

# ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS ESPAÑOLAS (1970-2006)

---

Ana M. Montero Pedrera  
Cristina Yanes Cabrera  
Encarnación Sánchez Lissen  
*Universidad de Sevilla*

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas en España, como en el resto de los países occidentales, el análisis en torno al concepto sobre ciudadanía ha venido sufriendo progresivamente modificaciones, como consecuencia de las profundas transformaciones políticas y sociales. La transición de una dictadura a una democracia, la entrada en la Unión Europea, el fenómeno de la inmigración, la globalización, la revolución tecnológica, entre otros factores, ha dado un nuevo sentido a la educación para la ciudadanía como medio para hacer frente a los nuevos problemas. A su vez, esta disciplina se plantea como pilar que permite integrar una educación en valores y determinados temas transversales, en lugar de plantearlos como acciones puntuales o aisladas. En este contexto, y una vez superada la concepción de la educación como mera transmisora de conocimientos, la escuela es vista como la plataforma idónea para la transmisión de valores humanos, cívicos y sociales.

Según Domingo (2006), el 16 de octubre de 2002, el Consejo de Europa, mediante la Recomendación 12/2002 marcaba el punto de partida al definir la educación para la ciudadanía como “el conjunto de prácticas y actividades diseñadas para ayudar a todas las personas, niños, jóvenes y adultos, a participar activamente en la vida democrática, aceptando y practicando sus derechos y responsabilidades en la sociedad” (p. 74), y se pidiera a los gobiernos de los Estados que hicieran de la educación para la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de la política educativa y de sus reformas. Ello quedó reforzado con la declaración por la Unión Europea en 2005 como *Año de la ciudadanía activa*, incentivando como eje central, no solo la revisión de los valores para una educación en la democracia, sino la idea de que la persona debe ejercer la ciudadanía con una implicación y participación mayor, y con un carácter marcadamente crítico, personal y reflexivo.

Esta recomendación quedaba en España recogida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, donde se planteaba la necesidad de crear una asignatura denominada “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos”. El gran cambio educativo que asumía la ley era la introducción y desarrollo de unas competencias básicas como nuevo elemento del currículum. El objetivo era favorecer el desarrollo de las personas a través de la consolidación de valores como la autoestima, la dignidad personal, la libertad, la responsabilidad, profundizando en los principios de la ética, así como en las relaciones humanas, en la educación emocional, y en los derechos, deberes y libertades que sustentan los regímenes democráticos. En definitiva, se planteaba una nueva forma de concebir y de proponer en el currículum educativo una educación para la ciudadanía, cuya metodología iba a introducir como elementos en la práctica docente: la reflexión, el debate y la evaluación crítica. Comenzaba, a partir de entonces, el debate en España.

Una parte de la sociedad entendía que esta reforma no era necesaria, dado que estos contenidos se habían venido impartiendo históricamente en el sistema educativo español, bien de forma transversal, bien en materias con otras denominaciones. Este mismo sector de la sociedad defendía que los objetivos educativos planteados en el currículum escolar y, materializado en la asignatura de educación para la ciudadanía, no constituían una novedad, sino que de una manera u otra se encontraban recogidas en leyes educativas anteriores. El debate, de hecho, ha traspasado la cuestión puramente académica llegando a situarse, en los últimos años, en el centro del debate entre los principales partidos políticos. Incluso una parte de la Iglesia Católica ha llegado a posicionarse abiertamente en contra y han llegado a proponer la objeción de conciencia de los padres ante esta materia, Mayoral (2007) ha señalado que “para la Iglesia Católica las cosas están meridianamente claras: la Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos forma parte de una fuerte oleada de laicismo que, como una situación nueva, se vive hoy en España, y que produce un recrudecimiento del viejo enfrentamiento entre catolicismo y laicismo” (p. 18). De cualquier forma, el argumento que se esgrime desde los posicionamientos más moderados en contra de la nueva asignatura es que ésta ya existía como idea transversal en el currículum ideado por los gobiernos socialistas, por lo que no se hace necesario implantarla como materia independiente. De hecho, no les falta la razón del todo.

Ya en el siglo XIX (1876) con la Institución Libre de Enseñanza (Jiménez Landi, 1996) había nacido, con un carácter transversal, esta idea de una educación vinculada a la ciudadanía, a los valores morales y a la regeneración cultural, política y moral de los ciudadanos españoles. Además, esta transversalidad ha venido, asimismo, siendo defendida en otros países europeos como Bélgica, Suecia, Italia y Alemania (Steinberger, 2005). De cualquier forma, también es cierto reconocer que, tal y como demuestran las investigaciones sobre estos aspectos, en

un importante número de centros educativos, la transversalidad como modo de transmitir los valores a toda la comunidad educativa ha fracasado, sobre todo, si se analiza como nivel educativo la educación secundaria.

