE DE PERSONAS ADULTAS

2.1 Principales características y resumen conciso del desarrollo histórico

Desarrollar una visión general uniforme del sistema de aprendizaje de personas adultas en España es muy difícil. Estas dificultades se han intensificado debido a las tensiones entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, que compiten por el control en cuestiones en torno a la financiación y la promulgación de leyes, existentes en el momento de la elaboración de este informe, y que han generado incertidumbre en relación con el sistema. Algunos elementos de la política como los servicios sanitarios, el transporte público, los impuestos, la educación, entre otros ámbitos, están transferidos a los gobiernos autonómicos. Cada territorio tiene plena potestad legislativa, teniendo en cuenta los niveles mínimos establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del gobierno central.

Por lo que respecta a la educación de las personas adultas, no existe una ley de educación de personas adultas a nivel nacional; sin embargo, existen leyes de educación de adultos en Galicia (1992)⁸, la Comunidad Valenciana (1995)⁹, Canarias (2003)¹⁰ y Baleares (2006)¹¹. También está la Ley Orgánica de Educación (2006)¹², a la que siguió una Ley de Educación (2007)¹³ en Andalucía, y otra Ley de Educación (2009)¹⁴ en Cataluña. Otros ministerios también participan en la educación y el aprendizaje de adultos, incluido el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁵. Por lo tanto, cada territorio del Estado tiene plenos poderes legislativos y puede aplicar sus propias medidas legislativas en materia de educación de personas adultas en el marco de las normas mínimas establecidas por los dos ministerios a nivel estatal.

En términos administrativos, la configuración de cada departamento en cada territorio puede ser diferente y puede cambiar cuando cambia el «color»¹⁶ de la Administración autonómica en un territorio¹⁷. En este contexto, resulta muy difícil definir una estrategia de aprendizaje permanente que pueda aplicarse a escala nacional. No obstante, es posible identificar y definir los principales documentos jurídicos que regulan la educación y el aprendizaje de adultos a escala nacional, y que se recogen más adelante en el informe, en el apartado 3.1.2. Por último, es importante subrayar que la educación ha sido –y sigue siendo– una cuestión partidista. Significa que con cada cambio de gobierno

⁸ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-22924-consolidado.pdf>

⁹ http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?id=24&siq=0213/1995&L=1&url_lista=

¹⁰ <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2003/079/001.html>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-8354-consolidado.pdf>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>

¹³ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/252/1>

¹⁴ http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=480169&language=ca_ES&action=fitxa

¹⁵ <http://www.sepe.es>

¹⁶ Por ejemplo, cuando hay un cambio de gobierno

¹⁷ Por ejemplo, tras las últimas elecciones en Andalucía, el nuevo gobierno ha cambiado algunas denominaciones. La investigación se incluye ahora en un nuevo departamento denominado «Economía y Conocimiento».

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

(de izquierda a derecha, o al contrario) se producen nuevas regulaciones. De hecho, el que fuera Ministerio de Educación en el último gobierno socialista trató de poner en marcha un acuerdo relacionado con la educación, que constaba de 148 medidas. El acuerdo no prosperó porque la educación se ha convertido en una cuestión partidista¹⁸. Actualmente, se intenta firmar un nuevo acuerdo que trata de dejar a la educación al margen del debate partidista. Sin embargo, se han presentado algunas dificultades; por ejemplo, la cuestión de Cataluña está ensombreciendo otras cuestiones políticas¹⁹.

Partiendo del contexto del desarrollo de la política en España expuesto anteriormente, se puede concluir que si bien existe una estrategia de aprendizaje permanente a nivel nacional, está abierta a una interpretación específica y práctica a nivel territorial. Otra forma de explicar la política de educación de personas adultas es decir que existen prácticas similares en todo el país, pero que los desarrollos y las prácticas varían en función de las regiones.

En consonancia con los objetivos y los criterios de referencia europeos, la política de educación de personas adultas en España pretende ampliar la red territorial de oferta pública de educación de adultos, lo que incluye la educación a distancia en entornos formales y no formales²⁰.

Por lo que respecta a la Educación y Formación Profesional, existen planes para:

- Fomentar el aprendizaje permanente de los trabajadores, con el fin de mejorar su empleabilidad mediante acciones de formación y recualificación;
- Promover la acreditación de las competencias profesionales de los trabajadores adquiridas a través de la formación o la experiencia laboral;
- Fomentar la integración de los desempleados (por ejemplo, personas con discapacidad, adultos poco cualificados, mujeres, adultos jóvenes, etc.) en el mercado laboral mediante acciones de EFP.

Por otra parte, el enfoque respecto a la educación de personas adultas se define en los siguientes puntos:

- Adquirir una educación básica que permita a las personas desarrollar sus conocimientos y acceder a diferentes niveles y enseñanzas en el sistema educativo;
- Mejorar las cualificaciones profesionales;
- Desarrollar las habilidades necesarias para expresarse mejor.
- Desarrollar la capacidad para participar en la vida social, incluida la ciudadanía activa;
- Implementar programas para personas en riesgo de exclusión social;

¹⁸ <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/21/espana/1271886486.html> [Consultado el 30 de septiembre de 2016]

¹⁹ http://www.eldiario.es/sociedad/parlamentarios-permitirian-Lomce-sobreviviera-legislatura_0_658634479.html [Consultado el 23 de septiembre de 2017]

²⁰ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training [Consultado el 4 de septiembre de 2016]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos

Informe de país completo - España

- Poner en marcha nuevos programas dirigidos a las personas mayores, como las Universidades para Mayores y otros programas desarrollados en Centros Comunitarios y Cívicos, que dependen normalmente de los Ayuntamientos;
- Desarrollar políticas y estrategias para superar las desigualdades de género.

Por otra parte, podemos añadir algunas de las prioridades de la EFP (Educación y Formación Profesional), que hacen hincapié en la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones:

- La creación de un subsistema específico de EFP para el empleo;
- Desarrollar nuevas titulaciones de EFP;
- Desarrollar un sistema de orientación e información;
- Mejorar la educación y la formación de profesores y formadores.

En relación con el desarrollo histórico, la Ley Moyano de 1857 estableció por primera vez clases nocturnas y los domingos dedicadas a los alumnos adultos. Estas clases estaban principalmente relacionadas con la alfabetización, pero también incluían una especie de formación profesional.

Tras las elecciones generales de febrero de 1936, el nuevo Gobierno organizó campañas de alfabetización y culturales que se prolongaron durante los tres años de la Guerra Civil española.

Después de la restauración de la democracia, y entre 1975 y 1980, se intentó fortalecer la educación y la cultura.

Por último, es importante destacar dos circunstancias diferentes:

1. A principios del siglo XIX, la tasa de analfabetismo en España se situaba en torno al 60 % de la población total. Esta elevada tasa se mantuvo durante los siglos XIX y XX (Viñao, 1990).
2. Tradicionalmente, la educación de personas adultas en España está vinculada a cuestiones culturales y comunitarias más que a la escolarización (Lucio-Villegas, 2017).

Cuadro 2.1 Número de participantes en la educación y la formación formal, por nivel de educación y edad

	De 20 a 24 años	Más de 25 años	Total
Nivel de educación (es decir, educación básica, formación profesional, educación superior)			
Educación primaria	5 467	74 245	79 712
Educación secundaria de primer ciclo	47 844	81 369	129 213
Educación secundaria de segundo ciclo	189 940	230 393	420 333
Educación superior, no de tercer ciclo		23 984	
Educación de tercer ciclo corto		131 726	
Nivel de grado o equivalente		360 161	
Nivel de máster o equivalente		199 694	
Nivel de doctorado o equivalente		28 596	
			1 373,419

Fuente: Eurostat, Cuadro de la base de datos de Eurostat «Alumnos y estudiantes matriculados por nivel de educación, sexo y edad (educ_uae_enra02)», consultado en 2017.08.21

Las cifras que figuran en el Cuadro 2.1 están en consonancia con la evolución reciente del sistema educativo en España. Un número importante de personas adultas, aproximadamente 420 333, estudian bachillerato (educación secundaria postobligatoria).

Las cifras de participación relacionadas con la educación primaria y básica son inferiores a las de otros niveles, probablemente debido al abandono escolar prematuro.

2.2 Actuación

2.2.1 Ayuda a las personas adultas para mejorar sus competencias básicas

Las autoridades educativas son los principales proveedores que ofrecen educación formal a las personas adultas para ayudarlas a mejorar sus competencias básicas. Existen alrededor de 1 407 centros públicos de educación de adultos, 147 aulas de educación de adultos, 280 centros de educación secundaria en los que los adultos pueden obtener un título de educación secundaria obligatoria y 32 centros relacionados con la educación a

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

distancia de adultos, por ejemplo, educación de adultos para reclusos, etc.²¹ La educación a distancia y presencial ofrecida por las autoridades educativas incluye la educación básica y obligatoria o la formación profesional. También existen algunos programas impartidos en un entorno universitario como las Universidades para Mayores o las Aulas de la Experiencia²², dirigidas específicamente a adultos mayores²³.

En concreto, la oferta para ayudar a las personas adultas a mejorar sus competencias básicas incluye los siguientes niveles educativos²⁴:

- Educación básica para adultos dividida en educación inicial y educación secundaria para adultos. La primera también se divide en dos niveles diferentes: i) nivel 1 o alfabetización, cuyo objetivo es dotar a las personas de competencias lectoras y numéricas, y nivel 2 o consolidación de conocimientos y técnicas instrumentales, cuyo objetivo es que los adultos puedan participar en la vida social, cultural, política y económica.
- La educación secundaria para adultos está estructurada en tres áreas: i) comunicación, incluida una lengua extranjera²⁵ ii) ciencias sociales, geografía e historia, educación para la ciudadanía, y iii) área científico-tecnológica que incluye matemáticas, tecnología, salud y temas medioambientales.
- Formación profesional de segundo grado para adultos. Esta formación profesional incluye dos años de formación y se imparte en modalidad presencial en centros de educación de adultos.
- Por último, la educación lingüística para adquirir el nivel de usuario básico (A1 y A2) conforme al Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas.

Estos cuatro tipos de oferta conducen a la obtención de un certificado.

También hay instituciones privadas. Durante el curso 2014/2015, había 99 centros privados de educación de adultos que representaban el 4,51 % de la oferta. Se dividen en tres categorías principales²⁶:

- Entidades sin ánimo de lucro, incluidas las universidades populares;
- Entidades privadas con ánimo de lucro, por lo general relacionadas con la formación en idiomas y la formación profesional;
- Las entidades privadas con ánimo de lucro se centran en la oferta de aprendizaje a distancia.

²¹ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Main_Providers [Consultado el 29 de septiembre de 2017]

²² Véase, por ejemplo, el Aula de la Experiencia de la Universidad de Sevilla <http://institucional.us.es/aulaexp/>

²³ Valle, J. E. (2014). Educación permanente: los programas universitarios para mayores en España como respuesta a una nueva realidad social. *Revista de Educación Superior*, vol. 43 (3), 171, 117-138.

²⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Main_Types_of_Provision [Consultado el 17 de septiembre de 2017]

²⁵ Esto significa que en algunos lugares las personas pueden aprender tres idiomas: español, la lengua propia de la Comunidad Autónoma y la primera lengua extranjera.

