

**Educación cívica:
Estado de la cuestión y propuesta para el análisis del caso español***

Gema García Albacete e Irene Martín Cortés

Universidad Autónoma de Madrid

gema.garcia@uam.es; irene@ceacs.march.es

Esta versión es un borrador. Por favor, no citar sin el permiso de las autoras.

**VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración
Madrid, 21 a 23 de Septiembre de 2005**

Grupo de trabajo 16: Información política y participación ciudadana.

Sesión 2: La generación de información política para los ciudadanos: el papel de las instituciones políticas.

Responsables: Eva Anduiza y Laura Morales.

* Una versión muy similar de este trabajo fue presentada en inglés en la *3rd General Conference* del *European Consortium for Political Research*, celebrada en Budapest los días 8-10 de septiembre de 2005.

Introducción¹

El objetivo de este trabajo consiste en intentar ordenar alguna de la información más básica sobre el estado de la educación cívica en España, tanto en lo que se refiere a la literatura académica sobre la misma, como en lo que se refiere a las experiencias que existen en la práctica. Tanto la literatura como las experiencias concretas son escasas y ello es debido, en parte, a ciertos antecedentes históricos y, en parte, a dos conflictos que, si bien de origen histórico, siguen muy presentes en el día a día de la política española: el conflicto entre iglesia y estado y el conflicto territorial. El proceso de reforma del sistema educativo español que está teniendo lugar en la actualidad ha abierto una ventana de oportunidad para la educación cívica. Quizá no sea casualidad que esto ocurra el mismo año que el Consejo de Europa ha consagrado como “Año de la ciudadanía a través de la educación”.

Por primera vez en España desde la transición a la democracia existe una propuesta sobre la mesa de crear una nueva asignatura específica llamada “Educación para la ciudadanía”. Ésta se presenta también como una oportunidad para dar un impulso a la investigación académica en torno a la educación cívica en nuestro país. Por este motivo, además de hacer un esbozo de cuál es el estado actual de la educación cívica en España, en las siguientes páginas adelantamos una lista de tareas de investigación que consideramos deben ser llevadas a cabo en este ámbito. Creemos que el enfoque propio de la Ciencia Política tiene mucho que aportar al diseño, implementación y evaluación de las políticas relacionadas con la educación cívica y, más concretamente, al análisis de su impacto sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos políticos de los jóvenes.

La estructura de este trabajo es la siguiente. Comenzaremos aportando datos que justifican la necesidad urgente de realizar investigaciones empíricas sobre este tema y delimitando más claramente los objetivos de este trabajo. A continuación haremos un breve repaso de la literatura y las investigaciones ya existentes sobre este tema. En un tercer apartado nos centraremos en el estado de la cuestión, para lo cual expondremos una breve historia de la educación cívica en España, así como de los conflictos que se han suscitado en torno a la misma. Asimismo, analizaremos la evolución que ha seguido la regulación de los aspectos vinculados a la educación cívica en las leyes y reglamentos que, durante los últimos quince años, han afectado al

¹ Antes de comenzar nos gustaría dejar claro que ésta es una primera aproximación a la situación de la educación cívica en España y que, por tanto, debe ser completada en muchos aspectos. Por este motivo, agradecemos enormemente los comentarios.

sistema educativo español. Dedicamos la cuarta sección al papel que distintos sectores sociales y políticos otorgan a la educación cívica en el actual proceso de reforma. Tras hacer un breve repaso de los principales parámetros que condicionan el estado de la educación cívica en España finalizamos nuestro trabajo con una lista de tareas de investigación que consideramos urgente llevar a cabo dado el momento, que podemos considerar histórico, en el que nos encontramos tanto en España como en el ámbito internacional.

1- ¿Por qué la investigación sobre la educación cívica en España no debería hacerse esperar más?

Son varios los indicadores que muestran la enorme distancia que separa a los ciudadanos españoles de la política. La literatura que intenta buscar una explicación a este fenómeno no deja de crecer. Sin embargo, en ella son raras las alusiones a la educación cívica y al papel que ésta podría jugar al respecto. Esta laguna en la literatura se ve directamente reflejada en la ausencia de estudios empíricos y de estudios comparados sobre educación cívica en los que aparezca el caso español.

1.a. Las peculiaridades de la cultura política de los españoles

Es de sobra conocido que, al menos desde la transición a la democracia en 1977, la inmensa mayoría de los españoles apoyan el régimen democrático. Pero también lo es el hecho de que, en casi todo momento, los españoles han dado muestras de una elevada “desafección política”. Este término puede ser entendido como una combinación de varias actitudes: falta de interés por la política, sensación de ineficacia personal en el ámbito de la política, desconfianza y distanciamiento con respecto a las instituciones políticas, los políticos y la política en general. La literatura sobre este asunto es muy abundante². Las explicaciones que hasta ahora se han ofrecido para entender este fenómeno a menudo se refieren a la falta de experiencia democrática a lo largo de la historia de España, así como al carácter reciente del actual régimen democrático. En este sentido, se pone el énfasis tanto en la peculiar historia de nuestro país – gobiernos liberales “defectuosos”, experiencias democráticas “revolucionarias”, regímenes autoritarios – como en su condición de “nueva democracia”³.

² Como ya hemos comentado, son cuantiosas las obras que, desde los años setenta, se vienen refiriendo a la “desafección política” de los españoles. Nos limitaremos a mencionar algunas de las más recientes que, además, se hacen eco de las anteriores como, por ejemplo, desde Montero, Gunther y Torcal, 1997; Torcal, Gunther y Montero, 2002; Martín, 2004.

³ Véase Torcal, 2003.

No obstante, a medida que la historia democrática reciente va dejando cada vez más atrás las experiencias del pasado, y a medida que empieza a resultar discutible el término “nueva democracia” aplicado a España, observamos que la desafección política de los ciudadanos españoles no desaparece y ni tan siquiera disminuye. Que esta combinación de actitudes se muestre resistente al cambio y aparentemente insensible a lo que ocurra en el contexto político ha llevado a algunos de los autores arriba mencionados a considerar la desafección política como un rasgo “cultural” de la sociedad española. Consideran que ésta sólo desaparecerá a largo plazo, a medida que las nuevas generaciones vayan haciéndose creciendo y vayan reemplazando a las más mayores que fueron socializadas en regímenes no democráticos.

Sin embargo, otros autores sostienen que no existen indicios de que las actitudes y comportamientos políticos de los jóvenes apunten a un reencuentro entre los ciudadanos españoles y la política. Cuando se analizan el interés por la política y las pautas de participación de las cohortes más jóvenes, y se comparan con las que caracterizaban a las cohortes más mayores a la misma edad, observamos dos pautas claras: su interés por la política es menor que el de las generaciones más mayores (Martín, 2004) y se inclinan en mayor medida que éstas por formas de participación política como las actividades de protesta “suave”, y actividades relacionadas con organizaciones sociales no vinculadas a partidos políticos (Morales, 2003).

Podemos utilizar como ejemplo ilustrativo datos recientes provenientes de la primera ola de la Encuesta Social Europea llevada a cabo en 2002. De los muchos indicadores que podríamos utilizar para apoyar nuestro argumento hemos elegido uno: la pregunta sobre qué comportamientos consideran los encuestados que definen a un “buen ciudadano”, y en qué medida se puede considerar que lo definen⁴. Entre todas las actividades que se ofrecían como posibles respuestas nos centraremos en tres de ellas: “votar en las elecciones”, “participar activamente en política” y “participar activamente en asociaciones voluntarias”⁵. Si bien podríamos llevar a cabo análisis más sofisticados que nos permitieran saber si lo observado se debe a la edad que tenían los encuestados, o a la generación a la que pertenecen, creemos que a partir de estos gráficos podemos ya extraer alguna conclusión relevante.

Resulta bastante evidente que para los ciudadanos españoles los aspectos políticos de la ciudadanía – votar en las elecciones y participar activamente en política - son

⁴ La formulación exacta de la pregunta era la siguiente: “*Para ser un buen ciudadano ¿qué importancia tiene para Ud. cada uno de los siguientes comportamientos?*”.