En este trabajo, se plantea como objetivo llevar a cabo un análisis comparativo sobre el contenido y finalidad de las principales medidas legislativas de la política educativa española en torno a las dos perspectivas más defendidas: la que acoge la asignatura como materia independiente, formando parte del curriculum escolar, y la que defiende su inclusión como tema trasversal. Para ello en primer lugar se analizan las políticas educativas que han regulado la educación para la ciudadanía desde la Ley de 1990 hasta la actualidad. En un segundo momento, se analizan algunas de las iniciativas desarrolladas en relación a los contenidos expresados en el curriculum oficial. Para finalizar, se muestran el resultado y las conclusiones del equipo de la comparativa, tanto a nivel legislativo como en el ámbito del currículo.

## **EL PERFIL DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL PLAN DE ESTUDIOS: UN DISCURSO DESIGUAL**

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) generó una crítica generalizada en la comunidad educativa y en la sociedad. La crítica recaía principalmente en la evaluación, por la promoción automática que desincentiva el esfuerzo, y en la comprensividad, por haber extremado sus postulados (García Garrido, 2004). El resultado de su puesta en práctica fue un alto abandono de los estudios y bajo nivel en materias fundamentales. Cuando el Partido Popular ganó las elecciones en 1996 intentó mejorar la situación modificando la aplicación de la LOGSE, sin embargo, el resultado fue escaso. En la siguiente legislatura, con gobierno del mismo partido, se aborda una reforma global a través de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación, que mantiene vigentes las normas precedentes e introduce reformas y rectificaciones. Entre sus aportaciones subrayamos los programas de iniciación profesional desde los 15 años, así como una mayor preocupación por el esfuerzo y la calidad. Ambas notas se traducían en medidas correctoras (supresión de la promoción automática) e innovadoras. Entre las últimas destacamos tres: la primera fue la introducción de itinerarios desde el 2º ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria; en segundo lugar, la configuración del área o asignatura de «Cultura, Sociedad y Religión», y, por último, una prueba general de Bachillerato, al final de los estudios. A pesar del esfuerzo de sus autores por buscar apoyos a través de una laboriosa tramitación, la ley se encontró con una oposición de índole política que determinó, en último término, su paralización inmediata tras las elecciones de 2004.

En la Ley Orgánica 2/2006 de Educación existe el deseo de mantener alguna de las aportaciones de la anterior. Entrando en los rasgos más específicos de la nueva ley destacamos la consolidación de las competencias autonómicas y de los centros. Debemos considerar que hasta finales del año 2000 no se terminaron los procesos de transferencia con las Comunidades. Y en lo que respecta al tema que nos ocupa, ya está en marcha la elaboración de los currículos de Educación para la ciudadanía de las diferentes Comunidades Autónomas. Por otra parte, también a ellas les compete la fijación del área «Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos», dentro del 3º ciclo de la etapa, en 5º curso de Educación primaria o en 6º. Similar concreción compete a las Comunidades Autónomas en la Educación Secundaria Obligatoria, decidiendo en qué curso de los tres primeros se impartirá «Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos», así como en la distribución, dentro del Bachillerato, de la asignatura de «Filosofía y ciudadanía».

El Preámbulo de la ley adelanta que, en lo que se refiere al curriculum, una de las novedades:

«Consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato» (p. 17158).

En cuanto a su finalidad y contenido afirma que es el de:

«Ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española y en los tratados y las declaraciones universales de los Derechos Humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global» (p. 17163).

Dando un paso más en la concreción de la nueva disciplina, el Preámbulo delimita su encaje en el conjunto del curriculum: no será una alternativa a la enseñanza de la Religión ni tampoco se confunde con la educación en valores de carácter transversal:

«Esta educación, cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, no entra en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares» (p. 17158).

Con esto marca la distancia respecto a la opción que, para la formación moral de base, había adoptado la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. Ésta que dio un primer paso para que la formación «en los

valores comunes de nuestra Constitución» se extendiese a todos, recurrió prioritariamente a la transversalidad” (p. 28930). En segundo lugar, apareció la asignatura específica de “Ética” para ser impartida en el último curso de Educación Secundaria Obligatoria. La formación en valores, articulada por la Ley Orgánica 1/1990, podría aspirar a una continuidad en la «Educación para la ciudadanía», si no en la concepción, sí, en cuanto al contenido. Así, en el Preámbulo nos la presenta como un intento de «profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos» (p. 28927). En todo caso ¿qué recurso pedagógico es más adecuado para la transmisión de valores? Según Pérez Tapias (1996) la pertinencia de la noción pedagógica de transversalidad se ha defendido en cuanto que:

«...los valores que han de impregnar una praxis educativa conscientemente orientada, ... han de atravesar ... todas las disciplinas y actividades educativas. La educación en valores sólo puede llevarse a cabo a la vista de la íntegra realidad del ser humano, y no con los moldes de una enseñanza dividida en compartimentos estancos» (p. 24).

Efectivamente, la escuela puede y debe contribuir a hacer de los niños y jóvenes buenos ciudadanos (Le Gal, 2005).

«Pero no tanto ni principalmente en el marco curricular obligatorio, sino a través del ejemplo cotidiano de los profesores, de un régimen escolar justo, de lo que se ha dado en llamar la cultura del esfuerzo y la responsabilidad, de la práctica del respeto y del humanitarismo (venerable palabra en desuso). En suma, a convivir se aprende conviviendo y aquí de poco sirven los cursos, presenciales o por correspondencia” (p. 50).