²⁶ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding_Private_education [Consultado el 29 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Por lo general, las entidades sin ánimo fines de lucro se financian a partir del presupuesto público. Solo algunas escuelas de negocios y escuelas de idiomas pueden considerarse instituciones privadas que se autofinancian.

2.2.2 Ayuda a las personas adultas para obtener una cualificación reconocida

Los adultos pueden obtener una cualificación reconocida por las autoridades educativas una vez finalizados los tipos de estudios presentados en el apartado anterior o bien finalizando el bachillerato (educación secundaria postobligatoria) o una formación profesional para adultos. Esta cualificación oficial demuestra el desarrollo y la consolidación de las competencias básicas y permite a los adultos acceder a la formación profesional, la educación artística o la educación universitaria.

2.2.3 Ayuda a las personas adultas para desarrollar otros conocimientos y competencias, con fines no profesionales

Los principales proveedores en este ámbito son las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil que organizan una amplia gama de actividades culturales. Un ejemplo de ello son las universidades populares²⁷²⁸. Las universidades populares imparten los estudios oficiales descritos en el apartado 2.2.1. y actividades culturales como talleres de ocio, actividades relacionadas con la historia y tradiciones locales, viajes y visitas a lugares históricos.

Las entidades locales ofrecen una serie de actividades culturales a través de centros comunitarios, como ocurre en la ciudad de Sevilla²⁹, que solo se presentan como ejemplo de este tipo de actividades.

2.2.4 Facilita la transición al mercado de trabajo para las personas desempleadas o en riesgo de desempleo (PAMT)

El principal proveedor de formación que ayuda a las personas desempleadas o en riesgo de desempleo en su transición al mercado de trabajo es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social³⁰. Incluye impartir formación a personas con necesidades de formación especiales o con dificultades para acceder al mercado de trabajo³¹. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social desarrolla una programación anual que tiene en cuenta las propuestas realizadas por las Comunidades Autónomas. Este programa incluye lo siguiente:

²⁷ Véase <http://www.feup.org/>

²⁸ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Main_Types_of_Provision [Consultado el 17 de septiembre de 2016]

²⁹ http://participasevilla.sevilla.org/?page_id=2 [Consultado el 17 de septiembre de 2017]

³⁰ Otras instituciones educativas y proveedores solo pueden desempeñar un papel en algunos proyectos. En el anexo 2 del presente informe se recogen algunas intervenciones pertinentes

³¹ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Main_Types_of_Provision [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

- Subvenciones a acciones de formación con un compromiso de contratación para al menos el 60 % de los alumnos en prácticas;
- Planes de formación para favorecer el acceso de los desempleados a las oportunidades de empleo existentes
- Programas de formación para colectivos específicos, especialmente jóvenes.

Por último, es importante destacar el Plan PREPARA³² para las personas que no pueden acceder a las prestaciones por desempleo. Se anima a estas personas a participar en una formación que les ayude a obtener una nueva cualificación o a reintegrarse en el mercado de trabajo. Por otra parte, los participantes reciben apoyo económico durante seis meses mientras dura la formación. Este plan fue acordado entre el Estado y las Comunidades Autónomas³³.

2.2.5 *Da acceso a los adultos a la educación superior*

No existen programas específicos para adultos vinculados a lo anterior. Existen tres vías de acceso a la educación superior que dependen de tres requisitos de acceso (para candidatos no tradicionales): una vía de acceso para mayores de veinticinco años; para mayores de cuarenta en relación con la experiencia profesional o laboral; y para mayores de 45 años. Las universidades tienen que reservar un número de plazas que oscila entre el 1 %, como mínimo, y el 3 %, como máximo³⁴. Los candidatos tradicionales tienen que aprobar el bachillerato y un examen de acceso a la universidad (conocido tradicionalmente como Selectividad).

Otra modalidad para que los adultos también puedan acceder a la educación de adultos es a través de las Universidades para Mayores³⁵. Normalmente estas Universidades para Mayores, o Aulas de la Experiencia, gestionadas por la Universidad de Sevilla, por ejemplo, organizan actividades de ocio más que programas de estudios de grado.

Otra vía está relacionada con la realización de programas de máster tanto en universidades públicas como privadas o en otras instituciones como las Cámaras de Comercio³⁶. En la actualidad, los másteres se consideran cualificaciones importantes que permiten a las personas acceder al mercado de trabajo o mejorar sus perspectivas en su propia empresa.

³² https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa_prepara/prepara.html [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

³³ <http://www.elmundo.es/economia/2017/08/14/599069fa468aebc8738b458f.html> [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

³⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Bachelor#University_entrance_examination [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

³⁵ Véase, por ejemplo, <http://www.institucional.us.es/aulaexp> en la Universidad de Sevilla

³⁶ Véase

<http://en.camaradesevilla.com/formacion/curso/50/M%C3%81STER%20EN%20ADMINISTRACI%C3%93N%20DE%20EMPRESAS%20-%20MBA%20POSGRADO> o <http://cursos-formacion.camaramadrid.es/> como ejemplos

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

2.2.6 *Permite que los empleados adultos desarrollen sus competencias relacionadas con el trabajo*

Los principales proveedores de servicios que permiten a los empleados adultos desarrollar sus competencias relacionadas con el trabajo son las organizaciones relacionadas con el empleo. Hay 19 283³⁷ entidades autorizadas para impartir formación a personas empleadas y desempleadas, que incluyen empresas privadas de formación; organizaciones empresariales; y sindicatos, etc. Normalmente estas organizaciones se financian con fondos públicos.

2.2.7 *Otros (en su caso)*

Existen varios programas relacionados con colectivos específicos, por ejemplo, migrantes³⁸, desarrollados principalmente por organizaciones de la sociedad civil que se centran en la enseñanza del español y otras lenguas cooficiales como segunda lengua. Otros programas están especialmente orientados al pueblo gitano³⁹⁴⁰.

³⁷ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Main_Providers [Consultado el 29 de septiembre de 2017]

³⁸ <http://www.accem.es/inmigracion/?lang=es> [Consultado el 30 de septiembre de 2017]

³⁹ <http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/educacion/ifiie/lineas-investigacion-innovacion/educacion-intercultural/publicaciones-informes/publicaciones/gitanos-mercadillos-escuelas-institutos?documentId=0901e72b807b22e8> [Consultado el 13 de septiembre de 2016]

⁴⁰ <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/PlanOperativoPoblacionGitana2014-2016.pdf> [Consultado el 13 de septiembre de 2016]

3.0 POLÍTICAS DE APRENDIZAJE DE PERSONAS ADULTAS

3.1 Contexto

3.1.1 *Distribución de responsabilidades relativas al aprendizaje de personas adultas*

Las responsabilidades en materia de aprendizaje de personas adultas están repartidas en tres niveles diferentes:

Nivel estatal: el marco normativo general es competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Las últimas medidas legislativas⁴¹ han supuesto un desplazamiento de algunas competencias reguladoras hacia una organización más centralizada;

Segundo nivel: Consejerías de Educación (o similar) de las diferentes Comunidades Autónomas, responsables de aplicar políticas específicas de educación y aprendizaje de adultos;

Por último, las autoridades locales –los municipios– son responsables del mantenimiento de los edificios. También organizan algunas acciones formativas principalmente relacionadas con actividades de ocio: baile, pintura, costura, deporte, etc.⁴²

La oferta de formación relacionada con el empleo está regulada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁴³, a través del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)⁴⁴. No obstante, estas actividades también se organizan en el mismo marco analizado en el párrafo anterior. En concreto, el SEPE solo se encarga de impartir formación cuando supera el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, o en ámbitos en los que el Estado mantiene competencias plenas (ejército, reclusos, etc.).

La ejecución de estas acciones formativas corresponde a los Gobiernos Autonómicos, en el marco de la normativa estatal. Por ejemplo, la Junta de Andalucía ha anunciado la reanudación de las acciones formativas para desempleados que se suspendieron en 2011. En el caso de Sevilla, cubrirá un gasto aproximado de 15 millones de euros para organizar 419 acciones formativas destinadas a 6 285 desempleados⁴⁵.

Las entidades locales –municipios y entidades supramunicipales denominadas Diputaciones^{46 47}–, las organizaciones empresariales, los sindicatos o las empresas de

⁴¹ Principalmente la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa

⁴² Véase, por ejemplo, <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/distritos/macarena/directorio-de-actividades/actividades-del-distrito> con una explicación relativa a las actividades del Ayuntamiento de Sevilla.

⁴³ http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/formacion/index.htm

⁴⁴ <http://www.sepe.es/>

⁴⁵ http://www.diariodesevilla.es/sevilla/Junta-valida-Sevilla-desempleados-despues_0_1176482928.html

[Consultado el 28 de septiembre de 2017]

⁴⁶ En el diccionario Oxford, Diputación es traducida como «Council». Las diputaciones son las encargadas de poner en marcha algunas políticas, incluida la formación para desempleados y un programa de empleo a nivel de cada provincia.

formación acreditadas colaboran en la ejecución de estos programas formativos. Por ejemplo, la Diputación de Sevilla organiza un programa de empleo para jóvenes. En este programa se han invertido unos 3,3 millones de euros procedentes del Fondo Social Europeo⁴⁸.

3.1.2 Principales estrategias socioeconómicas nacionales que rigen la impartición del aprendizaje de personas adultas

Las principales estrategias incluyen las siguientes⁴⁹:

1. Un Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida (2014-2016)^{50 51}, algunos de los objetivos de este Plan son los siguientes:
 - Facilitar un acceso generalizado a información, orientación y asesoramiento para garantizar que todos los ciudadanos puedan participar en el aprendizaje a lo largo de la vida;
 - Promover la innovación en el aprendizaje a lo largo de la vida;
 - Adaptar la oferta de formación a las necesidades personales, sociales y laborales de los ciudadanos;
 - Aumentar el porcentaje de ciudadanos que participan en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida, así como sus niveles de cualificación.
2. Una reforma del sistema de formación profesional que responde a la necesidad del mercado laboral iniciada en 2014 y derivada de la aplicación de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa.
3. Un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP)⁵², creado en 2002. Además, un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP)⁵³ que establece cómo reconocer y acreditar las competencias profesionales.
4. La promoción de la educación a distancia a través del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD) creado en 1990.
5. Reforma del sistema nacional de empleo. El objetivo principal es ofrecer medidas de orientación, formación y cualificación y asesoramiento a los desempleados.
6. Actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

⁴⁷ España tiene una doble estructura administrativa. El primer nivel corresponde a las Comunidades Autónomas: son 17. Un segundo es el nivel provincial, 52 provincias, incluidas Ceuta y Melilla en el norte de África. Cada provincia cuenta con una Diputación. Cada tanto, vuelve a plantearse en el debate político la discusión sobre la utilidad de las Diputaciones.

⁴⁸ www.dipusevilla.es/noticias [Consultado el 27 de septiembre de 2017]

⁴⁹

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Developments_and_Current_Policy_Priorities [Consultado el 29 de septiembre de 2017]

⁵⁰ Plan Estratégico de Aprendizaje a lo largo de la vida 2014-2016. Extraído de:

<http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/sistema-educativo/estudios-sistemas-educativos/espanol/especificos/estrategia-competencias-ocde/documentacion/Plan-estrat-gico-de-aprendizaje-a-lo-largo-de-la-vida.pdf> [Consultado el 5 de septiembre de 2016]

⁵¹ Actualmente se mantiene el mismo documento sin datos.