⁵ Las otras actividades por las que se preguntaba eran: “*ayudar a personas que están en peor situación que uno*”, “*obedecer siempre las leyes y las normas*” y “*formarse una opinión propia, independientemente de la de los demás*”.

mucho menos importantes que en otros países (gráficos 1 y 3). En cambio, los aspectos sociales de la ciudadanía como la participación en asociaciones voluntarias son más importantes que en otros países (gráfico 5). Pero, además, la diferencia en lo que se refiere al contenido político de la ciudadanía entre España y otros países resulta aún más llamativa si nos fijamos en los jóvenes. Las respuestas de los jóvenes con respecto a “votar en las elecciones” se distancian más de las de la media en España que en otros países. Es decir, los jóvenes españoles consideran todavía menos importante esta actividad a la hora de considerar que alguien es un “buen ciudadano” (gráfico 2)⁶. Otra de las peculiaridades de los jóvenes españoles es que, si bien para sus padres “votar en las elecciones” era más importante que las otras dos actividades a la hora de considerar a alguien un “buen ciudadano”, para los jóvenes lo más importante es “participar activamente en asociaciones voluntarias”. Esto es algo que los jóvenes españoles no comparten con los jóvenes de otros países.

En definitiva, si bien los datos nos permiten mantener la esperanza de que las predisposiciones positivas hacia el llamado “capital social” (entendido como participación en asociaciones voluntarias) podrían aumentar en España (o, al menos, podría mantenerse en niveles considerablemente altos), no encontramos base alguna para confiar en que las actitudes políticas y, más concretamente, las actitudes positivas hacia una ciudadanía política activamente vayan a aumentar en el futuro próximo como resultado del reemplazo generacional. Esta afirmación es válida tanto en lo que se refiere a la política convencional como a la no convencional. Si bien esto puede ser un fenómeno predicable de los jóvenes de todos los países, el caso de España parece ser especialmente preocupante puesto que la situación de partida ya lo es.

1.b. ¿Dónde buscar posibles incentivos para el cambio?

Hasta aquí hemos intentado explicar cuál es el punto de partida de nuestro interés por estudiar la situación de la educación cívica en España. Concretamente, pensamos que el origen de esta peculiar cultura política de los españoles no sólo tiene que ver con la historia o, dicho de otra forma, con el pasado. Tampoco estamos convencidas de que esta situación vaya a cambiar con el mero paso del tiempo como producto de la socialización bajo un régimen democrático. Creemos que estas explicaciones deben ser complementadas con una mayor atención a la postura y a las políticas más o

⁶ Hemos definido como “jóvenes” a quienes tenían entre 15 y 32 años en el momento en que se realizó la encuesta. Si bien es perfectamente razonable objetar que algunos de ellos ya no son tan jóvenes, todos ellos nacieron con posterioridad al año 1969 y forman la llamada “generación x”, de la que se han predicado actitudes y comportamientos políticos comunes. Véase, por ejemplo, Craig y Bennet (1997) y Kent Jennings y Stoker (2004).

menos activas por parte de los principales agentes de socialización política. En nuestra opinión, los agentes que podrían ejercer una mayor influencia en el cambio de las actitudes y comportamientos políticos de los jóvenes no tienen que ver con la familia. La socialización dentro de la familia promueve la estabilidad de estas actitudes, valores y comportamientos ya que, cuando actúa, lo hace a modo de cadena de transmisión de una generación a otra⁷. Por el contrario, creemos que es a través de los actores políticos que, a pesar de las inercias institucionales en las que se ven inmersos, dichos cambios se pueden producir. Éste es el caso de las organizaciones partidistas que, a través del discurso y de las distintas estrategias organizativas son capaces de movilizar las actitudes políticas de los ciudadanos⁸. También es el caso de los medios de comunicación. Pero nuestra preocupación en este caso se dirige al papel que puede jugar la escuela – y las políticas educativas – en el proceso de socialización de los jóvenes en actitudes, valores y comportamientos que estén en sintonía con una ciudadanía políticamente activa.

Como demuestra la mayor parte de la literatura reciente sobre los efectos que tiene la educación cívica – siempre y cuando reúna determinadas características -, ésta puede tener un impacto claro sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos políticos de los jóvenes (Niemi y Junn, 1998; Galston, 2001; Torney-Purta y Amadeo, 2003 y Torney-Purta, 2004).

1.c. El alcance del presente trabajo

Como ya hemos mencionado, la educación cívica en España, tanto desde el punto de vista de la investigación académica como de la práctica está poco desarrollada. No es ésta la única razón que nos lleva a pensar que la investigación en éste área está plenamente justificada. En la actualidad se está llevando a cabo un proceso de reforma del sistema educativo español. La propuesta de ley que el gobierno aprobó y envió al Congreso a finales del pasado mes de julio introduce una novedad muy relevante en relación con las leyes anteriores: la creación de una nueva asignatura llamada “Educación para la ciudadanía”. Estos acontecimientos y su desarrollo en el futuro próximo hacen de este momento una oportunidad especialmente propicia y oportuna para aprender de las experiencias que otros países han llevado a cabo, así como del impacto que las mismas han tenido sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos de los jóvenes; para analizar la cultura política de

⁷ Con esto no queremos decir que, si se produce un debilitamiento de los lazos familiares, esto no conlleve una alteración en el proceso de transmisión de actitudes, valores y comportamientos políticos. Sin embargo, la familia no influiría sobre la dirección que toman dichas actitudes, valores y comportamientos.

⁸ Ésta es la tesis que sostiene Martín, 2004.

los jóvenes españoles en perspectiva comparada; y para diseñar propuestas de investigación que permitan la evaluación del impacto de esta nueva asignatura, si es que finalmente llega a ver la luz.

Hasta el momento la educación cívica en España apenas ha sido analizada desde un punto de vista comparado como, por ejemplo, se ha hecho en otros países a través del proyecto CIVED dirigido por el IEA, que se ha convertido en el trabajo de referencia en este área. Aunque con varios años de retraso (seis para ser exactos), creemos que es conveniente empezar desde ya a seguir los mismos pasos adoptados en su momento por los participantes en dicho proyecto. La primera sección de este trabajo pretende ser una primera - aún incompleta - presentación del estado de la educación cívica en España. Nuestra intención es que, tras ser completado, este trabajo llegue a ser el equivalente de lo que fueron los informes cualitativos elaborados por los distintos países durante la primera fase del proyecto IEA de los que, más tarde, se publicó una versión reducida (Torney-Purta et al, 1999)⁹. El segundo de nuestros objetivos es ofrecer argumentos a favor de la necesidad de llevar a cabo investigaciones empíricas sobre el impacto real que la educación cívica tiene sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos políticos de los estudiantes españoles desde el punto de vista de la Ciencia Política, así como presentar una lista de tareas de investigación que deberían ser desarrolladas.

1.d.) “Definición de trabajo” de educación cívica

Cualquiera que haya estado en contacto con la literatura reciente sobre educación cívica sabe perfectamente que la definición del término “educación cívica” o “educación para la ciudadanía” no es una cuestión fácil de resolver¹⁰. Algunos de los problemas relacionados con este tema son la gran cantidad de conceptos diferentes que se utilizan para referirse a asuntos relacionados con la educación cívica¹¹, las distintas asignaturas en las que se encuentran integrados los contenidos relacionados

⁹ Existe el proyecto de que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) lleve a finales de año de llevar a cabo una versión abreviada de las encuestas a estudiantes, profesores y directores de centro que formaron parte de la segunda fase del proyecto IEA.

¹⁰ Los problemas relativos a la definición del término tienen que ver con el hecho de que, como Callan ha señalado, “distintas concepciones rivales de la ciudadanía prescriben distintos fines para la educación cívica” (2004). Como resultado de lo anterior, en casi todos los artículos se encuentran interminables discusiones sobre el significado de “ciudadanía”. Los autores españoles no son una excepción en este sentido. La falta de consenso existente en torno al significado de ciudadanía constituye también una de las fuentes de la falta de apoyo con la que a menudo se encuentra. Sobre los distintos significados que la gente corriente atribuye a la palabra “ciudadanía” se puede consultar una interesante publicación del Consejo de Europa (2001).