Con la nueva reforma, la LOE ha querido reforzar el espíritu formativo del sistema docente, para lo que introduce la “Educación para la ciudadanía” como materia específica, pero no lo hace en todo el curriculum en detrimento de la aplicación transversal de su contenido. Como se indica en el articulado de la ley -artículo 19.2 referido a la Educación Primaria-, la formación en valores: «sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa... se trabajará en todas las áreas” (p. 17168). Lo mismo se indica para 4º curso de Educación Secundaria Obligatoria, en sus artículos 24.7 y 25.5 (p. 17170).

En un primer discurso sobre la enseñanza de la educación para la ciudadanía, conviene reconocer que ésta no es sólo tarea de una asignatura, dado que asume tanto competencias básicas, como las relacionadas con competencias sociales y cívicas; sino que se trata de una circunstancia que revierte en toda la escuela y, por extensión, involucra a toda la comunidad.

Diversos estudios a nivel internacional constatan que, tal como hemos vivido en España, si bien es una buena aspiración la transversalidad, no es la única alternativa posible. Su garantía de éxito no debe estar condicionada a la decisión individual de cada profesor o a que exista un buen clima de trabajo conjunto,

más bien conviene reforzarla con una materia o asignatura propia, como espacio de reflexión específica. De hecho, así sucede en la mayoría de los países europeos (16 la tienen establecida también como materia propia), según el informe de Eurydice (2005) sobre la situación de la educación para la ciudadanía en Europa.

En cualquier caso, conviven otras temáticas propiamente transversales (educación ambiental, educación para la salud, educación sexual, etc.) que no forman propiamente contenidos de educación para la ciudadanía. Esto hace que, por un lado, se continúe abogando por el tratamiento transversal de dichos ámbitos, y por otro se apueste por la materia. Sin negar la importancia evidente que tienen estos temas y la necesidad de que sean abordados en la escuela, es dudoso que estén relacionados con el ejercicio de una ciudadanía democrática y con el respeto a los Derechos Humanos.

En último extremo, educar para la ciudadanía es una tarea compartida y comunitaria, por lo que es preciso abandonar la soledad de la escuela para responsabilizar a toda la comunidad, teniendo los centros educativos que establecer pactos, redes y alianzas con familias, ayuntamientos e instituciones sociales de la comunidad en la que se insertan. En tiempos complejos como los actuales, nuevas formas de implicar a la comunidad educativa son posibles. Para ello es preciso “cambiar de posición” y “cambiar de perspectiva”. “Cambiar de posición” supone colocarnos en un espacio de redes culturales, familiares y sociales, que construya nuevos compromisos en torno a la educación. Es oportuno responsabilizar la sociedad por la escuela. Y “cambiar de perspectiva” supone que, en vez de la escuela cerrada, basada en un modelo arcaico, imaginar nuestra acción como elemento de un nuevo espacio público de educación. Es tiempo de poner la “sociedad al servicio de la escuela” en vez de la “escuela al servicio de la sociedad”.

No se debe delegar la tarea sólo en la escuela, al tiempo, hay que incidir en la implicación y responsabilidad de la comunidad, si no se quiere contribuir a incrementar la insatisfacción con la labor educativa, el malestar y la crisis de identidad docente. En último extremo, educar a la ciudadanía no concierne sólo a los educadores y al profesorado, porque es una meta de todos los agentes e instancias sociales. Asumir aisladamente la tarea educativa, ante la falta de vínculos de articulación entre familia, escuela y medios de comunicación, es una fuente de tensiones, malestar docente y nuevos desafíos. Y es que educar para la ciudadanía debiera significar crear un entorno o ambiente educativo, como acción conjunta compartida. Pues, en el fondo, la educación cívica apunta a un proyecto social, una nueva articulación de la escuela y sociedad como ámbito educativo ampliado, compartido en múltiples espacios, tiempo y agentes socializadores o educativos. Sin una articulación entre escuela y sociedad, aparte de que siempre será insuficiente la acción educativa formal, lo más grave es que pervivirá la contradicción entre educar en valores deseables y educar para los valores vigentes en la vida. Por ello es preciso reivindicar la dimensión comunitaria en este tipo de educación.

## EL CARÁCTER, CALENDARIO Y PROFESORADO DE LA NUEVA DISCIPLINA

Con carácter general las asignaturas y áreas referidas a la formación moral tienen la consideración de comunes. Por tales entiende la LOE, en su Disposición final tercera, «los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas» (p. 17207). Es decir, que tienen carácter obligatorio, son evaluables y están presentes en todos los niveles de la enseñanza básica, y en el Bachillerato. Su horario y su lugar en el conjunto de los ciclos, o en relación a las otras asignaturas o áreas, son comparable a la de la Lengua o Matemáticas y ha sido concretado en los términos que analizaremos a continuación. Las Comunidades Autónomas disponen, según el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, margen para completarlo o concretarlo.