⁵² http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_legislacion.html

⁵³ http://www.mecd.gob.es/educa/incual/ice_CualCatalogo.html

7. Centrarse en garantizar que al menos el 15 % de la población adulta participe en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida. Para ello, la estrategia se centrará en lo siguiente:
- Adultos sin competencias básicas ni educación obligatoria;
 - La población económicamente activa con cualificaciones profesionales no acreditadas;
 - Abandono escolar prematuro;
 - Jóvenes que no han completado la Educación Secundaria Obligatoria.

Los programas específicos de esta estrategia de aprendizaje permanente son los siguientes⁵⁴:

- Educación básica;
- Educación secundaria postobligatoria;
- Preparación para las pruebas de acceso, ya sea a través de formación profesional de grado medio o superior o en una universidad;
- Formación profesional básica;
- Formación en el uso de las TIC;
- Aprendizaje de lenguas extranjeras. Por ejemplo: «That's English», un programa de educación a distancia⁵⁵;
- Español como lengua extranjera;
- Otras iniciativas relacionadas con el desarrollo personal y social y la ciudadanía.

La educación presencial para adultos incluye programas que ayudan a los adultos a obtener una titulación en Educación Secundaria Obligatoria. Otros programas se dedican a preparar el acceso a la universidad, a impartir español como segunda lengua, etc. La educación a distancia se centra principalmente en el aprendizaje de lenguas extranjeras. Por lo general, no hay muchas ofertas relacionadas con el desarrollo personal y social o la ciudadanía.

3.2 Marco de las políticas de aprendizaje de personas adultas

3.2.1 Resumen de los principales hechos y cambios que se han producido desde 2010

Como se ha comentado en el apartado anterior, es importante tener en cuenta la estructura del Estado en la aplicación de las leyes de educación de personas adultas. En este sentido, la normativa y los documentos jurídicos se desarrollan en diferentes niveles de intervención estatal: el nivel nacional de intervención se ocupa de las normas mínimas en relación con los planes de estudio y las titulaciones, mientras que los gobiernos autonómicos tienen plenos poderes legislativos para organizar las prácticas y

⁵⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Lifelong_Learning_Strategy
[Consultado el 18 de septiembre de 2016]

⁵⁵ <http://www.rtve.es/alacarta/videos/thats-english/>

el desarrollo de los planes de estudio y las titulaciones. Por último, existen instituciones a escala provincial⁵⁶ y local que desarrollan prácticas y normas relativas a la educación y el aprendizaje de personas adultas. En el apartado anterior se han mencionado ejemplos de tales prácticas y normas.

La principal reforma desde 2010 es la Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa promulgada en 2013. Otro avance importante es la Ley de Economía Sostenible promulgada en 2011 que introdujo cambios en la formación profesional.

3.2.2 Principales actos legislativos que regulan la impartición del aprendizaje de personas adultas

Los principales documentos jurídicos son los siguientes:

Ley Orgánica de Educación⁵⁷, promulgada en 2006. El artículo 5 de la Ley establece como uno de los principales objetivos que el aprendizaje a lo largo de la vida es un derecho de todos los ciudadanos. La responsabilidad de llevarlo a cabo en nombre del Estado corresponde a los diferentes niveles regionales/nacionales. El capítulo IX de la ley (artículos 66 a 70) está dedicado a la educación de personas adultas. Incluye dos elementos importantes:

- La educación de personas adultas se presenta como voluntaria y el Estado puede colaborar con otras administraciones para desarrollar programas de educación de personas adultas;
- La ley define la educación de personas adultas como: enseñanzas obligatorias; enseñanzas postobligatorias (bachillerato y formación profesional); y otras, como formación profesional, educación superior, aprendizaje de lenguas extranjeras, aprendizaje de español para inmigrantes (que también podrían ser otras lenguas oficiales del Estado, dependiendo del territorio), etc.

Como se ha mencionado anteriormente, existen otras Leyes de Educación como la de Andalucía (2007) y la de Cataluña (2009) que regulan la educación de personas adultas en el sector formal. Por ejemplo, la Ley de Educación de Andalucía hace referencia a la educación para adultos y a las redes de aprendizaje, y subraya el papel de las TIC y la educación a distancia. Además, existen otras leyes de educación de adultos que son específicas de la educación de adultos. Una legislación importante en relación con la oferta de educación para adultos incluye lo siguiente:

- La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa⁵⁸, promulgada en 2013, establece una nueva regulación de la formación profesional y refuerza la potestad normativa a nivel estatal, así como las funciones que desempeñan los directores de los centros y el consejo escolar, entre otros cambios.

⁵⁶ Véase Distribución de responsabilidades

⁵⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>

⁵⁸ <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/mc/lomce/inicio.html;jsessionid=05902D00E597EC7C656ED6711BE7743A>

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

- Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional⁵⁹ promulgada en 2002. Dos elementos importantes de esta Ley son: i) que pretende garantizar la inclusión de las personas en riesgo de exclusión social, como las mujeres, los desempleados mayores de 45 años y los trabajadores con bajos niveles de cualificación; y ii) que pretende crear un sistema de asesoramiento y orientación dirigido a trabajadores, empresarios, estudiantes y familias, con el fin de facilitar la difusión de conocimientos relativos a la cualificación profesional, los centros escolares y los requisitos del mercado de trabajo. Las principales características de esta ley son las siguientes:
 - i. Está intrínsecamente relacionada con el mercado de trabajo;
 - ii. Esboza la creación de un catálogo de cualificaciones profesionales;
 - iii. Establece una estructura modular más adecuada para el mercado de trabajo;
 - iv. Introduce la posibilidad de que la formación pueda ofrecerse no solo en centros educativos, sino también en instituciones laborales y organismos sociales como los sindicatos.
- Ley de Economía Sostenible⁶⁰ promulgada en 2011. No se trata estrictamente de una ley educativa, pero introduce cambios en el sistema productivo que influyen en la educación, principalmente en la EFP. A ello se suma la Ley Orgánica 4/2011 complementaria de la Ley de Economía Sostenible⁶¹ promulgada también en 2011. Ambas leyes modifican aspectos de leyes anteriores, principalmente la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional antes citada.
- La Ley 30/2015⁶² por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, promulgada en 2015. Se trata de una actualización de la Ley de 2002.

Estas leyes se desarrollan en varios Reales Decretos.

3.2.3 Principales estrategias

Los documentos estratégicos referidos al aprendizaje de personas adultas se incluyen en el apartado 3.1.2. En este apartado se explican las visiones y los principales objetivos nacionales para el desarrollo del aprendizaje de personas adultas.

El sistema de educación de personas adultas en España tiene como principal objetivo ofrecer a las personas mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, completar o ampliar sus conocimientos y competencias para su desarrollo personal y profesional.

⁵⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12018>

⁶⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-4117> [Consultado el 27 de septiembre de 2017]

⁶¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-4551 [Consultado el 27 de septiembre de 2017]

⁶² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9734 [Consultado el 27 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Para lograrlo, las leyes citadas a continuación describen algunos objetivos específicos que son los siguientes⁶³:

Desarrollar la capacidad para participar en la vida social, cultural, política y económica;

Desarrollar programas para superar el riesgo de exclusión social;

Fomentar la igualdad real de derechos y oportunidades entre los hombres y las mujeres, así como hacer un análisis crítico y evaluar las desigualdades entre los hombres y las mujeres.

Como ya se ha mencionado anteriormente⁶⁴, España también tiene como objetivo garantizar que al menos el 15 % de la población adulta participe en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida.

3.2.4 Principales actos de ejecución

Existen varios programas organizados en el marco de los actos analizados en el apartado 3.2.2 que, a 31 de diciembre de 2017⁶⁵, están pendientes de desarrollo como se expone a continuación:

- Un programa para la financiación de libros de texto y materiales didácticos por importe de 24 millones de euros;
- La financiación de la puesta en marcha de una nueva formación profesional básica por importe de 230 millones de euros;
- La financiación del desarrollo de acciones de calidad en la formación profesional por importe de 11 500 millones de euros;
- La financiación de acciones de formación profesional dual por importe de 1 200 millones de euros.

Otra medida legislativa reciente es el diseño de evaluaciones normalizadas nacionales externas al final de la educación secundaria obligatoria y el bachillerato para adultos.

⁶³

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Fundamental Principles and National Policies](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Fundamental_Principles_and_National_Policies)

⁶⁴

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Developments and Current Policy Priorities](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Developments_and_Current_Policy_Priorities) [Consultado el 10 de octubre de 2017]

⁶⁵[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National Reforms in Vocational Education and Training and Adult Learning](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning) [Consultado el 10 de octubre de 2017]

3.3 Objetivos nacionales cuantitativos de la política

Cuadro 3.1 Objetivos relacionados con el aprendizaje de personas adultas en políticas económicas más amplias/estrategias de AP/ley marco o de ejecución

Información general		Progreso hacia el objetivo		
Objetivo (cifra y fecha objetivo que debe alcanzarse)	Fecha de adopción (por ejemplo, 31/03/2018)	Valor inicial (en la fecha de adopción)	Valor actual	Resumen del progreso en relación con el objetivo
Participación del 15 % de la población adulta en actividades de aprendizaje permanente en 2020	2014 ⁶⁶	10,8 %	9,4 % (2016)	

El Cuadro 3.1 refleja que las tasas de participación en el aprendizaje permanente se han estancado en España, situándose un 4,8 % por debajo de la media de la UE-28. Como se menciona en el apartado 1.1.2 del presente informe, la ausencia de una cultura del aprendizaje puede ser una de las razones de este estancamiento.

3.4 Aseguramiento de la calidad

La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa de 2013 estableció la necesidad de ofrecer una educación de calidad a todos los ciudadanos.

En la educación formal de personas adultas, los procesos de evaluación y calidad están a cargo de la Inspección Educativa y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa⁶⁷ a nivel estatal, así como de otras instituciones en cada territorio.

Más concretamente, la evaluación abarca los siguientes ámbitos⁶⁸:

- El sistema educativo;
- Instituciones educativas (internas y externas);
- Funciones docentes y directivas.

En el sistema de EFP, el objetivo principal del aseguramiento de calidad es que la formación responda a las necesidades tanto de las empresas como de los trabajadores, y

⁶⁶<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/et2020informe-espanol-2014.pdf?documentId=0901e72b81c42cf3> [Consultado el 29 de septiembre de 2017]

⁶⁷ <http://www.mecd.gob.es/inee/portada.html>

⁶⁸ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Quality_Assurance [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

de los desempleados que buscan un empleo. Uno de los principales indicadores es el impacto de la formación realizada en el acceso y la retención del empleo, y la mejora de la competitividad de las empresas. No hay datos disponibles sobre estos dos indicadores.

Por lo que respecta a los métodos de evaluación del aseguramiento de la calidad, cabe destacar que:

- En el sector formal de la educación de personas adultas, una evaluación final del estudiante incluirá también una evaluación diagnóstica;
- En el sistema de EFP existe un proceso de evaluación anual que incluye entrevistas con estudiantes, formadores y personal administrativo responsable de la formación;
- El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte considera que la participación en el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) es una forma de supervisión del aseguramiento de la calidad.