¹¹ En la literatura nos encontramos con términos distintos, si bien muy relacionados entre sí, como son “educación cívica”, “educación para la ciudadanía”, “educación para una ciudadanía responsable”, “educación para una ciudadanía activa”, “educación en valores”, “estudios sociales”, “gobierno”, “educación moral”.

con la educación cívica¹², y la heterogénea lista de contenidos que han sido considerados en distintas ocasiones como materia propia de una posible asignatura de “Educación cívica” o de “Educación para la ciudadanía”¹³. Se trata de un asunto demasiado complejo para ser abordado en estas líneas. Lo que haremos será adoptar una definición lo más amplia posible que nos permita dibujar el panorama existente en España de la forma más completa posible. En el futuro es probable que optemos por limitar este concepto de forma que tanto su estudio como su comparación resulten más factibles. Pero, por el momento, nuestra decisión implica que consideraremos como contenidos relacionados con la educación cívica las instituciones y actores políticos, los procesos políticos, la teoría política, el comportamiento político – tanto convencional como no convencional, tanto en la escuela como fuera de ella –, los derechos humanos, la economía, los temas medioambientales, los temas de género, los temas relacionados con el multiculturalismo, la paz y la resolución de conflictos, la solidaridad y la cooperación para el desarrollo, las asociaciones (tanto las políticas como las no políticas), la educación para la salud, la educación sexual, para el consumo, la educación vial, los temas sobre globalización, y los relacionados con la ciudadanía europea¹⁴. También consideraremos como educación cívica todos aquellos intentos de socializar a los estudiantes en determinadas actitudes, valores, conocimientos y comportamientos relacionados con estos contenidos.

2- Estado de la cuestión en la literatura

Han sido fundamentalmente los especialistas en el campo de la educación los que han escrito sobre la educación cívica en España, y lo han hecho con especial intensidad desde que en 1990 se aprobase la LOGSE¹⁵. Sin embargo, este tema también ha recibido atención por parte de expertos en el ámbito de la Filosofía y la Teoría

¹² Tales como historia, geografía, religión, filosofía, ética, o incluso idiomas...

¹³ Dado el gran número de contenidos posibles comprendidos para el término “educación cívica” en los distintos países, el grupo de investigación del proyecto IEA optó por concentrarse de forma prioritaria en sólo tres de ellos que se hallaban presentes en todos los países (democracia, identidad nacional y cohesión social), y en otros tres de forma optativa (economía, medios de comunicación y problemas nacionales) (Torney-Purta et al, 1999:26).

¹⁴ Most of these are the ones that are currently being considered as possible contents for the new subject “Education for Citizenship” in Spain.

¹⁵ Se puede encontrar una compilación bibliográfica de obras sobre ciudadanía y educación escritas en – o traducidas – al castellano en García (2003). Esta lista también incluye a autores latinoamericanos. Recientemente, algunas revistas especializadas en temas de educación han dedicado números monográficos a la educación para la ciudadanía. Éste es el caso del número especial de la *Revista de Educación* “Ciudadanía y Educación” (2003), del número especial en Contrastes titulado “Educación y Ciudadanía”, y del número especial de *Organización y Gestión Educativa* sobre “Educación para la ciudadanía” (2005).

Política¹⁶, así como de la Psicología¹⁷. En cambio, la educación cívica ha sido prácticamente ignorada por la Ciencia Política y la Sociología¹⁸. Por lo general, además, podemos decir que la comunicación entre estas distintas disciplinas es muy escasa, aún cuando sus temas de estudio pueden llegar a estar muy relacionados entre sí¹⁹.

La cuestión ahora es saber cuánta de esta literatura se dedica a analizar el caso español más allá de recoger reflexión teóricas o normativas que, en la mayoría de los casos, tienen como objetivo el demandar o, al menos, el justificar la necesidad de una “educación cívica” en este país. En este punto nos encontramos con que esta literatura es aún más limitada. La gran parte de estos trabajos se refiere a la LOGSE de 1990, y a los temas transversales que esta ley recogía y que constituían los contenidos de lo que se ha llamado “educación en valores”²⁰. Dentro de este grupo, muchos de ellos están dedicados a facilitar la puesta en práctica de dichos contenidos transversales²¹. En definitiva, parece que existe una gran laguna en lo que se refiere a la investigación empírica dirigida a analizar si los objetivos que establece la ley realmente se han llevado a la práctica y si han dado los resultados esperados. Creemos que la estrategia idea para cubrir esta laguna sería llevar a cabo investigaciones basadas en encuestas y en análisis cualitativo de entrevistas y de contenidos de libros de texto. Una estrategia muy similar, en definitiva, a la que siguió el proyecto del IEA.

Tampoco contamos con muchos trabajos comparados que nos permitan poner en perspectiva las características de la educación cívica en España con la situación de otros países. Hasta el momento hemos identificado cuatro estudios comparados sobre educación cívica, tres de los cuales incluyen el caso de España. El proyecto IEA, el único de lo cuales analiza el impacto de la educación cívica sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos de los estudiantes, no contó con la participación española. Los otros tres son, “*All European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*” (Consejo de Europa, 2004), el informe elaborado por la Euridyce Network llamado “*Citizenship Education at School in Europe*” (Eurydice, 2005) y el proyecto “*Orientations of Young Men and Women to Citizenship and*

¹⁶ Camps (1998), Cortina (coord.), (2000); Cortina y Conill (2001)

¹⁷ Marchesi y Martín (1989).

¹⁸ Los trabajos de Morán y Benedicto (2000 y 2003) y Benedicto y Morán (2002) son una excepción. También podríamos considerar que la educación cívica ha recibido un tratamiento indirecto por parte de la literatura sobre políticas públicas dirigidas a fomentar la participación de los jóvenes en los procesos de decisión política (Llamas, 2003).

¹⁹ Naval y Laspalas constituyen una excepción (2000).

²⁰ Véase, por ejemplo, Iriarte y Naval (2000) y Jiménez Abad (2000).

²¹ Entre los trabajos más recientes se encuentran Bolívar Botía (1998); Puig et al. (2000); Luque Domínguez (coord.) (2001); Domingo Moratalla (2002); Martínez Bonafé et al (2003). Sobre trabajos anteriores véase González y Naval (2000:223).

European Identity” (2002). El primero de ellos identifica aquellas pautas y tendencias comunes a las regiones europeas en lo que se refiere a la educación cívica. Entre los aspectos comunes de los países del sur de Europa el autor del informe sobre esta región señala que en todos ellos se observan procesos de reforma, y que estos procesos están siguiendo pautas similares a las de las reformas que han tenido lugar en el resto de Europa occidental. También caracteriza a esta región por lo que él denomina “tres grandes retos, y un gran riesgo”. El primero de los retos consiste en superar las dificultades organizativas que la participación efectiva de los actores en los centros educativos se suele encontrar en la práctica. El segundo tiene que ver con la ausencia de una cultura de control y evaluación de la calidad que, junto con el alto grado de fragmentación de las experiencias sobre Educación para la Ciudadanía, hace extremadamente difícil el poder tener una imagen lo suficientemente fidedigna de la realidad²². El tercer reto consiste en superar una situación marcada por las carencias en la formación del profesorado. Si se lograra superar estos retos, la tendencia observada hacia una creciente autonomía de los centros educativos podría resultar una experiencia muy provechosa en términos de educación cívica. Pero el riesgo al que se enfrentan los países de esta región es que todos los cambios que gradualmente se han ido viendo reflejados en la legislación, acaben no teniendo ningún reflejo en la práctica cotidiana (Losito, 2004:112-119).

El segundo de los estudios comparados mencionados, el informe Eurydice, revela que, a diferencia de otros países europeos donde la Educación para la Ciudadanía durante la enseñanza secundaria adopta la forma de una asignatura específica, en España la situación es muy distinta. Como ya hemos comentado, las reformas son frecuentes por lo que se hace recomendable una comparación continuada de las diferencias y similitudes del estatus de la educación cívica en los distintos países.