A las indicaciones de la ley podemos ya añadir alguno de los desarrollos previstos. Siguiendo la secuencia de los acontecimientos, la primera precisión vino del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se estableció el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo. De lo que allí se nos dice destacamos lo que se refiere a cursos y etapas en que se incluirá alguna de las materias relacionadas con el área de educación para la ciudadanía. El calendario de aplicación de la nueva regulación del sistema educativo, una vez fijadas las enseñanzas mínimas del ciclo o de la etapa (antes del 31 de diciembre de 2006), se escalona en cursos académicos, por etapas y sus respectivos cursos.

Nuestra información se atiene a las disposiciones generales. Según el artículo 93.2, «la educación primaria será impartida por maestros, que tendrán competencia en todas las áreas de este nivel...» (p. 17183)<sup>1</sup>. Para la Secundaria Obligatoria se dispone, en el artículo 26.3, que: «las Administraciones educativas establecerán las condiciones que permitan que, en los primeros cursos de la etapa, los profesores con la debida cualificación impartan más de una materia al mismo grupo de alumnos» (p. 17170).

Aparte de este dato, tanto para Educación Secundaria Obligatoria como para el Bachillerato, apenas si podemos decir que los profesores serán licenciados o titulados con los cursos pedagógicos correspondientes y que por contraste con los niveles o cursos anteriores, estarán especializados por materias. Si se atiende a la denominación de la asignatura –recordemos que en Bachillerato es de Filosofía y ciudadanía– y a que, en buena medida, es prolongación de la de Ética que se impartía –en 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria– principalmente

---

<sup>1</sup> Continúa el párrafo: «La enseñanza de la música, de la educación física, de los idiomas extranjeros o de aquellas otras enseñanzas que determine el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, serán impartidas por maestros con la especialización o cualificación correspondiente» (art. 93.2).

por los profesores de Filosofía<sup>2</sup>, la enseñanza vendría atribuida a los profesores de Filosofía. Algo parecido cabe decir del profesorado de la alternativa a la enseñanza de Religión, «Sociedad, Cultura y Religión», en los cursos de 3º y 4º de la Educación Secundaria Obligatoria y el 1º de Bachillerato. Particularmente, en el III bloque de la materia, correspondiente a Bachillerato, cuando se reflexionaba sobre el impacto de la religión y la tolerancia en la sociedad, las normas de desarrollo otorgaban la preferencia a los profesores de Filosofía. Sin embargo, no faltan propuestas para que se cree una nueva especialidad del profesorado con pruebas de selección propias. Esto último, en cuanto que pueda reforzar la impronta ideológica del personal seleccionado, nos parece que encierra un mayor riesgo de vulneración de la libertad religiosa y de conciencia de los alumnos.

## **LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN LAS LEYES EDUCATIVAS: UN PUNTO DE VISTA COMPARATIVO**

Las leyes educativas, como no puede ser de otra manera, se han ido formulando atendiendo a los cambios sociales y a las circunstancias vividas en cada momento y lugar. Las leyes que presentamos a continuación no han sido una excepción y de hecho, la educación para la ciudadanía que es la materia en torno a la cual gira esta investigación, se encuentra especialmente involucrada en la ley en vigor de educación en España, la Ley Orgánica de Educación de 2006. Sin embargo, queremos comprobar en este análisis que también en décadas anteriores, ya se hablaba aunque fuera en otros términos y con otros contenidos, de ciudadanía y de la educación de la misma.

Realmente, el año 2005, declarado por el Consejo de Europa como año Europeo de la Educación para la Ciudadanía, fue determinante en la concreción de la ley de educación formulada posteriormente. Por este motivo y si consideramos el interés que existe en todo el mundo por mejorar los sistemas de convivencia entre todos, nos parece oportuno abordar este tema desde una nueva concreción curricular. Sin embargo, podemos intuir que tanto en la década de los 70 con la Ley General de Educación (LGE) como en la década de los 90 con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (1990) se ha atendido

---

<sup>2</sup> Artículo 94 (Profesorado de educación secundaria obligatoria y de bachillerato): «Para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la presente Ley, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas». Asimismo, cfr. art. 100.

a este contenido aunque desde otra perspectiva, desde otros matices y con otras denominaciones.

En la yuxtaposición que presentamos, iremos comprobando cuáles son esos elementos comunes y cuáles diferentes en lo que hoy entendemos como educación para la ciudadanía. En realidad, será una buena ocasión, no sólo para encontrar las semejanzas y diferencias que existen, sino también las relaciones.

### ***La Ley General de Educación de 1970***

Esta medida educativa surgió en los últimos años de la Dictadura franquista, cuando la “Educación Cívico-Social” era una materia de 4º curso de Primaria y la “Formación del Espíritu Nacional” (o Política) de Bachillerato, era la materia encargada de formar al ciudadano (súbdito) en valores como la identidad y el espíritu nacional. La LGE, no planteó, en cambio, una materia específica para los temas políticos, sino que los temas de una educación para la ciudadanía se incluyeron en la asignatura de “Ciencias Sociales” de la Educación General Básica (EGB), y se estableció además, el área social y antropológica del Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) que se ocuparía de “geografía e historia, con preferente atención a España y a los pueblos hispánicos; filosofía; formación política, social y económica” (p. 12530). Realmente, podíamos decir que la política seguía presente en el sistema educativo, aunque de otro modo.