3.5 Evolución futura de la política

En el presupuesto de 2016 se presentaron los siguientes objetivos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte relativos a la financiación de la educación de personas adultas. Se trata principalmente de declaraciones generales que se describen como objetivos para 2020 y son las siguientes⁶⁹:

- Promover el aprendizaje de personas adultas como componente clave del aprendizaje a lo largo de la vida, contribuyendo así a la empleabilidad, la movilidad en el mercado de trabajo y la inclusión social;
- Garantizar la calidad de la prestación y establecer un sistema de seguimiento del aprendizaje de personas adultas y aplicar sistemas de reconocimiento de competencias adquiridas al margen del sistema educativo;
- Garantizar el reconocimiento de las competencias necesarias en el aprendizaje a lo largo de la vida, teniendo en cuenta que se adquieren y reconocen en todos los niveles educativos.
- En el caso de la educación y la formación profesional, se esbozan los siguientes objetivos⁷⁰:
- Fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y empleados con el fin de mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal;
- Contribuir a la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas;

⁶⁹

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding
[Consultado el 23 de septiembre de 2017]

⁷⁰

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding
[Consultado el 23 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos

Informe de país completo - España

- Satisfacer las necesidades del mercado de trabajo y de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados;
- Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de aquellos con dificultades para permanecer en el mercado de trabajo o que se encuentran en situación de exclusión social;
- Promover la acreditación de las competencias profesionales de los trabajadores adquiridas a través de la formación o la experiencia laboral;
- Hacer extensivos los beneficios de las tecnologías de la información y la comunicación a los trabajadores, promoviendo la reducción de la brecha digital existente y garantizando la accesibilidad.

Las reformas más específicas incluyen las siguientes⁷¹:

- Evaluaciones externas al final de la educación secundaria obligatoria y el bachillerato para adultos;
- Reforma de la formación profesional de grado medio;
- Consideración de los profesores como autoridad pública y promulgación de sanciones penales por actos contra funcionarios de la educación pública;
- Refuerzo de la información y la orientación profesionales.

Todas estas reformas, vinculadas fundamentalmente a la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, corren el riesgo de ser suprimidas total o parcialmente. Debido a esta incertidumbre, es difícil prever la evolución de la política a corto plazo.

En opinión del autor de este informe, la actual parálisis de las políticas educativas podría tener consecuencias significativas en el sistema de educación y aprendizaje de personas adultas. Esta parálisis afecta al conjunto de la vida política. En opinión del autor, algunas de las razones de esta parálisis son, en primer lugar, la celebración de dos elecciones generales y, en segundo lugar, las prácticas autoritarias de un gobierno en minoría en el parlamento que no tiene una cultura de negociación. De hecho, el presupuesto de 2018 no se está negociando en estos momentos. Por último, la situación política en torno a la independencia de Cataluña introduce actualmente una incertidumbre considerable en todos los ámbitos políticos.

⁷¹[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National Reforms in Vocational Education and Training and Adult Learning](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning) [Consultado el 24 de octubre de 2016]

4.0 INVERSIÓN EN SISTEMAS DE APRENDIZAJE DE PERSONAS ADULTAS

4.1 Inversión total en aprendizaje de personas adultas y cambios a lo largo del tiempo

Las instituciones responsables de financiar la educación de personas adultas pertenecen principalmente al sector público. En 2016, los Presupuestos Generales del Estado establecieron como uno de los objetivos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte promover el aprendizaje de personas adultas como componente esencial del aprendizaje a lo largo de la vida. Lamentablemente, solo se dispone de información sobre la inversión en aprendizaje de personas adultas a partir de 2013⁷². Este año, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha invertido 337 millones de euros en educación formal en 2013⁷³, lo que representa el 0,37 % del presupuesto total. Aproximadamente el 30 % se ha destinado a educación primaria, y el 27 % a educación secundaria⁷⁴. Asimismo, se han destinado 779,4 millones de euros⁷⁵ a formación profesional.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal invirtieron en 2015 aproximadamente 2 082,5 millones de euros en actividades de formación para trabajadores ocupados y desempleados. Este importe total se dividió del siguiente modo:⁷⁶ 1 043,54 millones de euros se destinaron a empresas para la formación de desempleados; y 989,43 millones de euros para la formación de ocupados, incluida la financiación de la formación profesional para trabajadores activos. Se transfirieron 49,4 millones de euros a los gobiernos autonómicos para actividades de formación.

No se dispone de cifras en relación con la inversión privada. Como se ha señalado en el apartado anterior, resulta difícil analizar individualmente el gasto público de los gobiernos autonómicos.

En concreto, el presupuesto de educación se ha reducido, pasando de 53 millones de euros en 2009 a 46 millones de euros en 2015⁷⁷. No obstante, según la información

⁷²

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

⁷³ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding [Consultado el 11 de septiembre de 2016]

⁷⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Funding_in_Education [Consultado el 10 de octubre de 2017]

⁷⁵

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

⁷⁶

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:Adult_Education_and_Training_Funding [Consultado el 18 de septiembre de 2017]

⁷⁷ http://politica.elpais.com/politica/2016/09/14/actualidad/1473854823_735626.h [Consultado el 16 de septiembre de 2016]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

disponible del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el presupuesto de educación aumentó un 4,5 % entre 2014 y 2015⁷⁸.

Por lo general, cabe pensar que la inversión en aprendizaje de personas adultas y en la formación profesional podría tener efectos más positivos, y que las tasas de participación estarían disminuyendo. Sin embargo, parece que estas inversiones han tenido un impacto limitado en la inclusión de personas adultas poco cualificadas en el mercado de trabajo.

Por último, no se dispone de información oficial sobre el uso de los fondos de EFP y, por lo tanto, la falta de transparencia empaña la cuestión de si se está dando prioridad a las inversiones de un modo adecuado.

4.1.1 Tasas pagadas por los alumnos

La educación obligatoria es gratuita. Sin embargo, en el caso de la educación postobligatoria o las pruebas de acceso a la universidad, cada gobierno autonómico decide las tasas que deben pagarse. Por ejemplo, las tasas relacionadas con la matriculación en «Aula Mentor»⁷⁹ son de 24 euros al mes. Es probable que estas tasas desincentiven la participación en la educación de personas adultas y expliquen la disminución de los porcentajes de participación.

También son gratuitas las acciones formativas organizadas para el empleo por las administraciones públicas. En el caso de los desempleados, la participación en actividades formativas es un requisito para recibir subsidios por desempleo, como ocurre en el Plan PREPARA mencionado en el apartado 2.2.4.

En algunos casos, las administraciones públicas pueden conceder fondos para la participación en cursos de idiomas, educación postobligatoria, tasas de acceso a la universidad, etc. Sin embargo, el importe total de estas subvenciones se ha reducido de manera drástica desde 2012⁸⁰. Las subvenciones pueden cubrir tasas de matriculación, residencia, transporte y material didáctico.

⁷⁸https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning#Expenditure_on_education_policy_in_2015 [Consultado el 24 de octubre de 2016]

⁷⁹ <http://www.aulamentor.es/>

⁸⁰ http://www.eldiario.es/sociedad/Radiografia-becas-ministerio-despues-Rajoy_0_418558787.html [Consultado el 14 de septiembre de 2016]

4.2 Inversión pública nacional

Cuadro 4.1 Desglose de la inversión pública nacional

Fuente de inversión pública	Fuentes de financiación	Importe de la financiación	Número objetivo de participantes	Nivel objetivo de la formación impartida	Fecha de inicio/ finalización
Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte	Presupuestos Generales del Estado	337 millones de euros	Personas adultas	Educación básica	2013 ⁸¹
Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte	Presupuestos Generales del Estado	779,4 millones de euros	Ocupados y desempleados	Formación profesional	2013 ⁸²
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Presupuestos Generales del Estado	989,43 millones de euros	Personas empleadas	Formación profesional	2015
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Presupuestos Generales del Estado	1 043,54 millones de euros	Personas desempleadas	Formación profesional	2015

Este cuadro representa únicamente el gasto a escala estatal. Es importante destacar que cada comunidad autónoma dispone de su propio presupuesto. Otro punto importante que cabe destacar es que la financiación de la EFP duplica la destinada a la educación general para personas adultas.

4.3 Ayuda de la UE a través de los Fondos Estructurales (principalmente el FSE)

4.3.1 Financiación de los Fondos Estructurales prevista en el marco financiero 2014-2020

Los fondos estructurales del FSE se utilizan de diversas formas en España, algunos se utilizan para financiar programas generales y otros se destinan a programas en comunidades autónomas (Andalucía y Cataluña). A continuación, se incluyen ejemplos de estos programas:

En el marco del Programa Operativo para el Empleo, la Formación y la Educación⁸³, en el período 2014-2020, España invertirá al final del período de financiación 3 000 millones de euros, incluidos 2 100 millones de euros del presupuesto de la UE. El importe total se repartirá entre los gobiernos autonómicos. Los principales objetivos de este programa son los siguientes:

- Reducir las dificultades de colectivos vulnerables para encontrar un empleo;
- Aumentar el empleo y la calidad del empleo;

⁸¹ Las últimas cifras disponibles corresponden a este año

⁸² Idem

⁸³ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en> [Consultado el 10 de septiembre de 2016]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

- Reducir el riesgo de pobreza;
- Mejorar la educación y la formación para reducir el abandono escolar prematuro.

Los impactos previstos de esta acción⁸⁴ son los siguientes:

- Más de 1 000 000 de personas participarán en proyectos financiados por este programa;
- Más de 500 000 personas se beneficiarán de un aumento de plazas de formación profesional; más de 100 000 personas participarán en proyectos relacionados con la inclusión social.
- En el marco del Programa de Inclusión Social y Economía Social, España invertirá 1 100 millones de euros, incluidos 800 millones del Fondo Social Europeo para reforzar el papel de la economía social⁸⁵.

El programa tiene tres objetivos rectores:

- Incluir de manera activa a los ciudadanos para que participen en la sociedad y tengan más oportunidades en el mercado de trabajo;
- Considerar la economía social como un elemento esencial para contrarrestar el impacto de la crisis financiera en el mercado de trabajo;
- Adoptar un enfoque integrado que vincule diferentes ámbitos y cree sinergias.

Está previsto que más de 500 000 personas participen en este programa, principalmente personas en riesgo de exclusión.

- Otro programa de interés es la Iniciativa de Empleo Juvenil. El presupuesto total asciende a 2 800 millones de euros, incluidos 2 400 millones de euros procedentes del presupuesto europeo⁸⁶.

El principal objetivo de este programa es que todos los jóvenes puedan tener un empleo, acceder a educación, aprendizaje o período de prácticas en un plazo de cuatro meses desde que se queden desempleados o abandonen la educación formal.

Otros objetivos de este programa son los siguientes:

- Una mejor activación;
- Mejorar la empleabilidad y las competencias;
- Reforzar el emprendimiento;
- Aumentar la contratación indefinida. Del programa del FSE, Andalucía⁸⁷ invertirá 1 190 millones de euros, incluidos 954,4 millones de euros del presupuesto de la UE, en programas que aborden la creación de empleo, especialmente para

⁸⁴http://www.empleo.gob.es/uafse/es/fse_2014-2020/programas_operativos/index.html [Consultado el 19 de septiembre de 2017]

⁸⁵<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en> [Consultado el 19 de septiembre de 2017]

⁸⁶<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en> [Consultado el 19 de septiembre de 2017]

⁸⁷<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en> [Consultado el 19 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

personas en riesgo de exclusión, apoyen el emprendimiento, mejoren la educación y la formación, y reduzcan el abandono escolar prematuro. Más de 70 000 personas en riesgo de exclusión pueden beneficiarse potencialmente de este programa. Se prevé que el 48 % de la financiación total se destine a mejorar el sistema educativo para atender las demandas al mercado de trabajo. Se prevé que 1,1 millones de alumnos de educación obligatoria puedan beneficiarse de este programa. Por último, se espera que 750 000 desempleados se beneficien aumentando sus oportunidades de encontrar un empleo.