En el marco del tercer proyecto comparado, *Orientations of Young Men and Women to Citizenship and European Identity*²³ se realizó una encuesta en el año 2002 a jóvenes entre 18 y 24 años en la que se les preguntó si recordaban que diversas actividades hubieran ocurrido en su escuela. Concretamente, se preguntaba si recordaban que se

²² Como se señala en el informe Eurydice sobre el caso español, durante los últimos años la formación continua del profesorado ha estado en manos de las Comunidades Autónomas (Eurydice, 2005).

²³ El proyecto *Orientations of Young Men and Women to Citizenship and European Identity* (HPSE-CT-2001-00077) es un proyecto de investigación financiado por la Comisión Europea. En España adquirió el nombre *Jóvenes e Identidad Europea* y estuvo coordinado por Prof. Lynn Jamieson, de la Universidad de Edimburgo. Los investigadores principales en España fueron María Ros de la Universidad Complutense de Madrid y Héctor Grad (Universidad Autónoma de Madrid). Tenía por objetivo estudiar los puntos de vista y las experiencias de los jóvenes con respecto a su identidad, ciudadanía y su vinculación con la localidad, la nación o Europa. El trabajo de campo se realizó entre octubre de 2001 y octubre de 2004.

hubieran recogido firmas apoyando peticiones o campañas, recaudado dinero para obras de caridad, hablado con políticos y concejales, estudiado sobre fiestas y días festivos de otras religiones o culturas, cauces de participación de los alumnos en las decisiones y debates sobre democracia o ciudadanía. El porcentaje de entrevistados españoles que ‘sí’ recordaban que estas actividades hubieran tenido lugar en su escuela es el menor en cuatro de las seis cuestiones, las excepciones son “recoger firmas apoyando peticiones o campañas” y “recaudar dinero para obras de caridad”. La diferencia entre las respuestas en España y el promedio de otros países es de 21% para “hablar con o que nos hablaran políticos y concejales”, 31% para “estudiar sobre fiestas y días festivos de otras religiones o culturas”, 17,5 % en cuanto a la existencia de “cauces de participación de los alumnos en las decisiones del colegio” y por último, 21,5% en cuanto a la celebración de “debates sobre democracia o ciudadanía”.

3. Estado de la cuestión en la práctica

3.a. Educación cívica en España, breve historia.

La historia de la educación cívica no puede desvincularse del contexto político, económico y social en el que tiene lugar. Si bien el objetivo de este trabajo dista de ser un análisis histórico detallado, consideramos que introducir algunos de los debates y tensiones que han tenido lugar en torno a la educación en España puede ayudarnos a entender su evolución, sus conflictos y, en algunos casos, sus continuidades.

La investigación educativa ha señalado la influencia de la Revolución Francesa como punto de partida para la creación de los sistemas nacionales de educación en Europa (Murillo, 1997; Puelles Benítez, 1999)²⁴. En España, la idea de la educación como organización vinculada al estado aparece por primera vez con la publicación de la Constitución de 1812²⁵. El Informe Quintana (1814)²⁶, que desarrolla los principios liberales contenidos en esta constitución, supone un gran avance en la defensa de una educación universal, igualitaria, libre y pública (Murillo, 1997). A partir de entonces, la

²⁴ A partir de ahora haremos referencia a dos estudios. El primero es un informe realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que incluye un conciso resumen sobre la historia de la educación en España (Murillo, 1997). El segundo trabajo, *Educación e Ideología en la España Contemporánea* de Puelles Benítez, contiene un extenso y completo análisis de la relación entre educación e ideología en la historia contemporánea de España, a partir de análisis de eventos políticos, discursos y las contribuciones de los distintos agentes implicados (1999).

²⁵ En aquel momento solo incluía la educación primaria y universitaria. Entre los principales avances educativos que supone la Constitución de 1812 cabe destacar la universalización de la educación primaria para toda la población.

²⁶ El nombre completo de este informe, elaborado por Manuel José Quintana, es *Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de instrucción pública*. Este documento serviría de base para la posterior regulación del sistema educativo en 1821 (Murillo, 1997)

educación en España durante el siglo XIX transcurrirá paralela a las turbulencias políticas y los rápidos y continuos cambios que caracterizan este periodo, cuyo reflejo puede encontrarse en el gran número de regulaciones y transformaciones del sistema educativo²⁷. Los avatares del sistema educativo tienen como protagonista el enfrentamiento entre dos concepciones ideológicas, de un lado, los ideales educativos propios del liberalismo progresista y de otro, perspectivas más conservadoras, propias del absolutismo en un primer momento, y representadas por el liberalismo más moderado después. En cuanto a las dimensiones del conflicto deben destacarse la secularización de la escuela frente a la titularidad religiosa de los centros educativos; la universalidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria; el carácter público o privado de las escuelas; la centralización de sus contenidos en oposición a la libertad de enseñanza y, por último, la prohibición o no de la coeducación.

La educación adquirió un gran protagonismo durante la época de la Restauración de la Monarquía Constitucional. El sistema del turno de partidos tuvo como resultado numerosas regulaciones en función de quién estuviera en el poder. La Constitución de 1876 reconoce la religión católica como la oficial del Estado, pero a su vez proclama la libertad de cultos y de conciencia, esta ambigüedad enfrenta a las autoridades religiosas – que consideran que la confesionalidad del estado implica el control ideológico de las escuelas – y a los sectores liberales más progresistas - que defienden la libertad de enseñanza (Murillo, 1997). La primera interpretación se impuso a aquella más progresista en la elaboración de la ley de enseñanza, y su resultado fue el diseño de un sistema de educación estatal oficialmente católico. La libertad de enseñanza, por tanto, quedó relegada a los centros privados, que no podían realizar pruebas oficiales ni denominarse colegios o institutos.

Éste es el marco legal en el que se creará la Institución Libre de Enseñanza, sin duda una experiencia destacada en la historia de la educación cívica en España. Su fundación responde a la decisión de un grupo de profesores y catedráticos – que habían sido expulsados de distintas universidades por su férrea defensa de la libertad de enseñanza – de poner en práctica una serie de reformas pedagógicas mediante una institución independiente de cualquier poder político o religioso. El objetivo principal era la formación de estudiantes que en su día fueran los encargados de transformar España. A pesar de que este tipo de enseñanza no se extendió como se habría querido, esta institución puso en práctica importantes innovaciones pedagógicas. El proyecto educativo que proponían se basaba, entre otras, en la idea de que la educación debe ir más allá de la mera transmisión de conocimiento; el

²⁷ Los dos estudios comentados sirven de referencia para consultar los contenidos y objetivos de las distintas leyes elaboradas en este periodo.

respeto absoluto a la formación moral de los estudiantes, evitando exponerles a conflictos políticos y, de forma coherente, situando la educación en un contexto de neutralidad religiosa; la gran importancia que tiene la participación voluntaria de los alumnos; por último, la consideración de que los valores morales y la tolerancia son importantes virtudes cívicas (Puelles Benítez, 1999:241).

La educación se convirtió en un conflicto político, más que nunca, durante la Segunda República (1931-1936), con la elaboración de un proyecto educativo distinto tras cada una de las elecciones. La Constitución de 1931 consagraba la escuela única, la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, la libertad de cátedra y la enseñanza laica. Las elites políticas de la izquierda eran conscientes de que la formación en valores democráticos cívicos – y el importante papel que desempeñaba la escuela en este sentido – era imprescindible para el éxito de la República²⁸. Este proyecto se vio truncado con el comienzo de la Guerra Civil en 1936.

Es bien conocido que la educación durante bajo el régimen de Franco se caracterizó por la penetración de la ideología oficial, el Nacional-catolicismo, en todas las etapas formativas. Tras eliminar las reformas políticas y sociales adoptadas durante la II República, el nuevo estado, fuertemente centralizado, intentó convertir el sistema educativo en un agente de socialización en los valores del régimen. Utilizó dos mecanismos para asegurar la correspondencia entre los contenidos de la educación y la moral católica: introdujo la enseñanza religiosa en las escuelas y otorgó a las instituciones religiosas el derecho de inspección de los centros educativos (Murillo, 1997). La escuela se convirtió, por tanto, en un instrumento de adoctrinamiento y legitimación del régimen. La instrucción se impregnó de constantes referencias a la grandeza de la nación española, definida en términos de religión católica y de historia – ensalzando el pasado imperial de España – y tradiciones culturales, que debían fomentar el patriotismo entre los estudiantes (Boyd, 2002). Los contenidos educativos eran censurados, la obediencia era la actitud fundamental que se pretendía desarrollar en los alumnos y la coeducación de niños y niñas estaba prohibida.