Parece obvio que no lleguemos a encontrar en esta ley el término de ciudadanía tal como lo entendemos en estos momentos. Sin embargo, determinados matices nos hacen ver su sentido y su vinculación con otros contenidos. En esos momentos no existía ninguna asignatura con esa denominación, sin embargo, estaba muy presente la formación en valores para la vida.

Esta idea que subyace en la ley corresponde en el fondo a la visión que refleja Aristóteles en el Libro V de La Política (1988), en la valoración que ofrece de las condiciones de la educación del ciudadano. Si en esencia la LGE atribuía a la Formación Profesional los nuevos retos de un modelo de formación más adecuado a las necesidades reales del mercado laboral, la nueva materia de educación para la ciudadanía tiene como objetivo la cohesión y la integración social, dos aliados para la formación integral de los ciudadanos en el ámbito laboral. Ese objetivo centrado en lograr una formación humana integral, así como la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, formulados en el artículo 1º de la ley, lo podríamos entender como clave para sentar las bases de los ideales de la educación para la ciudadanía.

En cualquier caso, en los años en los que se dicta esta ley y comienza a ponerse en marcha la educación, su planeamiento y la programación educativa están respaldados y arbitrados desde la Iglesia. De hecho, el artículo 6º de la ley garantiza la enseñanza religiosa y la acción espiritual y moral de la Iglesia Católica. Habla-

mos por tanto, de un modelo de formación muy cercanos a los aspectos morales. En bachillerato, el artículo 22 dice expresamente que se concederá una atención preferente “al desarrollo de hábitos religiosos-morales” (p. 17169).

En general podríamos decir que el modelo de educación para la ciudadanía que se propone, subsiste ligado a la religión y a la educación en valores religiosos.

### ***Otra perspectiva bien distinta marcó la Ley de 1990***

La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 3 de Octubre de 1990 (publicada en el BOE de 4 de octubre) fue una ley educativa española, promulgada por el gobierno socialista y sustituyó a la Ley General de Educación de 1970; fue considerada como el mayor proyecto de escuela inclusiva en la historia del Sistema Educativo Español. La Ley, puso en marcha un sistema educativo basado en los principios de la Constitución de 1978 e inició una gestión democrática de los centros. Permitió que las comunidades autónomas redactasen gran porcentaje de los contenidos curriculares además de gestionar los centros educativos, lo que convertiría la enseñanza española en un sistema descentralizado.

Por lo que se refiere a la educación cívica o educación para la ciudadanía, el sistema educativo español permaneció sin una solución definida y clara. La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), apostó por la transversalidad en la educación en valores y sólo se realizó la concreción curricular, limitada con la inclusión de la materia de Ética Cívica, en el 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Una vez aprobada la LOGSE, en los decretos posteriores se especificaron algunos aspectos relacionados con esta dimensión. Así, por ejemplo, en el artículo 2 del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, sobre las Enseñanzas Mínimas correspondientes a la Educación Primaria se contempla la capacitación ética que debe garantizarse a lo largo de esta etapa educativa:

“Establecer relaciones equilibradas y constructivas con las personas en situaciones sociales conocidas, comportarse de manera solidaria, reconociendo y valorando críticamente las diferencias de tipo social y rechazando cualquier discriminación basada en diferencias de sexo, clase social, creencias y otras características individuales y sociales; apreciar la importancia de los valores básicos que rigen la vida y la convivencia humana y obrar de acuerdo con ellos; conocer el patrimonio cultural, participar en su conservación y mejora, y respetar la diversidad lingüística y cultural...” (p. 21192).

Para la formación en valores el sistema derivado de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo recurría a la transversalidad, impregnando las áreas o asignaturas de cada nivel, y a una asignatura específica –de “Ética”– del último curso de Educación Secundaria Obligatoria.

Tradicionalmente, se ha identificado la LOGSE con una ley especialmente centrada en la atención a la diversidad. Por ello, su articulado es especialmente rico y sensible a los asuntos relacionados con los agrupamientos flexibles, con las

adaptaciones curriculares y metodológicas o con la atención al refuerzo, entre otros. En materia de ciudadanía, en el Preámbulo de la ley se expresa claramente la importancia que se le concede a la educación como herramienta clave para “... adquirir los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo, se prepara para la participación responsable en las distintas actividades e instancias sociales” (p. 28927).