- Cataluña⁸⁸ invertirá 609,5 millones de euros, incluidos 304,7 millones de euros del presupuesto de la UE, en programas destinados a:
 - Aumentar las oportunidades de empleo, especialmente para los desempleados de larga duración, las personas con baja cualificación o las personas mayores de 45 años;
 - Abordar las necesidades de las personas en riesgo de exclusión social y pobreza;
 - Modernizar los servicios públicos de empleo catalanes;
 - Mejorar las oportunidades laborales.

Los impactos previstos incluyen los siguientes:

- Aumentar las oportunidades de empleo para los colectivos desfavorecidos;
- Mejorar la empleabilidad de las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo;
- Aumentar la calidad y el acceso de los trabajadores a las actividades de formación.

Según el programa operativo difundido por la Comisión Europea, estaba previsto que el sistema español de educación de personas adultas recibiera 162 millones de euros (de un total de 8 500 millones de euros) de los Fondos Estructurales europeos para el periodo 2014-2020.

4.3.2 Apoyo de la UE a través de los Fondos Estructurales (principalmente el FSE) en el marco financiero 2007-2013

Según los datos disponibles sobre la ayuda financiera a los Estados miembros entre 2014 y 2020, en julio de 2016, la ayuda financiera prevista de los programas operativos del FSE correspondientes a la prioridad de inversión se destinó directamente al aprendizaje de personas adultas. El valor de la prioridad de inversión 10.3 (mejora del acceso al aprendizaje permanente) ascendió a 162 millones de euros.

No se dispone de información sobre cómo se gastan los fondos estructurales de la UE. Por ejemplo, en Sevilla no hay información sobre la financiación correspondiente a los últimos tres años. Sin embargo, el FSE equivale al 15 % del PIB de la provincia⁸⁹.

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en> [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

No obstante, existe información sobre proyectos específicos financiados con estos fondos⁹⁰. Uno de estos proyectos consistió en integrar a personas vulnerables en el mercado de trabajo⁹¹ para permitirles adquirir confianza y capacidades motivacionales. Este programa prestó a apoyo a más de 1 500 participantes, y el 54 % de ellos encontró un empleo. El presupuesto total de este programa ascendió a 8 400 776 euros, de los cuales 5 837 473 euros procedían del Fondo Social Europeo (FSE).

Otro proyecto desarrollado en Madrid consiste en apoyar a los reclusos para que vuelvan a integrarse en la sociedad y en el mercado de trabajo. Este proyecto beneficiará a unos 109 reclusos. Una parte del proyecto está financiada por el FSE por un importe de 32 599 euros, de un presupuesto total de 280 105 euros⁹².

4.4 Eficacia de la inversión

Resulta muy difícil analizar la eficacia de esta inversión porque estos fondos suelen ser compartidos entre Comunidades Autónomas. Como se señala en otras partes de este informe, analizar individualmente las Comunidades Autónomas implicará analizar el contexto, el presupuesto total, el marco legislativo y social, etc. de cada una de ellas por separado.

Aunque es posible encontrar muchos planes de evaluación⁹³ sobre los programas analizados en el informe, solo se ha publicado un informe de evaluación relacionado con la Iniciativa de Empleo Juvenil⁹⁴ en 2015. El informe pone de relieve que, en diciembre de 2014, el número de jóvenes acogidos al Sistema Nacional de Garantía Juvenil era de 2 105: el 76,17 % tenía entre 20 y 24 años, y el 22,43 %, entre 15 y 19 años. En noviembre de 2015 las cifras eran similares. Hasta la fecha, el número de jóvenes entre 25 y 29 años representaba el 28,61 %. Algo más de la mitad, el 53 %, de los jóvenes que participan en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil son hombres, y el 47 %, mujeres. Andalucía es la comunidad autónoma con mayor número de personas en este programa (65 480), y Cataluña, la segunda (19 410). Las acciones puestas en marcha están relacionadas con: segunda oportunidad, asesoramiento, formación en idiomas y TIC o apoyo al emprendimiento, entre otras.

Según el informe de evaluación, en relación con la financiación, algunas comunidades autónomas no habían gastado todos los fondos que se les había asignado en el periodo

⁸⁹

<http://www.diariodesevilla.es/article/sevilla/2390748/los/fondos/europeos/aportan/la/actividad/economica.htm> [Consultado el 24 de octubre de 2016]

⁹⁰ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&keywords=&theme=0&country=378&list=1>

[Consultado el 24 de octubre de 2016]

⁹¹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=1879> [Consultado el 24 de octubre de 2016 y el 28 de septiembre de 2017]

⁹² <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=723> [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

⁹³ http://www.empleo.gob.es/uafse/es/fse_2014-2020/evaluaciones/ [Consultado el 20 de septiembre de 2017]

⁹⁴ Primera evaluación de la iniciativa de empleo juvenil. Extraído de http://www.empleo.gob.es/uafse/es/fse_2014-2020/evaluaciones/ [Consultado el 21 de septiembre de 2017]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

2014-2015. Es el caso de Andalucía. Cataluña también gastó solo el 38,59 % del presupuesto total. Por el contrario, Navarra gastó el 90,92 % del presupuesto total en 2015. A nivel estatal, algunas instituciones, como ocurría en Andalucía, no gastaron ninguna parte de su presupuesto en noviembre de 2015.

El informe confirma que, en 2014, se desarrollaron 8 339 acciones relacionadas fundamentalmente con la segunda oportunidad, el asesoramiento, el segundo idioma y las TIC.

Por último, el informe destaca la creación de un repertorio de buenas prácticas, y el impacto esperado a nivel de la comunidad por la creación de oportunidades de empleo.

5.0 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXISTENTE

Desde el fin de la dictadura, la educación y la educación de personas adultas han sido un campo de batalla político sin consenso alguno para estabilizar el marco político. Por otra parte, debido a las tensiones entre los gobiernos autonómicos y el Estado algunos avances políticos no se han aplicado en algunos territorios, como sucede con algunas partes de la Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa⁹⁵.

Algunos elementos del sistema educativo ponen de manifiesto estas tensiones: la enseñanza de las lenguas cooficiales en algunos territorios del Estado, la enseñanza de la religión restituida por el gobierno en la citada Ley, la pérdida de una disciplina de educación para la ciudadanía, entre otros aspectos.

Otros asuntos, como se ha mencionado en el apartado anterior, están relacionados con la falta de transparencia en relación con la financiación.

La educación de personas adultas ha sido históricamente el pariente pobre del sistema educativo en España, y sigue siendo un problema. De hecho, al principio del Estado constitucional, la educación de personas adultas era importante y proporcionaba respuestas a las necesidades personales, comunitarias y laborales⁹⁶.

En los subapartados siguientes se evalúa la política existente a través de la perspectiva de los seis factores de una política eficaz de aprendizaje de personas adultas identificados en un estudio reciente⁹⁷. Es importante subrayar aquí que la política existente se ha originado en un contexto en el que los conflictos ideológicos son habituales. Por otra parte, el autor presentará algunas evidencias y algunas opiniones derivadas de su propio conocimiento y experiencia.

5.1 Desarrollar el interés de los alumnos por el aprendizaje

Como podemos ver en las cifras presentadas al inicio de este informe, las tasas de participación en todos los niveles, y en concreto en el caso de las personas adultas poco cualificadas, están disminuyendo. Es posible considerar que estas cifras sobre participación significan que las personas no están motivadas para asistir al aprendizaje. Es posible que las personas no valoren la importancia del aprendizaje. Por otra parte, también es importante subrayar la ausencia de una cultura del aprendizaje, como se referirá más adelante en este informe, que actúa como barrera para promover la concienciación sobre el valor del aprendizaje como herramienta importante para el

⁹⁵<http://www.elmundo.es/sociedad/2016/06/07/5757025122601d53188b4699.html> [Consultado el 15 de septiembre de 2016]

⁹⁶ Lucio-Villegas, E. (2012). What's going on? An overview of adult education policies in Spain. *Journal of Adult and Continuing Education*, 18(1), pp. 77-89

⁹⁷ Políticas de aprendizaje de adultos más eficaces: factores clave de éxito (disponible en todas las lenguas de la UE): <https://epale.ec.europa.eu/en/policy-tool/key-success-factors>; Study "An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe" by EC (2015): <https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/final-report-20150817-en.pdf>

desarrollo personal y social. A juicio del autor de este informe, la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa refuerza un modelo de escolarización que aleja a los alumnos de las actividades de aprendizaje. Este modelo de escolarización que se basa en los vínculos entre escuela, plan de estudios y comunidad ha roto una de las tradiciones de la educación de personas adultas en España.

5.2 Aumentar la inversión de las empresas en el aprendizaje

Una parte importante del sistema de EFP se organiza en torno a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo⁹⁸, que se financia fundamentalmente con fondos públicos. En España, existe margen para desarrollar una cultura del emprendimiento y el aprendizaje en la comunidad empresarial. Sin embargo, esto se produce en un contexto en el que las empresas reducen sus costes en respuesta a la crisis económica. Centrarse en la reducción de costes significa que hay un menor interés por aprender y enseñar en este momento. De hecho, un estudio en el que se entrevistó a informantes clave de asociaciones patronales⁹⁹ concluye que el interés de las asociaciones patronales en la formación de los trabajadores está más relacionado con la financiación para apoyar sus grandes estructuras que con la formación en sí.

Por otra parte, hay muchos trabajadores subcontratados en sectores estratégicos de la economía española como el turismo¹⁰⁰.

5.3 Mejorar la equidad del acceso para todos

Existen programas específicos para migrantes¹⁰¹, desarrollados principalmente por organizaciones de la sociedad civil, centrados en la enseñanza del español, u otras lenguas cooficiales, como segunda lengua. Otros programas están dirigidos especialmente al pueblo gitano¹⁰²¹⁰³. Por último, existen algunos programas para barrios desfavorecidos que se centran en la rehabilitación de edificios, y el desarrollo de movimientos sociales y asociaciones para ayudar a prevenir el abandono escolar

⁹⁸ <http://www.fundaciontripartita.org/Pages/default.aspx>

⁹⁹ Hernández, R. & Lucio-Villegas, E. (2015). Vocational Education and Training from the Perspective of Key Informants of Employer Associations in Spain: A Qualitative Analysis. In S. Bohlinger, U. Haake, C.H. Jørgensen, H. Toiviainen & A. Wallo (Eds.), *Working and Learning in Times of Uncertainty. Challenges to Adult, Professional and Vocational Education* (pp. 197-208). Rotterdam: Sense Publishers. Disponible en <https://www.sensepublishers.com/catalogs/bookseries/research-on-the-education-and-learning-of-adults/working-and-learning-in-times-of-uncertainty/>

¹⁰⁰ https://elpais.com/economia/2017/06/22/actualidad/1498153929_094267.html [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

¹⁰¹ <http://www.accem.es/es/educacirn-de-adultos-inmigrantes-alfabetizacirn-en-lenqua-castellana-para-la-integracirn-social-p159> [Consultado el 13 de septiembre de 2016]

¹⁰² <http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/educacion/ifiie/lineas-investigacion-innovacion/educacion-intercultural/publicaciones-informes/publicaciones/gitanos-mercadillos-escuelas-institutos?documentId=0901e72b807b22e8> [Consultado el 13 de septiembre de 2016]

¹⁰³ <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/PlanOperativoPoblacionGitana2014-2016.pdf> [Consultado el 13 de septiembre de 2016]

prematureo, mejorar las perspectivas laborales de las personas, etc. Uno de los casos más singulares es el del Polígono Sur de la ciudad de Sevilla¹⁰⁴.