A pesar del control y la censura impuesta sobre los contenidos y objetivos, durante el primer periodo del régimen de Franco, el Estado adoptó un lugar subsidiario en el ámbito educativo. De esta forma, la responsabilidad recayó en la sociedad con el consiguiente aumento del número de centros docentes de titularidad privada, y especialmente, aquellos dirigidos por instituciones eclesíásticas.

La apertura económica que tuvo lugar en los años sesenta conllevó importantes cambios sociales, entre ellos, una importante reforma del sistema educativo. La Ley

²⁸ Para un magnífico análisis del proyecto de educación cívica republicano véase Boyd (2002).

General de Educación (LGE, 1970) reguló la educación obligatoria para alumnos entre 6 y 14 años y centralizó el sistema en su conjunto.

Finalmente, como ha señalado la literatura, la dura represión que ejerció el régimen autoritario en la educación, no consiguió desterrar las ideas que inspiraron el proyecto cívico republicano y las innovaciones pedagógicas en torno a la Institución Libre de Enseñanza, sino que reaparecieron e influyeron los debates educativos durante los primeros años de transición (Sureda, 1998:373).

Obviamente, la transición a la democracia y la Constitución de 1978 supusieron una profunda reforma del sistema educativo. Durante los primeros años se publicaron diversos reglamentos, pero la reforma integral del sistema fue elaborada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) tras ganar las elecciones de 1982. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990) establece la estructura del actual sistema educativo. El Partido Popular, que ganó las elecciones en 1996, elaboró la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, publicada en 2002 (LOCE, 2002), que implicaba una reforma general de la LOGSE. El próximo epígrafe tiene como objetivo analizar el sistema educativo y su contenido relacionado con la educación cívica. Como veremos, el PSOE, tras ganar las elecciones en marzo de 2004, suspendió la implementación del nuevo proyecto educativo con la intención de reabrir el debate educativo y elaborar su propia propuesta de reforma. Éste último proceso de reforma ha reavivado el debate en torno a algunos de los viejos conflictos y ha suscitado nuevas discusiones en relación con la educación para la ciudadanía.

3. b. Principales conflictos en torno a la educación en valores.

a) La enseñanza de religión en las escuelas públicas.

Como hemos visto, la inclusión de la religión en la educación es un conflicto heredado del pasado. Las tensiones pueden agruparse en dos líneas. Por un lado, el conflicto entre educación pública y educación privada (en la actualidad mayoritariamente católica) y en segundo lugar, la incorporación de la enseñanza religiosa en las escuelas. La búsqueda de consenso durante la transición derivó en una solución intermedia para el primer problema: el estado es el garante de una educación universal y gratuita y, junto a las escuelas públicas, coexisten las privadas²⁹. El segundo aspecto, la inclusión de enseñanza religiosa en las escuelas, continúa siendo un conflicto político. En 1979 el Estado español y el Vaticano firmaron un acuerdo, todavía vigente, sobre educación y asuntos culturales. Este pacto establece que la religión será enseñada “bajo las mismas condiciones que cualquier otra de las asignaturas fundamentales”. El problema hoy por hoy es qué hacer con aquellos estudiantes que no quieren estudiar religión católica.

Hasta el momento se ha regulado una asignatura alternativa: Ética hasta 1990 y, a partir de la LOGSE, las denominadas “Actividades de Estudio” (cuyos contenidos decidía la escuela). No obstante, en 1994, el Tribunal Supremo aprobó una sentencia afirmando que las actividades de estudio “extra” podían constituir una discriminación frente a aquellos alumnos que atendían las clases de religión. A partir de ese momento, la asignatura alternativa debía incluir el análisis de aspectos sociales y políticos no relacionados con las materias del currículo común. Además, en dos de los cuatro cursos de la ESO debían contener temas relacionados con las diferentes religiones (MEC 1995b). De forma parecida, la alternativa propuesta por el gobierno del PP durante el proceso de elaboración y aprobación de la LOCE era incluir una asignatura no confesional denominada “Sociedad, Cultura y Religión” como alternativa a la confesional. Actualmente el conflicto se centra en el hecho de que es discriminatorio para aquellos alumnos que no quieren estudiar religión, estar obligados a estudiar una materia alternativa, así mismo, es difícil diseñar una asignatura cuyos contenidos no sean importantes para todos los alumnos, católicos o no.

b) *¿Educando en valores o adoctrinando?*

²⁹ Actualmente existen tres tipos de centros docentes: *públicos*, *concertados* (de titularidad privada pero financiación pública) y *privados*. A pesar de tener diferente titularidad los centros públicos y los privados concertados comparten algunas características funcionales: gratuidad de la enseñanza; participación de los profesores, padres y alumnos en la gestión y control del centro a través del Consejo Escolar; igual régimen de admisión de alumnos; carácter no lucrativo de las actividades complementarias y de los servicios; opcionalidad de la enseñanza religiosa y respeto a la libertad de conciencia. Los centros privados no concertados gozan de autonomía para, entre otros, establecer su reglamento interno, determinar el proceso de admisión de los alumnos, determinar sus normas de convivencia y establecer sus propios canales de participación de la comunidad educativa en los órganos de gobierno.

Educación para la ciudadanía, la nueva asignatura propuesta en la actual reforma del sistema educativo, ha abierto nuevos debates entre la comunidad educativa. La oposición política y las autoridades religiosas la han acusado de ser un intento de influenciar ideológicamente a los alumnos, cuya intención sería extender un modelo concreto de comunidad política. En su opinión, incorporar explícitamente la educación en valores en la escuela significaría abrir la puerta al adoctrinamiento en la escuela.

Tal y como se ha presentado, la nueva asignatura pretende ir más allá de la transmisión de conocimientos centrándose en la promoción de procedimientos y prácticas democráticos. Por ejemplo, entre sus objetivos, figura fomentar en los estudiantes el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias que les preparen para participar en la vida política y social. Efectivamente, algunos de los aspectos relacionados con la participación democrática que incluye indican que esta propuesta está inspirada por el republicanismo cívico como modelo político. A pesar de las críticas, esta propuesta es consistente con los modelos educativos adoptados por gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas, al igual que por diferentes organizaciones internacionales, tales como la Unión Europea o la Organización de Naciones Unidas³⁰.

c) Eje transversal o asignatura específica.

El tercer conflicto es el referente al modelo que se debe utilizar para integrar la educación en valores. Como veremos con más detalle, el primer proyecto educativo del PSOE incorporó la “educación moral y cívica” como eje transversal que debía impregnar todo el sistema educativo. El consenso en torno a la necesidad de integrar la educación ciudadana en la escuela no evitó que surgieran críticas en torno al diseño e implementación del enfoque transversal. Algunas de las críticas más generalizadas fueron la distancia entre la formación inicial del profesorado y las realidades que encontraban en la práctica; la falta de apoyo institucional y la necesidad de mayor inversión en la formación continua de los profesionales; la falta de un diseño adecuado de evaluación de los nuevos contenidos, en concreto, aquellos referentes a actitudes y comportamientos. Algunos investigadores han señalado, además, otros aspectos como son el peligro que supone la escasa definición de sus contenidos en una tradición educativa basada en disciplinas académicas separadas y la necesidad de mayor implicación por parte de otros agentes de socialización distintos a la escuela (Naval, Print and Iriarte, 2003).

³⁰ Un buen ejemplo es la Recomendación del Consejo de Europa, a través del Comité de Ministros, a los estados miembros referente a la educación para una ciudadanía democrática (2002).