Para ello, en el artículo 13, se plantea tanto desde el ámbito de la educación primaria como en secundaria el objetivo de “apreciar los valores básicos que rigen la vida y la convivencia humana y obrar de acuerdo con ellos” (p. 28931). Sin referirse explícitamente a la educación para la ciudadanía, sus ideales subyacen a lo largo de la ley. Básicamente se concretan en varios aspectos, uno de ellos, concretamente el artículo 2, señala que la actividad educativa se desarrollará atendiendo a varios principios; entre ellos: “...la formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar, social y profesional” (p. 28930)

Si analizamos el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia de los centros, encontramos diversas referencias de esta materia en la educación primaria y secundaria que nos ayudan a entender y a considerar la importancia de la misma y su implicación en las diversas áreas de conocimiento; éstas son:

ETAPAS	ÁREAS DE CONOCIMIENTO	LEGISLACIÓN
<b>Educación primaria</b>	Conocimiento del medio natural, social y cultural, lengua extranjera, lengua castellana y literatura.	Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria.
<b>Educación secundaria inferior</b>	Ética, ciencias sociales, geografía e historia; lenguas extranjeras.	Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.
<b>Educación secundaria superior</b>	Filosofía, historia, lenguas extranjeras, historia del mundo contemporáneo (rama de ciencias sociales); latín (rama de humanidades); economía (rama de ciencias sociales).	Real Decreto 3474/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifican el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato, y el Real Decreto 1178/1992, de 2 de octubre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del Bachillerato.

## ***La Ley Orgánica de Educación, LOE, 2006***

Se trata de la ley que más se aproxima al concepto de educación para la ciudadanía que nos ocupa. En ella se aborda explícitamente y como novedad bajo el título: Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Esta materia se imparte tanto en uno de los dos cursos del 3º ciclo de Primaria como en Secundaria. El Preámbulo de la ley adelanta que, en lo que se refiere al curriculum, una de las novedades de la ley, «consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato». (p. 17160)

En el espíritu de la ley se contempla la posibilidad de promover una cultura participativa, un objetivo que envuelve a la educación para la ciudadanía y que se puede lograr a través de ésta. Se trata de promover y fomentar entre los estudiantes los valores democráticos tales como: la tolerancia, la solidaridad, la cooperación o el respeto a los demás. Precisamente se menciona en la propia ley (artículo 27.2 de la LOE) que “El Estado tiene como obligación formar a todos los ciudadanos en valores y virtudes cívicas que favorezcan la cohesión social” (p. 17171).

A partir de esta ley, la educación para la ciudadanía se formula con el objetivo de convertir a los estudiantes en ciudadanos activos y responsables y que puedan contribuir al desarrollo y al bienestar de la sociedad. Para ello se plantean tres contenidos básicos centrados el primero, en la cultura política, el segundo, en el pensamiento crítico y el desarrollo de ciertas actitudes y valores y el tercero, en la participación activa. En el caso del curriculum español, para dar curso a cada uno de ellos, se plantean los siguientes bloques temáticos:

BLOQUES TEMÁTICOS	INDIVIDUOS Y RELACIONES INTERPERSONALES Y SOCIALES	LA VIDA EN COMUNIDAD	VIVIR EN SOCIEDAD
<b>Principales contenidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La libertad.</li> <li>– La responsabilidad en la toma de decisiones.</li> <li>– Los derechos del niño.</li> <li>– Respeto a las diferencias de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La paz.</li> <li>– La educación vial.</li> <li>– Los principios de convivencia.</li> <li>– Los hábitos cívicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Protección civil.</li> <li>– Seguridad.</li> <li>– Defensa como un compromiso cívico y solidario.</li> <li>– La paz.</li> </ul>

En el nivel educativo de primaria, los contenidos referidos a la educación para la ciudadanía, tal como se contemplan en la siguiente tabla, comienzan por la formación en los aspectos más personales y cercanos a los estudiantes. El fomentar y desarrollar ampliamente estos valores va a ayudar a desarrollar aquellos más distantes o próximos a la sociedad y a la vida en comunidad.

BLOQUES TEMÁTICOS	LO PERSONAL Y MÁS PRÓXIMO	LA ESFERA INTERRELACIONAL DE LA VIDA EN COMÚN	LA CONVIVENCIA SOCIAL
<b>Principales contenidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la dimensión afectiva y emocional,</li> <li>- la autonomía,</li> <li>- los derechos y responsabilidades individuales,</li> <li>- la igualdad de derechos y las diferencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la convivencia,</li> <li>- la participación,</li> <li>- la vida en común en los grupos próximos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- los principios y ámbitos de convivencia,</li> <li>- los derechos y responsabilidades colectivas.</li> </ul>

El número de horas en primaria y secundaria dedicadas a estos contenidos es de 50 y 70, respectivamente y las denominaciones de las materias son las siguientes para cada curso:

CURSOS	DENOMINACIONES
<b>3º ciclo de Primaria 1º, 2º, 3º ESO</b>	Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos.
<b>4º Curso de ESO</b>	Educación ético-cívica.
<b>Bachillerato</b>	Filosofía y ciudadanía.

Los principales contenidos que hoy se abordan en estas materias se incluían en la anterior ley en las asignaturas denominadas: Ética (en 4º curso de ESO) y Filosofía (1º de Bachillerato), sin embargo, ya en la actual ley, se incluye el propio concepto de ciudadanía, integrado en la denominación de la materia. La nueva disciplina, por tanto, no se plantea como una alternativa a la enseñanza de la Religión ni tampoco pretende confundirse con la educación en valores de carácter transversal:

«Esta educación, cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, no entra en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares». (p. 17162).