Por otra parte, en opinión del autor de este informe, actualmente se presta menos atención a las competencias básicas en los programas de aprendizaje de personas adultas. Teniendo en cuenta el bajo nivel de comprensión lectora (véase el apartado anterior dedicado a los niveles educativos alcanzados), la falta de atención a las competencias básicas puede explicar el descenso de las tasas de participación.

5.4 Impartir el aprendizaje pertinente

En este caso, el papel de la referida Fundación Tripartita es muy importante porque se trata de un espacio –con las limitaciones ya mencionadas en este apartado– en el que representantes del Sistema Público de Empleo Estatal, sindicatos y empresas se reúnen y organizan acciones formativas para intentar ofrecer soluciones formativas específicas que den respuesta a las necesidades del sector. En una investigación reciente¹⁰⁵ sobre la transferencia de la formación, los autores diferenciaban entre la formación tradicional y la formación para la innovación. La investigación llegó a la conclusión de que la transferibilidad de la formación y las competencias debe mejorarse para aumentar su pertinencia y eficacia en el lugar de trabajo. La investigación puso de manifiesto asimismo una sensación general entre los formadores de que una mayor sensibilización respecto a la aplicación de competencias en el lugar de trabajo en el entorno del aprendizaje resulta crucial para mejorar la motivación de los alumnos.

5.5 Impartir aprendizaje de alta calidad

En España existe margen para desarrollar las competencias del personal de educación de personas adultas. La formación del profesorado se centra principalmente en los niveles escolares¹⁰⁶. Parece prestarse una atención muy limitada al desarrollo de las competencias docentes en los diversos entornos no formales o informales en los que se imparte la educación de personas adultas.

¹⁰⁴ <http://www.poligonosursevilla.es/opencms/opencms/>

¹⁰⁵ Quesada, C., Círasso, A., Pineda, P. & Janer, A. (2015). Training for innovation in Spain. Analysis of its effectiveness from the perspective of transfer of training. In S. Bohlinger, U. Haake, C.H. Jørgensen, H. Toiviainen & A. Wallo (Eds.), *Working and Learning in Times of Uncertainty. Challenges to Adult, Professional and Vocational Education* (pp. 183-195). Rotterdam: Sense Publishers. Disponible en <https://www.sensepublishers.com/catalogs/bookseries/research-on-the-education-and-learning-of-adults/working-and-learning-in-times-of-uncertainty/>

¹⁰⁶ Un ejemplo es el plan de estudios de la mayoría de las Facultades de Educación. Véase, por ejemplo: <http://www.unex.es/conoce-la-uex/centros/educacion/titulaciones>, o <http://fcce.us.es/estudios>

5.6 Garantizar una política coherente

Pueden debatirse tres elementos principales en relación con la coordinación de la política de aprendizaje a lo largo de la vida:

1. Se han hecho algunos esfuerzos para vincular las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida de las autoridades educativas, ya sea a escala estatal, regional o nacional, con las autoridades de empleo en los mismos niveles.
2. La coordinación constituye un reto significativo, debido a las tensiones políticas antes referidas entre los diversos niveles de la administración: nivel estatal, autonómico o local. Esta falta de coordinación, por el motivo ya mencionado, provoca la duplicación de algunas iniciativas, así como lagunas en la ejecución de otras.
3. Existe muy poca coordinación a escala local entre bibliotecas, empresas, centros comunitarios, escuelas, organizaciones de la sociedad civil, etc. Esta falta de coordinación impide la creación de una cultura del aprendizaje al margen de los centros escolares¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Gelpi, E. (2004). *Trabajo Futuro. La formación como proyecto político*. Xàtiva: Edicions del CREC.

6.0 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS ADULTAS

6.1 Fortalezas

Sobre la base de las pruebas presentadas anteriormente y las opiniones del autor, se identifican a continuación algunas fortalezas del sistema de educación de personas adultas.

- Tradicionalmente, la educación de personas adultas en España se ha vinculado a las comunidades, ya sea en una dimensión social o en relación con la economía local. Aunque se ha perdido una parte de esta importante tradición, su influencia se mantiene, como se observa en las Comunidades de Aprendizaje que funcionan en barrios desfavorecidos como el Polígono Sur¹⁰⁸ de la ciudad de Sevilla, a las que se hace alusión en un apartado anterior, y otras iniciativas similares repartidas por todo el país. Este tipo de iniciativas pueden considerarse fortalezas porque las personas encuentran en estas actividades una motivación para participar en actividades de aprendizaje¹⁰⁹¹¹⁰. Cabe destacar la experiencia de La Verneda, dirigida específicamente a la educación y aprendizaje de personas adultas. Una escuela de educación para adultos en Barcelona que puede considerarse un ejemplo de Comunidad de Aprendizaje¹¹¹
- Existen ejemplos de una estrecha colaboración entre el sector público, los trabajadores y los empresarios en el ámbito de la formación de personas adultas. La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en particular, es una fundación privada que ofrece formación a los trabajadores empleados. La Fundación está gestionada conjuntamente por sindicatos, empresarios y el Servicio Público de Empleo Estatal¹¹².
- Existen asimismo ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que colman lagunas en la oferta de educación y aprendizaje para personas adultas. Por ejemplo, en la ciudad de Sevilla se está llevando a cabo una importante labor en relación con la alfabetización de las personas migrantes por parte de Hermandades. Esto también ocurre en otros países de Europa¹¹³. Otro ejemplo es El Vacie, un asentamiento chabolista, también en la ciudad de Sevilla, donde voluntarios de algunas organizaciones de la sociedad civil ayudan a las personas a tratar cuestiones como el cuidado de los niños, la salud, la higiene personal y familiar, etc.¹¹⁴ Estos programas pueden considerarse buenas prácticas. Por

¹⁰⁸ <http://www.poligonosursevilla.es/opencms/opencms/>

¹⁰⁹ Flecha, R. (2015). [Comunidades de aprendizaje](#): sueños posibles para todas las niñas y los niños. *Aula de Innovación Educativa*, 241, 12-16.

¹¹⁰ Flecha, R. & Puigvert, L. (2015) [Las Comunidades de Aprendizaje: Una apuesta por la igualdad educativa. Cultura para la esperanza: instrumento de análisis de la realidad](#), 99, 29-35

¹¹¹ <http://www.edaverneda.org/edaverneda8/> [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

¹¹² <http://www.fundaciontripartita.org/Pages/default.aspx>

¹¹³ Profesor Peter Mayo. Universidad de Malta. Comunicación personal.

¹¹⁴ http://elpais.com/diario/2000/05/24/andalucia/959120523_850215.html [Consultado el 29 de septiembre de 2016]

ejemplo, en El Vacie los programas desarrollados han mejorado la higiene familiar y otros problemas relacionados con la salud.

6.2 Debilidades

Las principales debilidades pueden identificarse del modo siguiente:

- Una debilidad clave es que no existe una cultura del aprendizaje sólida en el país. Esto puede estar relacionado con niveles relativamente bajos de alfabetización. Según cifras del censo de 2011, algo menos de una tercera parte, el 31 %, de la población adulta en España es analfabeta funcional¹¹⁵¹¹⁶. Otras cifras indican que el 43 % de las personas adultas tienen un nivel de educación bajo¹¹⁷. Otros datos sobre hábitos de la población pueden resultar útiles aquí: según cifras de 2014¹¹⁸, solo el 33 % de la población visitó un museo, el 62 % leyó un libro y el 23 % asistió a representaciones teatrales.
- Existe una falta de formación centrada en enfoques pedagógicos específicos para personas adultas. La psicología del adulto, o metodologías específicas de enseñanza utilizadas en el aprendizaje de personas adultas, no se consideran un elemento importante de la formación del profesorado en la mayoría de las Facultades de Educación.
- Falta consenso político sobre los pilares fundamentales del sistema educativo en España. Habida cuenta de que el sistema educativo es un campo de batalla partidista, los nuevos gobiernos tienden a introducir nuevas leyes educativas que dan lugar a perturbaciones y a una falta de estabilidad en el nivel de la aplicación práctica. Esta falta de consenso se considera la causa del rendimiento relativamente deficiente del sistema educativo en España, la proporción de abandono escolar prematuro en 2015 se sitúa actualmente en torno al 20 %¹¹⁹ (el 23,2 % eran hombres y el 15,4 % mujeres)¹²⁰. En este caso, también existen grandes disparidades en el sistema educativo entre los distintos territorios de España¹²¹. Así, en 2015, el abandono escolar prematuro en Andalucía fue del 24,9 %; en Cataluña, del 18,8 %; y en Extremadura, una región pobre, del

¹¹⁵ http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176825&menu=resultados&idp=1254735576508 [Consultado el 1 de septiembre de 2016]

¹¹⁶ Se trata de las últimas cifras disponibles relativas a las tasas de analfabetismo. Incluye analfabetismo y menos de cinco años de escolarización.

¹¹⁷ <http://www.elmundo.es/espana/2015/06/12/5579fbc8268e3e26118b459d.html> [Consultado el 15 de septiembre de 2016]

¹¹⁸ Educación y Cultura. Extraído de www.ine.es [Consultado el 1 de septiembre de 2016] No hay cifras nuevas.

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_40&plugin=1 [Consultado el 1 de septiembre de 2016]

¹²⁰ http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925480602&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

¹²¹ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/08/01/madrid/1470070603_695615.html [Consultado el 4 de septiembre de 2016]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

24,5 %. Por último, en Navarra, una de las regiones más ricas del Estado, la tasa es del 10,8 %¹²².

¹²²https://www.educacion.gob.es/educabase/tabla.do?sel_1=1&busc_1=&cri1=01&sel_2=1&busc_2=&cri2=00&sel_3=1&busc_3=&cri3=13&rows=comunidad+aut%F3noma&columns=sexo&columns=a%F1o&numCri=3&NumCeldas=1&type=pcaxis&path=%2FFormacionymI%2FEPA2014%2FIndi%2FI0%2F&file=Indi01.px&divi=&per=&idtab=&accion=html [Consultado el 28 de septiembre de 2017]

7.0 NUEVAS REFORMAS Y ORIENTACIONES POLÍTICAS NECESARIAS

En el momento actual es difícil abordar la orientación futura del sistema, debido a la incertidumbre en torno a la situación política en el país. Antes de las elecciones generales de diciembre de 2015¹²³ había un acuerdo entre todos los partidos políticos – excepto el Partido Popular– para abolir la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa¹²⁴.

En la situación actual, el Gobierno realiza declaraciones generales. Por ejemplo, por lo que respecta a la EFP, los principales objetivos consisten en implantar la nueva formación profesional básica, reforzar los procedimientos de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y desarrollar un modelo de formación profesional dual. También pretende implantar la Red Española de Calidad y ofrecer otro tipo de prestaciones para facilitar el aprendizaje permanente¹²⁵.