Una de las razones que ha llevado al PSOE a incluir una asignatura específica de *Educación para la Ciudadanía* es, probablemente, la incertidumbre que rodeó la implementación de los temas transversales, los cuales, aún así, se incluyen en la nueva reforma.

c) Comunidades políticas enfrentadas

Existe además un potencial conflicto relacionado con la actual reforma. Aunque todavía no ha habido reacciones en ese sentido parece plausible una confrontación entre el estado central y las autoridades de algunas comunidades autónomas relativa a los contenidos de la nueva asignatura. Dado que la ciudadanía se construye a partir de una comunidad política específica, decidir si la comunidad política de referencia debe ser España o la Comunidad Autónoma podría suponer un conflicto político importante en el actual contexto de demandas de mayor autonomía (e incluso independencia) en algunas comunidades autónomas.

En el transcurso del debate de la nueva reforma se ha puesto de manifiesto una nueva tensión entre la enseñanza de filosofía, ética y educación cívica, en la que nos detendremos al analizar la reforma.

3.b. Regulación actual.

a) Principales objetivos y ordenación del Sistema Educativo Español:

El artículo 27 de la Constitución española establece los principios fundamentales del Sistema Educativo Español en relación a la educación ciudadana:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales [...] Los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación [...] con la participación efectiva de todos los sectores afectados [...] Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos [...] (Constitución española de 1978).

Cada una de las diversas leyes orgánicas que regulan el sistema educativo español³¹ hace referencia, en mayor o menor medida, al papel de la escuela en el desarrollo de distintas capacidades ciudadanas. La Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) regula actualmente la estructura básica de la educación general en España. Entre otros aspectos, establece los ciclos y cursos en los que se divide cada etapa educativa, las asignaturas comunes para todos los alumnos, las referentes a cada uno de los itinerarios, y los profesores que han de hacerse cargo de la enseñanza de cada materia.

La LOGSE pone gran énfasis en la educación en valores e introduce los ya mencionados ejes transversales. Como el legislador ha señalado en su preámbulo, se considera que el sistema educativo es la instancia fundamental para el desarrollo de valores democráticos³²:

En la educación se transmiten y ejercitan los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo, se prepara para la participación responsable en las distintas actividades e instancias sociales. La madurez de las sociedades se deriva, en muy buena medida, de su capacidad para integrar, a partir de la educación y con el concurso de la misma, las dimensiones individual y comunitaria.

El artículo 1º establece como fines de la educación, entre otros:

[...] La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia [...] la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España [...] la preparación para participar activamente en la vida social y cultural [...] y la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad de los pueblos.

Asimismo, el tercer artículo recoge, entre los principios que orientarán el desarrollo de la actividad educativa:

Una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida, personal, familiar, social y profesional [...] la efectiva igualdad de derechos entre los sexos, el rechazo a todo tipo de discriminación, y el respeto a todas las culturas; el fomento de los hábitos de comportamiento democrático; la metodología activa que

³¹ En el Anexo I puede consultarse el esquema de las leyes orgánicas que regulan el sistema educativo y la relación entre ellas.

³² En adelante señalaremos únicamente aquellos aspectos de la legislación que consideramos están relacionados con educación cívica o educación en valores.

asegure la participación del alumnado en los procesos de enseñanza y aprendizaje y la relación con el entorno social, económico y cultural.

Los siguientes artículos de esta ley orgánica regulan la estructura general del sistema educativo, organizándolo en dos niveles, educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato³³. Una de las novedades de esta ley es la extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años, dos años más que la legislación anterior. La ESO, por lo tanto, será obligatoria durante cuatro cursos académicos (entre los 12 y 16 años) que se dividen en dos ciclos de dos cursos cada uno. De acuerdo con la LOGSE, esta etapa contribuirá a desarrollar en los alumnos, entre otras, las siguientes capacidades:

Comprender y expresarse correctamente en lengua castellana y en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma; comprender una lengua extranjera; comportarse con espíritu de cooperación, responsabilidad moral, solidaridad y tolerancia respetando el principio de la no discriminación entre las personas [...] conocer las creencias, actitudes y valores básicos de nuestra tradición y patrimonio cultural, valorarlos críticamente y elegir aquellas opciones que mejor favorezcan su desarrollo integral como personas y valorar críticamente los hábitos sociales relacionados con la salud, el consumo y el medio ambiente.

La siguiente etapa, el Bachillerato, comprende dos cursos académicos y es voluntario para los estudiantes entre 16 y 18 años. Entre otras capacidades, se espera que los alumnos desarrollen las siguientes:

Dominar la lengua castellana y la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma; expresarse con fluidez y corrección en una lengua extranjera; analizar y valorar críticamente las realidades del mundo contemporáneo y los antecedentes y factores que influyen en él [...] consolidar una madurez personal, social y moral que les permita actuar de forma responsable y autónoma y participar de forma solidaria en el desarrollo y mejora de su entorno social.

Las elecciones generales de 1996 supusieron un cambio de gobierno, pero no será hasta unos años después cuando el Partido Popular promueva la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) cuyo objetivo es la modificación de la regulación anterior, la LOGSE, y por lo tanto, la reforma de la configuración del sistema educativo. La LOCE se publicó en 2002 y puso énfasis en cinco características identificadas como debilidades en la calidad de la educación. La reforma incluía nuevos objetivos para el sistema educativo:

³³ El esquema de la estructura del sistema educativo español puede consultarse en el Anexo II.

Reforzar los valores de esfuerzo y exigencia personal en los procesos de aprendizaje; intensificar la evaluación, orientando en mayor medida la educación general al logro de resultados; diversificar las trayectorias de los alumnos flexibilizando el sistema; impulsar las políticas públicas dirigidas a formar a los profesionales y, finalmente, desarrollar la autonomía de los centros educativos y estimular su responsabilidad en la evaluación de los resultados de los estudiantes.

Pueden encontrarse contenidos referentes a la educación cívica en algunos de sus principios de calidad:

La capacidad de transmitir valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad social, la cohesión y mejora de las sociedades, y la igualdad de derechos entre los sexos, que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación, así como la práctica de la solidaridad, mediante el impulso a la participación cívica de los alumnos en actividades de voluntariado [...] La consideración de la responsabilidad y del esfuerzo como elementos esenciales del proceso educativo.

De la misma forma, entre las capacidades que se espera desarrollen los estudiantes a través de la educación secundaria obligatoria en esta ley se incluyen:

Asumir responsablemente sus deberes y ejercer sus derechos en el respeto a los demás, practicar la tolerancia y la solidaridad entre las personas, y ejercitarse en el diálogo afianzando los valores comunes de una sociedad participativa y democrática [...] Conocer el entorno social y cultural, valorar y disfrutar del medio natural, contribuyendo a su conservación y mejora.

Por su parte, entre las capacidades que el Bachillerato debe ayudar a desarrollar a los alumnos también se hace referencia a la educación ciudadana:

Consolidar una sensibilidad ciudadana y una conciencia cívica responsable, inspirada por los valores de las sociedades democráticas y los derechos humanos, y comprometida con ellos.

A primera vista, no se aprecian diferencias entre los objetivos y capacidades incluidas entre las dos leyes orgánicas, con excepción del mayor énfasis de la segunda en los valores de esfuerzo personal, disciplina y responsabilidad en el proceso de aprendizaje, mientras la primera parece asignar esta responsabilidad a todos los agentes socializadores implicados en la escuela. A pesar de la aparente semejanza de los objetivos de ambas regulaciones, tendremos la oportunidad, más adelante, de examinar los contenidos cívicos concretos que incluye cada una.

La oposición del partido socialista a esta reforma, que se consideró demasiado orientada a la consecución de objetivos y un freno para la efectiva igualdad de oportunidades entre los alumnos resultó, una vez que el PSOE ganó las elecciones generales en 2004, en la suspensión de su implementación (MEC, 2004). Como veremos más adelante, este aplazamiento dará al nuevo gobierno tiempo suficiente para elaborar una nueva ley general de educación.

b) Contenidos curriculares.

Adentrarnos en el análisis de la educación cívica en España requiere, como primer paso, investigar los currículos educativos, es decir, analizar los contenidos cívicos presentes en la programación docente, de forma que podamos entender la importancia que otorgan a los elementos cívicos y su evolución reciente. Para ello, presentaremos un resumen de la regulación del currículo de educación secundaria, destacando aquellas características relacionadas con la educación en valores y las modificaciones que han tenido lugar en los últimos veinte años.