Con ello se dibuja una importante separación en relación a la opción que, para la formación moral de base, había adoptado la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. Aunque, ciertamente, si no en la con-

cepción, sí, en cuanto al contenido, la formación en valores, articulada por la Ley Orgánica 1/1990, podría aspirar a una cierta continuidad en la «Educación para la ciudadanía». Pues el Preámbulo la presentó como intento de «profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos» (p. 28928). Por último, también cabe destacar en la ley de 2006 una mayor atención a contenidos formativos a diferencia de los formulados en la LOGSE, que se caracterizan por prestar mayor atención a los contenidos técnicos y prácticos de la enseñanza.

De cualquier forma, en la Ley se introduce esta nueva materia pero sin hacerlo en detrimento de la aplicación transversal de su contenido. Como se señala en el articulado de la Ley (artículo 19.2 referido a Educación Primaria), la formación en valores: «sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa [...] se trabajará en todas las áreas» (p. 17168). Lo mismo se estatuye en los artículos 24.7 y 25.5 para el 4º curso de Enseñanza Secundaria Obligatoria.

## ALGUNAS CONCLUSIONES COMPARATIVAS

Aunque tengamos la sensación que, por su denominación nos encontramos con una nueva materia en el currículo escolar español, sin embargo, una vez analizado su contenido, comprobamos que de una manera u otra, en mayor o menor medida, la esencia de la educación para la ciudadanía ha estado presente en las tres leyes analizadas. Aunque, sin lugar a dudas, la actual LOE es la que más ampliamente recoge la identidad de la misma, pero también en las anteriores sus referencias son constantes.

Para varios autores, Mayoral (2007) entre ellos, la educación para la ciudadanía no puede ser considerada como un concepto nuevo, tan sólo lo que parece ser nuevo es su “generalización y redefinición como consecuencia de nuevos hechos que están influyendo, incluso sobre la idea de ciudadanía y el combate que en su entorno se libra para determinar su alcance” (p. 17).

En todos los casos, los contenidos de esta materia están vinculados a los valores, al aprendizaje e interiorización de los mismos y ello ha estado presente desde siempre aunque con distinta intensidad<sup>3</sup>. Ante esto nos podríamos preguntar: ¿en qué términos se ha manifestado la educación para la ciudadanía en cada una de las leyes?

---

<sup>3</sup> También a nivel europeo, los estudios de Eurydice demuestran que la educación cívica ha estado presente en los planes de estudio de los 26 países estudiados. EURYDICE (2005): *Educación para la ciudadanía en el contexto europeo*. Bruselas, EURYDICE.

A nivel internacional, las directrices oficiales proponen la siguiente clasificación en torno a la inclusión en el curriculum de la educación para la ciudadanía en primaria y secundaria; estos son los modelos:

1. *Materia independiente*: se trata de una materia que tiene su propia identidad y que puede ser obligatoria u optativa dentro del curriculum<sup>4</sup>.
2. *Integrada*: esta denominación se utiliza si la materia forma parte de una o más materias<sup>5</sup>.
3. *Tema de educación transversal*: esta denominación supone que la educación para la ciudadanía está presente en todo el curriculum<sup>6</sup>.

Se trata de tres modalidades no excluyentes y que por tanto, pueden convivir en el mismo curriculum varias de ellas.

Si repasamos las leyes objeto de nuestro estudio, se aprecia en cada caso una modalidad diferente:

LGE, 1970	LOGSE, 1990	LOE, 2006
Educación para la ciudadanía como una materia denominada: Educación cívica.	Educación para la ciudadanía como materia transversal a través de la educación en valores.	Educación para la ciudadanía como una materia evaluable del curriculum con ese mismo nombre.
<i>Modalidad: Integrada.</i>	<i>Modalidad: tema de educación transversal e integrada.</i>	<i>Modalidad: Materia independiente.</i>

Finalmente, si echamos una mirada general a las leyes, comprobamos que el Preámbulo de las mismas, sin tener valor normativo, son un buen indicador de las pretensiones de la ley y nos ayudan a tomarle el pulso. En la Ley LGE, tan solo podremos encontrar una introducción al respecto y no un preámbulo, propiamente dicho. En cualquier caso, señalamos a continuación, los ideales que han estado presente para cada una de estas leyes, si atendemos al espíritu de la educación para la ciudadanía.

<sup>4</sup> Entre los países europeos que mantienen esta modalidad en la educación secundaria se encuentran: Inglaterra, Suecia, Polonia, Luxemburgo, Grecia, etc.

<sup>5</sup> Entre los países que asumen la educación para la ciudadanía integrada en otras materias incluidas en el curriculum de la educación secundaria se encuentran: España, Grecia, Chipre, Bulgaria, Alemania, etc.

<sup>6</sup> Entre los países que identifican la educación para la ciudadanía como materia transversal se encuentran entre otros: España y Portugal.

<b>LGE, 1970</b>	Entre los objetivos se encuentran “...hacer partícipe de la educación a toda la población española, basando su orientación en las más genuinas y tradicionales virtudes patrias; - “...completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo”; - “...ofrecer a todos la igualdad de oportunidades”.
<b>LOGSE, 1990</b>	“...profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos”.
<b>LOE, 2006</b>	“...la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas”.