En relación con la educación y el aprendizaje de personas adultas, como se ha comentado en apartados anteriores del informe, los objetivos deben centrarse en ampliar la red territorial de instituciones públicas de educación de personas adultas, completar la oferta de educación a distancia a través del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación de Adultos, aumentar la oferta de educación no formal a distancia mediante la extensión y la difusión del aprendizaje a lo largo de la vida, y fomentando iniciativas destinadas a lograr los objetivos europeos para 2020¹²⁶.

Por lo que respecta a la ya citada Ley de mejora de la calidad educativa, se mencionan algunos objetivos como reducir el abandono escolar prematuro a menos del 10 % y aumentar la proporción de la población de 30 a 34 años de edad que ha completado estudios de tercer ciclo o equivalentes hasta al menos el 40 % en 2020¹²⁷.

En cuanto a si las políticas actuales abordan los retos del sector, en opinión del autor de este informe, es muy difícil dar respuestas a retos como la falta de cultura del aprendizaje, la situación de personas adultas poco cualificadas o la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo debido a la escasa financiación y a la falta de voluntad política para pasar de estas declaraciones generales a una política específica destinada a mejorar la educación y el aprendizaje de personas adultas, que cree una cultura del aprendizaje y fomente la participación.

En lo que atañe a futuras reformas y orientaciones políticas adicionales, tomadas en conjunto, los datos contrastados presentados anteriormente indican que las reformas de

¹²³<http://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-partidos-quieren-derogar-lomce-superan-mayoria-absoluta-congreso-20160117113934.html> [Consultado el 6 de septiembre de 2015]

¹²⁴<http://www.elmundo.es/sociedad/2016/04/05/57040e3622601d42488b4607.html> [Consultado el 27 de septiembre de 2015]

¹²⁵https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning [Consultado el 29 de septiembre de 2017]

¹²⁶https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning [Consultado el 12 de septiembre de 2016]

¹²⁷https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning [Consultado el 12 de septiembre de 2016]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

políticas en el ámbito de la educación de personas adultas deben centrarse en lo que sigue. Estas sugerencias son similares a las del informe anterior porque la situación no ha cambiado debido a la parálisis política mencionada anteriormente.

1. Reforzar el papel social del profesor, no como función de una autoridad pública¹²⁸ sino, por el contrario, reforzar el papel en términos sociales y adoptando medidas que garanticen el funcionamiento de los centros educativos en términos de presupuesto, ratio profesor/alumno, continuidad del profesor en sus trabajos, etc. Esto también significa mejorar los salarios de los profesores que son inferiores a los de otros países analizados en el informe de la OCDE anteriormente citado¹²⁹.
2. Un segundo elemento está relacionado con la formación del profesorado. Para desarrollar un sistema de educación de personas adultas más sólido, ya sea en la educación básica o en el sistema de EFP, es esencial cambiar la oferta de formación inicial para los profesores de alumnos adultos y crear un nuevo campo de especialización, en las instituciones de educación superior, especialmente dirigido al trabajo con personas adultas.
3. En algunos territorios marginales –por ejemplo, zonas de montaña, zonas rurales de Andalucía, Extremadura, Castilla y otras regiones pobres–, la enseñanza presencial se ha sustituido por el aprendizaje a distancia. El problema en este caso es que la población es muy mayor, con bajos niveles de alfabetización y dificultades para entender y utilizar las TIC. Para mejorar las tasas de participación es importante replantear los programas dirigidos a estos adultos poco cualificados que viven en zonas marginales.
4. Para crear una cultura del aprendizaje y la alfabetización es importante vincular la educación y la oferta en la comunidad en general¹³⁰ y desarrollar programas que incluyan a niños y a las escuelas de adultos –escuela de familias¹³¹– bibliotecas, centros comunitarios, etc.
5. Por último, parece importante vincular el aprendizaje y el trabajo en el lugar de trabajo¹³³ y no solo en los servicios de empleo.

¹²⁸ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Spain:National_Reforms_in_Vocational_Education_and_Training_and_Adult_Learning [Consultado el 12 de septiembre de 2016]

¹²⁹ Education at a glance 2016. Extraído de http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en [Consultado el 16 de septiembre de 2016]

¹³⁰ Gelpi, E. (2004). *Trabajo Futuro. La formación como proyecto político*. Xàtiva: Edicions del CREC.

¹³¹ <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/escuela-de-familias/para-formarte/organiza-tu-escuela-de-familias> [Consultado el 15 de septiembre de 2016]

¹³² Ricoy, M.C. & Feliz, T. (2002). Estrategias de intervención para la escuela de padres y madres. *Educación XX1*, 5, 171-197.

¹³³ Gelpi, E. (1990). *Educación Permanente. Problemas laborales y perspectivas educativas*. Madrid: Popular.

8.0 RESUMEN

En el escenario político actual, la situación de la educación y el aprendizaje de personas adultas en España podría resumirse del mismo modo que el año pasado. En opinión del autor, hemos perdido dos años en el desarrollo y la aplicación de medidas políticas relativas a la educación y el aprendizaje de personas adultas debido a la situación política actual analizada en capítulos anteriores. Esto incluye el retraso en la aplicación de la LOMCE.

1. Las tasas de participación, los niveles educativos, la inclusión de personas adultas poco cualificadas en el mercado de trabajo y otras estadísticas apuntan en general a que España progresa lentamente en relación con los objetivos europeos. En 2016, la tasa de participación general fue del 9,4 %, y del 3,4 % en el caso de los adultos poco cualificados. En este sentido, la situación del sistema de educación de personas adultas se ha deteriorado en los últimos cinco años. En el último informe de la OCDE¹³⁴ se indica que la inversión en educación disminuyó del 9 % al 8 %, muy por debajo de la media de los países europeos (11 %).
2. Como se indica en los apartados anteriores del informe, existen declaraciones generales relativas a la educación y al aprendizaje de personas adultas, pero no hay iniciativas para animar a las personas a asistir al aprendizaje de adultos. Un ejemplo podría ser la reducción de las subvenciones, como ya se ha mencionado anteriormente. La situación política actual presenta una parálisis en el funcionamiento de las medidas legislativas porque una mayoría de partidos en el actual parlamento es partidaria de abolir la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa¹³⁵. Se trata de una cuestión importante, porque esta Ley, como Ley Orgánica, se aplica actualmente a nivel estatal, la mayoría de los gobiernos autonómicos, incluidos los que tienen el mismo color que el actual gobierno, se opone a ella.
3. Cabe subrayar algunas fortalezas y debilidades. Entre las fortalezas clave cabe destacar la tradición que conecta la educación y el aprendizaje de personas adultas con las comunidades, y el trabajo que realizan las OSC. Por lo que respecta a las debilidades, cabe citar la falta de una cultura del aprendizaje, la falta de personal con formación específica y la utilización de la educación como arma partidista.

Los principales retos actuales pueden resumirse del siguiente modo:

- Crear una cultura del aprendizaje que motive a las personas a asistir a actividades de aprendizaje permanente, ya sea presenciales o a distancia;
- Mejorar la formación de los profesores dedicados a la educación y el aprendizaje de personas adultas;

¹³⁴ Education at a glance 2016. Extraído de http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en [Consultado el 16 de septiembre de 2016]

¹³⁵ <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/04/05/57040e3622601d42488b4607.html> [Consultado el 27 de septiembre de 2016]

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos

Informe de país completo - España

- Mejorar el nivel de educación de la población. El número de personas en los niveles -1, 1 y 2 no es acorde con las tasas que se esperan de un país desarrollado de Europa occidental;
- Reforzar la oferta de educación general. Las cifras relativas al presupuesto presentan un desequilibrio entre los fondos dedicados a empleados y desempleados y los destinados a la educación general. En este caso, las dificultades también están relacionadas con la falta de transparencia en la utilización de los fondos y la imposibilidad de conocer su eficacia.

En el apartado anterior, he considerado algunas reformas necesarias en el sistema de educación de personas adultas en España para mejorar las competencias de la población adulta y alcanzar los objetivos europeos en 2020.

9.0 BIBLIOGRAFÍA

Cruz, M. (2017). El Congreso aprueba iniciar los trámites para paralizar la LOMCE con los votos en contra del PP [En línea] Disponible en <http://www.elmundo.es> [consultado el 5 de junio de 2017]

Educación de adultos inmigrantes (n/d). Alfabetización en lengua castellana para la integración social. [En línea] Disponible en <http://www.accem.es/es/educacirn-de-adultos-inmigrantes-alfabetizacirn-en-lengua-castellana-para-la-integracirn-social-p159>

Educación y Cultura. [En línea] Disponible en www.ine.es

Encuesta de Población Activa de España (2017). Encuesta de Población Activa [en línea] Disponible en <http://www.datosmacro.com> [Consultado el 4 de junio de 2017]

Europa Press (2017). La Comisión Europea denuncia el trabajo precario en España por el abuso de los contratos temporales. [En línea] Disponible en <http://www.eleconomista.es> [Consultado el 4 de junio de 2017]

Eurydice (2017). España. Reformas en la Formación Profesional y en la Educación y Formación de Personas Adultas. [En línea] Disponible en <https://webgate.ec.europa.eu> [Consultado el 5 de junio de 2017]

Eurydice (2017). España. Reformas relacionadas con las competencias transversales y la empleabilidad. [En línea] Disponible en <https://webgate.ec.europa.eu> [Consultado el 7 de junio de 2017]

Flecha, R. & Puigvert, L. (2015) Las Comunidades de Aprendizaje: Una apuesta por la igualdad educativa. *Cultura para la esperanza: instrumento de análisis de la realidad*, 99, 29-35

Flecha, R. (2015). Comunidades de aprendizaje: sueños posibles para todas las niñas y los niños. *Aula de Innovación Educativa*, 241, 12-16.

Gelpi, E. (1990). *Educación Permanente. Problemas laborales y perspectivas educativas*. Madrid: Popular

Gelpi, E. (2004). *Trabajo Futuro. La formación como proyecto político*. Xàtiva: Edicions del CREC

Gómez, M. (2017). Más de dos millones de contratos firmados por primera vez en un mes. [En línea] Disponible en <http://elpais.es> [Consultado el 5 de junio de 2017]

Hernández, R. y Lucio-Villegas, E. (2015). Vocational Education and Training from the Perspective of Key Informants of Employer Associations in Spain: A Qualitative Analysis. En S. Bohlinger, U. Haake, C.H. Jørgensen, H. Toiviainen & A. Wallo (Eds.), *Working and*

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Learning in Times of Uncertainty. Challenges to Adult, Professional and Vocational Education (pp. 197-208). Rotterdam: Sense Publishers

Junta de Andalucía (n/d). Actividades para trabajar con padres y madres en la escuela. [En línea] Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/escuela-de-familias/para-formarte/organiza-tu-escuela-de-familias>

Lucio-Villegas, E. (2005). Desarrollo y cambio en espacios sociales en transformación. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 12-13. 119-135.

Lucio-Villegas, E. (2012). What's going on? An overview of adult education policies in Spain. Journal of Adult and Continuing Education, 18(1), pp. 77-89.

Lucio-Villegas, E. (2016). Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos. Sesión informativa sobre España. No publicado.