La descentralización del estado español tiene su equivalente en el sistema educativo. La Constitución Española distribuye las competencias en materia de educación entre el estado central, las comunidades autónomas, las administraciones locales y los centros educativos. En lo referente a los contenidos de cada una de las etapas educativas, el gobierno central establece el currículo general, incluyendo las materias comunes. Éstas enseñanzas mínimas tienen un límite máximo del 55% de la carga lectiva total para aquellas comunidades autónomas con lengua propia distinta al castellano, y del 65% para las restantes. Dentro de estas directrices generales, las comunidades autónomas establecen su propio currículo oficial. Finalmente, cada centro educativo, junto con los profesores, adaptan su programación mediante el *proyecto educativo de centro* (MEC, 2002)

Como ya dijimos, en la educación secundaria española no existe una asignatura específica de educación ciudadana, pese a ello, la educación cívica está formalmente incluida en el currículo por dos mecanismos distintos: como uno de los ejes transversales que han de guiar toda la programación educativa y, por otra parte, mediante la inclusión de contenidos cívicos en otras materias. La incorporación de ejes transversales supone un modelo educativo concreto en el cual la educación se entiende más allá de la adquisición de conocimientos académicos, en oposición a una visión tradicional de la educación, este enfoque considera que la educación debe incluir otras facetas que contribuyen al desarrollo personal, como son habilidades prácticas, actitudes y valores, así como otros aspectos demandados por la sociedad (MEC, 1991). Los ejes transversales incluidos en el sistema educativo español son la

educación moral y cívica³⁴, la educación para la paz, la educación para la igualdad de oportunidades entre los sexos, la educación ambiental, la educación sexual, la educación para la salud, la educación del consumidor y la educación vial.

Con respecto a cada uno de estos temas, el Ministerio de Educación ha publicado orientaciones y recomendaciones para su puesta en práctica en las clases (MEC, 1992). Estas guías, orientadas a los profesionales, contienen los principios y razones que están detrás de la inclusión de cada uno de los temas, los contenidos y actitudes que pretenden desarrollar en los alumnos y orientaciones didácticas y ejemplos de actividades que podrían llevarse a cabo en las clases. En concreto, la correspondiente al eje de educación moral y cívica pone énfasis, por una parte, en la necesidad de participación democrática en la escuela como comunidad, mediante la generalización del diálogo entre todos los participantes y una actitud coherente por parte del profesor. En segundo lugar, se ocupa de potenciales dilemas morales para plantear en clase, los mecanismos para obtener información y distintos enfoques para discutir en el aula.

La resolución del Ministerio de Educación *Orientaciones para el desarrollo de la educación en valores en las actividades educativas de los centros docentes*, es otro ejemplo de los mecanismos propuestos. En ella, además de ofrecerse orientaciones, se hace referencia a la celebración en la escuela de fechas que *la tradición, el Estado o la comunidad internacional han señalado como recordatorio de hechos significativos*³⁵. La idea general es que los alumnos, al recibir información a través de los medios de comunicación, o por otras vías, puedan completar la acción educativa desarrollada en el centro docente (MEC 1994).

En relación con los ejes transversales, cabe destacar que la reforma educativa diseñada en la Ley de Calidad de la Educación (MEC 2002) no hace ninguna

³⁴ Entre los ejes transversales, la educación moral y cívica tiene un papel destacado en la legislación, como puede deducirse de una de las recomendaciones del Ministerio de Educación:

La educación moral y cívica es el fundamento primero de la formación que proporcionan los centros educativos, constituye el eje de referencia en torno al que giran el resto de los temas transversales y está implícita en todas las áreas y materias del currículo. Por ello, el centro educativo como institución se responsabilizará de la formación moral y cívica de todos sus alumnos y alumnas, que quedará reflejada en sus normas de funcionamiento, en la programación de las enseñanzas y en las actuaciones de todos los miembros de la comunidad escolar (MEC 1994)

³⁵ En su redacción incluye las siguientes celebraciones: Semana de Europa contra el Cáncer, Día Mundial de la Alimentación, Día Internacional para la erradicación de la pobreza, Día de los derechos del niño y la niña, Día Mundial del SIDA, Día Internacional de las personas con minusvalías, Día de la Constitución Española, Día de los Derechos Humanos, Día Escolar de la no violencia y la paz, Día Internacional de la Mujer, Día Internacional del Consumidor, Día Internacional para la eliminación de la discriminación racial, Día Mundial del Agua, Día Mundial de la Salud, Día de Europa, Día Mundial sin tabaco, Día Mundial del Medio Ambiente, Año Internacional de la Familia (1994), Año Internacional de la Tolerancia (1995), Año Internacional de las Personas Mayores (1999).

referencia a la inclusión de temas transversales. Si bien es cierto que entre sus objetivos incluye el desarrollo de actitudes y valores democráticos, ignora la necesidad de integrar la educación cívica, al igual que el resto de temas transversales, como ejes básicos articuladores del sistema educativo.

El Segundo mecanismo por el que la educación cívica se incorpora en el currículo oficial de la escuela es, como ya apuntamos, la inclusión de temas cívicos en otras asignaturas. De forma similar a la inclusión de temas transversales, gran parte de las materias comunes establecidas para la etapa de educación secundaria incluyen diversas referencias al desarrollo de actitudes como la solidaridad y la tolerancia, así como al fomento de valores democráticos. En la ESO estos contenidos se encuentran, fundamentalmente, en el área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia y la asignatura de Ética. Durante el Bachillerato en las asignaturas de Filosofía, Historia y Economía.

El primer desarrollo curricular de la ESO publicado tras la aprobación de la LOGSE contiene una extensa descripción de las motivaciones y los objetivos generales de la etapa. Además del catálogo de contenidos y conceptos, incluye una relación detallada de los procedimientos que deben emplearse y las actitudes que se pretenden desarrollar en cada una de las materias. En la tabla 1 presentamos un resumen de aquellos conceptos, procedimientos y actitudes relacionados con la educación cívica que se incluyen en el área de *Ciencias Sociales, Geografía e Historia*. La distribución de los distintos temas durante los cuatro cursos académicos se deja a elección de la programación didáctica de los centros educativos y los profesores.

En 1995 se publica una reforma del currículo que modifica ligeramente los contenidos de éste área (MEC 1995a). El conjunto de temas relacionados con “La vida moral y la reflexión ética”, que en el currículo de 1991 se incluían en el último curso de la ESO dentro del área de “Ciencias Sociales, Geografía e Historia”, se transforman en una asignatura separada y con evaluación independiente con la denominación de Ética³⁶. Esta reforma puede interpretarse como muestra del creciente interés e importancia que se otorga a la educación ciudadana, dado que extiende los contenidos que ya incluía (valores morales, respeto a la pluralidad moral de las sociedades democráticas, principales dilemas morales del mundo contemporáneo y distintos ejemplos de proyectos éticos) y profundiza en las actitudes, objetivos y procedimientos respectivos, así como en las propuestas y orientaciones para su evaluación.

³⁶ Debido al calendario de implantación de la LOGSE, estos contenidos no llegaron a impartirse como un tema dentro del área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia, se implementaron directamente como una asignatura independiente: Ética.

Con respecto a Bachillerato, aspectos vinculados a la educación para la ciudadanía pueden encontrarse en las asignaturas de Filosofía³⁷, Historia y Economía³⁸. Comparativamente, la descripción curricular de esta etapa está menos desarrollada, limitándose al catálogo de objetivos generales y conceptos. Excluye, por tanto, la referencia a procedimientos y valores que se persigue desarrollar. No obstante, algunos de los temas que abarca pueden vincularse a la idea de ciudadanía, como son “las ideas filosóficas y discursos que están detrás de distintas ideologías” o “la necesidad de igualdad efectiva para todas las personas” (MEC, 1992a).

La siguiente reforma del currículo de educación secundaria se publicó en el año 2001, con el Partido Popular en el gobierno (MEC 2001). Enmarcada en la normativa vigente, esta nueva regulación se ajusta a la estructura y materias establecidas en la LOGSE, no obstante, supone interesantes modificaciones en comparación con la norma anterior. En primer lugar, desaparece el hincapié hecho hasta entonces en los ejes transversales, no aparece referencia alguna a la necesidad de integrar la *educación cívica y moral*, así como otros temas transversales, en el currículo. En segundo lugar, como muestra la Tabla 2, el currículo es comparativamente menos detallado respecto a valores, procedimientos, actitudes y comportamientos.