Salvando las distancias de los años en los que se promulga cada una de las leyes y considerando la dimensión política que subyace en cada una de ellas, sin embargo, encontramos de manera común, determinados matices que nos hacen pensar en el carácter de formación integral que se le confiere al sistema educativo en cada momento de cara a la integración de todos los sujetos en la sociedad.

Realmente, la base de una educación de los valores morales y cívicos debe ser ética y política, y nunca partidista ni ideológica. Tiene que apoyarse en una reflexión sobre la libertad, la responsabilidad y la moralidad humana con el fin de transmitir al alumnado una visión de aquellos valores morales y cívicos que permiten una convivencia en paz y en libertad.

En este sentido se aprecia en la democracia, el mejor sistema de organización política; un modelo que debe ser conocido, valorado y debe ser practicado en los centros escolares. Realmente, no basta con una asignatura para ejercitar la democracia, pero si nadie en la escuela da a conocer los valores, los principios, los derechos y los deberes que configuran la ciudadanía, entonces nuestro alumnado adolescente no sabrá apreciar la conquista de las libertades y derechos cívicos ni aprenderá a comportarse con respeto y tolerancia hacia los diferentes.

La educación en valores debe contribuir a formar ciudadanos (hombres y mujeres) que participen en la sociedad: el empeño democrático debe orientarse actualmente a propiciar un tipo de ciudadano, capacitado para convivir en sociedades abiertas y pluralistas, basadas en la tolerancia y en percibir la diversidad como una riqueza que contribuye a la mejora de la sociedad.

Durante el período temporal de la historia educativa de España al que se ha hecho referencia, la educación social y cívica ha estado presente como materia específica o de manera integrada en otras materias, además de haberlo hecho también transversalmente. Con la LOE se vuelve a una materia específica, manteniendo la transversalidad al mismo tiempo.

Durante la transición política española se fueron perfilando los rasgos democráticos del nuevo sistema educativo, pero han sido la LODE (1985), la LOGSE

(1990) y la LOE (2006) las leyes que mejor han desarrollado la plasmación de los valores constitucionales en el sistema educativo: el pluralismo, la igualdad y la libertad. En todos los casos se camina hacia un modelo de educación para la ciudadanía vinculado a los Derechos Humanos y a la identificación de los deberes.

En estos momentos, el nuevo Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, es un documento generador de una nueva perspectiva del concepto de ciudadanía o, al menos, de una nueva oportunidad para valorar la identidad y naturaleza del mismo.

## REFERENCIAS

- Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Constitución de 1978. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- Domingo, A. (2006). Las fuentes morales de la ciudadanía activa: laicidad democrática y convicción religiosa en la educación moral. *Veritas: revista de filosofía y teología*, 14, 73-95.
- EURYDICE. (2005). *Educación para la ciudadanía en el contexto europeo*. Bruselas: EURYDICE. Recuperado de <http://www.oei.es/valores2/055ES.pdf>
- Jiménez, A. (1996). *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente. Los orígenes de la institución*, Tomo I. Madrid: Ministerio de Educación- Universidad Complutense, Universidad de Barcelona y Universidad de Castilla la Mancha.
- García, Garrido, J. L. (2004). Igualdad y libertad en la educación obligatoria, en *Persona y Derecho, Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos* (Ejemplar dedicado a: El derecho a la educación en el siglo XXI) 50, 411-432.
- Le Gal, J. (2005). *Los derechos del niño en la escuela. Una educación para la ciudadanía*. Barcelona: Editorial Graó.
- Ley General de Educación (LGE) Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. *B.O.E.*, nº. 187 de 6 de agosto de 1970, páginas 12525 a 12546.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). *B.O.E.*, nº 238 de 4 de octubre de 1990, pp. 28927-28942.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (LOE) *B.O.E.*, nº 106 de 4 de mayo de 2006, pp. 17158- 17207.
- Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE), *B.O.E.* nº 307 de 24 de diciembre de 2002, pp. 45188-45220.
- Mayoral, V. (2007). Educación para la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 41(3), 1-20.

- Mayoral, V. (2007). Educación para la ciudadanía y Derechos Humanos, el debate ideológico. *Cuadernos de Pedagogía*, 366, 66-69.
- Pérez, J. A. (1996). *Claves humanistas para una educación democrática. De los valores humanos al hombre como valor*. Madrid: Anaya.
- Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria. *B.O.E.*, nº. 152 de 26 de junio de 1991, pp. 21191 a 21193.
- Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia de los centros, *B.O.E.*, nº 131 de 2 junio de 1995 pp. 16185-16192.
- Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, *B.O.E.*, nº 5 de 5 de enero de 2006, pp. 677-773.
- Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *B.O.E.*, nº 167 de 14 de julio de 2006, pp. 26488-26494.
- Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria. *B.O.E.*, nº 186 de 4 de agosto de 2012, pp. 55692-55704.
- Steinberger, M. (2005). La educación para la ciudadanía en las escuelas de Europa. *Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, 13 (2), 27-29.