Lucio-Villegas, E. (2017). La desaparición – o tal vez no – de la educación de personas adultas. El caso de Andalucía. Educação, 42(1), pp. 33-44

Ministerio de Economía y Competitividad (2016). Programa Nacional de Reformas. Reino de España 2016. [En línea] Disponible en <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/>

Ministerio de Educación (2010). Gitanos: de los mercadillos a la escuela y del instituto al futuro. [En línea] Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/educacion/ifiie/lineas-investigacion-innovacion/educacion-intercultural/publicaciones-informes/publicaciones/gitanos-mercadillos-escuelas-institutos?documentId=0901e72b807b22e8>

Ministerio de Educación y Cultura (2016). Programa Internacional para la evaluación de competencias de la población adulta (PIAAC). [En línea] Madrid: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/> [Consultado el 3 de septiembre de 2016]

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2014). Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español 2014. [En línea] Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/et2020informe-espanol-2014.pdf?documentId=0901e72b81c42cf3>

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2014). Plan Estratégico de Aprendizaje a lo largo de la vida 2014-2016. [En línea] Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/sistema-educativo/estudios-sistemas-educativos/espanol/especificos/estrategia-competencias-ocde/documentacion/Plan-estrat-gico-de-aprendizaje-a-lo-largo-de-la-vida.pdf>

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (n/d). Programa Internacional para la evaluación de competencias de la población adulta (PIAAC). [En línea] Disponible en <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015). Primera Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil. [En línea] Disponible en http://www.empleo.gob.es/uafse/es/fse_2014-2020/evaluaciones/documentos/Evaluacion_IEJ_2015.pdf

Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales (2014). Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020. Plan Operativo 2014-2016. [En línea] Disponible en <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/PlanOperativoPoblacionGitana2014-2016.pdf>

OCDE (2016) Panorama de la educación 2016. [En línea] Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en

OCDE (2016), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skill. [En línea] París: OCDE. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-matter_9789264258051-en [Consultado el 4 de septiembre de 2016]

Perdiguero, T. (2017). La Junta valida en Sevilla 419 cursos para desempleados 6 años después. [En línea] Disponible en http://www.diariodesevilla.es/sevilla/Junta-valida-Sevilla-desempleados-despues_0_1176482928.html

Perez Mendoza (2017). La LOMCE sobrevivirá al menos dos cursos al dilatarse en el Congreso los trabajos para una nueva ley educativa. [En línea] Disponible en http://www.eldiario.es/sociedad/parlamentarios-permirian-Lomce-sobreviviera-legislatura_0_658634479.html

Quesada, C., Círasso, A., Pineda, P. & Janer, A. (2015). Training for innovation in Spain. Analysis of its effectiveness from the perspective of transfer of training. En S. Bohlinger, U. Haake, C.H. Jørgensen, H. Toiviainen & A. Wallo (Eds.), Working and Learning in Times of Uncertainty. Challenges to Adult, Professional and Vocational Education (pp. 183-195). Rotterdam: Sense Publishers

Recomendación para una RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre el Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y una opinión del Consejo sobre el programa de estabilidad de 2016 de España. [En línea] Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-matter_9789264258051-en

Ricoy, M.C. & Feliz, T. (2002). Estrategias de intervención para la escuela de padres y madres. Educación XXI, 5, 171-197.

Valle, J. E. (2014). Educación permanente: los programas universitarios para mayores en España como respuesta a una nueva realidad social. Revista de Educación Superior, vol 43 (3),171, 117-138.

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Valles, J. (1997). Economía Andaluza. Sevilla: Algaida

Viñao, A. Historia de un largo proceso- Cuadernos de Pedagogía, 179, pp. 45-50.

Legislación

Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (2002). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12018>

Ley Orgánica de Educación (2006). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>

Ley de Economía Sostenible (2011). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117&p=20140627&tn=2>

Ley Orgánica 4/2011 complementaria de la Ley de Economía Sostenible (2011). Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-4551

Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (2013). Disponible en <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/mc/lomce/inicio.html;jsessionid=05902D00E597EC7C656ED6711BE7743A>

Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (2015). Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9734

Ley de Educación de Andalucía (2007). Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/252/1>

Ley de Educación de Cataluña (2009). Disponible en http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=480169&language=ca_ES&action=fitxa

Ley de educación y promoción de adultos de Galicia (1992). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-22924-consolidado.pdf>

Ley de formación de las personas adultas de Valencia (1995). Disponible en http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?id=24&sig=0213/1995&L=1&url_lista

Ley de educación y formación permanente de personas adultas de Canarias (2003). Disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2003/079/001.html>

Ley de educación y formación permanentes de personas adultas de las Illes Balears (2006). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-8354-consolidado.pdf>

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Websites

<http://www.accem.es>
<http://www.anced.es/>
<http://www.aulamentor.es/>
<http://www.datosmacro.com>
<http://www.diariodesevilla.es>
www.dipusevilla.es
<http://www.edaverneda.org/edaverneda8/>
<http://www.eldiario.es>
<http://www.elmundo.es>
www.elpais.com
<http://www.elperiodico.com>
<http://www.empleo.gob.es>
<http://ec.europa.eu/esf>
<http://ec.europa.eu/eurostat>
<http://www.europapress.es>
<http://fcce.us.es/>
<http://www.feup.org/>
<http://www.fundaciontripartita.org/Pages/default.aspx>
<http://www.ine.es>
<http://institucional.us.es/aulaexp/>
<http://www.juntadeandalucia.es/educacion>
<http://www.mecd.gob.es>
<http://www.mineco.gob.es>
<http://www.msssi.gob.es>
<http://www.oecd-ilibrary.org>
<http://www.poligonosursevilla.es/opencms/opencms/>
<http://www.rtve.es>
<https://www.sepe.es>
<http://www.sevilla.org/ayuntamiento>
<http://www.unex.es>
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice>

ANEXOS

Anexo 1: Lista de actos jurídicos, estrategias y leyes adoptados

Nombre	Fecha de adopción	Breve descripción del contenido
Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional	2002	Las principales características de esta ley son: i) está intrínsecamente relacionada con el mercado de trabajo; ii) esboza la creación de un Catálogo de Cualificaciones Profesionales; iii) delimita una estructura modular más adecuada al mercado de trabajo; iv) señala la posibilidad de que la formación pueda impartirse no solo en centros educativos sino también en instituciones laborales y organismos sociales como los sindicatos
Ley Orgánica de Educación	2006	Contiene dos elementos importantes: i) la educación de personas adultas se presenta como voluntaria; ii) la ley establece la estructura de la educación de personas adultas como: Educación obligatoria; educación postobligatoria (educación secundaria de segundo ciclo y formación profesional) y otros, incluido el acceso a la formación profesional, el acceso a la educación superior, el aprendizaje de lenguas extranjeras,
Ley de Economía Sostenible	2011	No se trata de una ley de educación, pero tiene una influencia importante en la modificación de la EFP.
Ley Orgánica 4/2011 complementaria de la Ley de Economía Sostenible	2011	Complementaria de la Ley anterior
Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa	2013	Establece una nueva regulación de la formación profesional y refuerza la potestad normativa a nivel estatal, y también la potestad del director del centro en lugar de la potestad del consejo escolar, entre otros cambios

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las
competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Ley 30/2015 por la que se regula el sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral	2015	Actualizar el sistema de EFP
--	------	------------------------------

Anexo 2: Inventario de intervenciones políticas

Nombre de la intervención	Fuente: (con hipervínculo)	Presupuesto	Resultados	¿A cuál de los seis elementos básicos para el éxito de las políticas de aprendizaje de adultos se dirige? (marque todas las respuestas que corresponda)	Información adicional/ descripción (finalidad, duración, entidad responsable, etc.)						
				<table border="1"> <tr><td>Fomenta el interés de los alumnos por el aprendizaje</td></tr> <tr><td>Inversión de las empresas en el aprendizaje</td></tr> <tr><td>Mejorar la equidad del acceso para todos</td></tr> <tr><td>Aprendizaje pertinente</td></tr> <tr><td>Aprendizaje de alta calidad</td></tr> <tr><td>Política coherente</td></tr> </table>	Fomenta el interés de los alumnos por el aprendizaje	Inversión de las empresas en el aprendizaje	Mejorar la equidad del acceso para todos	Aprendizaje pertinente	Aprendizaje de alta calidad	Política coherente	
Fomenta el interés de los alumnos por el aprendizaje											
Inversión de las empresas en el aprendizaje											
Mejorar la equidad del acceso para todos											
Aprendizaje pertinente											
Aprendizaje de alta calidad											
Política coherente											
	http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectI	8 400 776 EUR, 5 837 473 EUR	1 500 personas. En	X	Un proyecto desarrollado por Acción Contra el Hambre						

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

Ayudar a las personas vulnerables a encontrar trabajo	d=1879	del FSE	torno a un 54 % de los participantes han logrado encontrar trabajo.							www.accioncontraelhambre.org
Encontrar una vía para salir de la exclusión social	http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=2317	237 492 EUR, 171 588 EUR del FSE	42 participantes				X			Durante la primera fase, los participantes siguen uno de dos programas de formación: «Peluquería e imagen personal» y «Geriatría». Los dos programas ofrecen cualificaciones profesionales (certificados) y han sido seleccionados por sus elevadas tasas de inserción en el mercado laboral. Durante la segunda fase, los participantes reciben asesoramiento laboral y apoyo adicional para encontrar trabajo o iniciar su propio negocio como trabajadores por cuenta propia. Lo desarrolla la Fundación Adsis Canarias https://www.fundacionadsis.org/es
El derecho a una vida familiar y	http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=525	22 361 320 EUR, 17 889 056 EUR del FSE	34 000 personas habían participado		X					El plan pretende ayudar a los residentes a compaginar las responsabilidades familiares con

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

laboral			en las acciones cubiertas por el plan							su derecho a un trabajo digno. http://empleoyformacion.jccm.es/principal/conciliacion-de-la-vida-laboral-familiar-y-personal/conoce-el-plan/
Los solicitantes de empleo adquieren confianza en el trabajo en equipo	http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=1501	165 000 EUR del FSE	80 participantes	X						Nuestro logro más importante es la transformación social y personal de los participantes, recuperan la motivación. Un proyecto desarrollado por Acción Contra el Hambre www.accioncontraelhambre.org
Empleo Juvenil - FSE/IEJ	http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en	2 786 943 900, 00 EUR, 2 360 617 817, 00 EUR procedentes de fondos de la UE	En noviembre de 2015, el número de jóvenes, de entre 25 y 29 años, inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil representaba el 28,61 %. En						X	Las acciones dirigidas a jóvenes que ni estudian ni trabajan (NiNi) se agrupan en torno a cuatro objetivos específicos: una mejor activación, una mayor empleabilidad y competencias, un mayor emprendimiento y una mayor contratación indefinida.

Red de expertos nacionales independientes en el ámbito de la educación y las competencias de los adultos
Informe de país completo - España

			<p>noviembre de 2015, el 53 % de los jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil eran hombres y el 47 % mujeres. Andalucía ocupa el primer lugar en número de personas en este programa – 65 480– y Cataluña –en segundo lugar– contaba con 19 410.</p>							
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

CÓMO CONSEGUIR LAS PUBLICACIONES DE LA UE

Publicaciones gratuitas

- Un único ejemplar:
a través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
en las delegaciones en terceros países
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm) o poniéndose en contacto con el
servicio Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_en.htm o del
teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*). Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones no gratuitas:

- a través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- a través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