³⁷ Entre las tareas de investigación que proponemos se incluye la comparación detallada de los contenidos de los currículos de “Ética”, “Filosofía I” y “Filosofía II”. Este análisis es especialmente relevante tras las recientes protestas de los profesores de filosofía ante la nueva asignatura y la combinación de contenidos de distintas materias que supone.

³⁸ La estructura de Bachillerato distingue entre las asignaturas comunes a todos los alumnos y aquellas específicas de cada uno de los tres posibles itinerarios entre los que los estudiantes han de elegir (Ciencias de la Naturaleza y la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales y Tecnología). La asignatura de Economía es obligatoria únicamente para los alumnos que escogen la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Tabla 1. Contenido curricular relacionado con educación cívica en Educación Secundaria Obligatoria (LOGSE)³⁹. Área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia.

Objetivos Generales	Temas	Conceptos	Procedimientos	Actitudes
<p>- Identificar y apreciar las diversas comunidades a las que pertenecen.</p> <p>-Tomar conciencia de sus derechos y obligaciones, rechazando cualquier tipo de discriminación por raza, sexo, creencias religiosas u opiniones personales.</p> <p>-Valorar positivamente la diversidad cultural y lingüística como derecho de los pueblos e individuos a su identidad. Mostrarse tolerantes con opiniones diferentes a las suyas.</p> <p>-Analizar las interrelaciones que las sociedades humanas establecen con su territorio en la utilización del espacio y el aprovechamiento de los recursos naturales, valorando sus consecuencias de tipo económico, social, político y medioambiental</p>	Población y espacio urbano.	Desequilibrios en el crecimiento de la población y reparto desigual de los recursos.	<p>Preparación y realización de debates</p> <p>Análisis comparativo y evaluación crítica de dos o más informaciones proporcionadas por los medios de comunicación de masas sobre una misma cuestión de actualidad.</p> <p>Preparación y realización de debates en clase en relación a cuestiones políticas, sociales, económicas, internacionales, éticas, culturales... tratando de comprender los posibles puntos de vista de individuos y representantes de colectivos e instituciones</p> <p>Investigar y analizar un fenómeno político, social o cultural de actualidad.</p> <p>Búsqueda de información, análisis y resolución de dilemas morales y conflictos de valores presentes en situaciones públicas y privadas.</p> <p>Identificación de medidas tanto institucionales como de grupo o individuales que configuran alternativas a los problemas éticos más importantes del mundo actual.</p>	<p>Toma de conciencia de los grandes problemas a los que se enfrenta la vida humana sobre la Tierra: degradación del medioambiente, crecimiento demográfico desequilibrado, desigualdades económicas entre los pueblos, etc.</p> <p>Tolerancia y solidaridad</p> <p>Tolerancia y respeto por los principios y valores éticos de culturas distintas a las propias.</p> <p>Respeto y valoración crítica ante las opciones éticas de cada persona y valoración y defensa de la pluralidad moral en las sociedades democráticas.</p>
	Actividad humana y espacio geográfico	Las desigualdades Norte-Sur en el mundo contemporáneo. La organización política y territorial de España.		
	Sociedad y cambio en el tiempo	Evolución en el tiempo de cambios significativos de la vida humana (rasgos de la actividad económica, de la vida privada y la marginación femenina, de las creencias religiosas, de las formas de organización social y política, etc.)		
	Diversidad Cultural	Diversidad y relativismo cultural a través del análisis de algunos elementos de culturas distintas a la propia.		
	Economías y trabajo en el mundo actual	Desigualdades y conflictos sociales. Sindicatos, derechos y deberes de los trabajadores, división y discriminación sexual en el trabajo.		
	Participación y conflicto político en el mundo actual	Los principios e instituciones básicas de los regímenes democráticos. Su presencia en la Constitución española. La organización territorial de España. La nación española, municipios, provincias y comunidades autónomas. Competencias.		
		Comunidad Europea e Iberoamérica.		
		Organizaciones internacionales: OTAN, UE. Conflictos internacionales.		
	Arte, cultura y sociedad en el mundo actual	Redes y medios de comunicación e información: concentración del poder, uniformidad cultural y pluralismo informativo. Publicidad y consumo. Focos de tensión y nuevos valores en las sociedades postindustriales.		
	La vida moral y la reflexión ética ⁴⁰ .	Normas éticas, pluralidad moral en las sociedades democráticas		
Principales problemas morales de nuestro tiempo (medioambiente, guerra y carrera armamentista, desigualdades Norte-Sur, violencia social, consumismo, marginalidad y discriminación...)				
Algunos proyecto éticos contemporáneos (derechos humanos, pacifismo, feminismo, ecologismo...)				
La autoridad y su legitimación. Las leyes: obediencia y desobediencia legítima				

³⁹ Dada la extensión del currículo, presentamos un resumen de los principales contenidos relacionados con educación cívica, no siempre se ha respetado su redacción original.

⁴⁰ Los temas incluidos bajo la denominación de “La vida moral y la reflexión ética” pasan a formar parte de la asignatura “Ética” en 1995.

Tabla 2. Contenido curricular relacionado con educación cívica en Educación Secundaria Obligatoria según la reforma de 2001 (MEC, 2001)⁴¹. Área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia.

Objetivos Generales	Cursos	Contenidos	Orientaciones para la evaluación
<p>- Analizar la utilización de los recursos por los grupos sociales y valorar las consecuencias ambientales.</p> <p>- Adquisición de conocimiento geográfico, preferentemente de Europa, e Iberoamérica, así como de las distintas comunidades autónomas de España.</p> <p>- Adquirir una memoria histórica que permita elaborar una interpretación personal del mundo [...] respetando y valorando los aspectos comunes y los de carácter diverso, con el fin de facilitar la comprensión de la posible pertenencia simultánea a más de una identidad colectiva.</p> <p>- Familiarizarse con los mecanismos que guían distintos eventos sociales utilizándolos para comprender la historia y la organización de las sociedades.</p> <p>- Potenciar los valores de tolerancia y solidaridad.</p>	Primero	<p>La Tierra y los medios naturales: Algunas consecuencias de la intervención humana sobre los medios naturales. Conservación y gestión sostenida de recursos.</p> <p>Historia Antigua: - Grecia: La democracia griega.</p>	<p>Conocer los rasgos esenciales de las primeras civilizaciones históricas e identificar los aspectos originales de la civilización griega, así como sus aportaciones a la civilización occidental.</p> <p>Conocer la organización político-administrativa del Estado español</p>
	Segundo	<p>Las sociedades humanas: - La población humana, las grandes corrientes migratorias del mundo actual. - Sociedad contemporánea: actividad económica y organización. - Organización política de las sociedades: Organizaciones supraestatales y subestatales; regiones y municipios. Los regímenes políticos. Estados democráticos, dictaduras y otros Estados no democráticos [...] La Organización de las Naciones Unidas</p>	
	Tercero	<p>Los espacios geográficos: - Las actuaciones de la sociedad sobre los medios naturales. - Oportunidades, valores y problemas de las sociedades urbanas. - Problemas medioambientales en España. - La organización territorial del Estado y la articulación del territorio español. La organización político-administrativa del Estado en la Constitución de 1978: Comunidades Autónomas, provincias, municipios y otros entes territoriales [...] Los desequilibrios territoriales. - Unión Europea: organización política. Procesos de integración económica. Desequilibrios interterritoriales. El papel económico de la Unión Europea en el mundo. - El espacio mundo: proceso de mundialización. Las desigualdades en la distribución de los recursos naturales y los medios de producción con especial referencia a los medios tecnológicos. Los conflictos ambientales a escala planetaria. Los conflictos geopolíticos en el mundo actual. Las relaciones Norte-Sur. (con especial atención a Europa, Iberoamérica y el Magreb)</p>	<p>Valorar las consecuencias medioambientales de la actividad humana, particularmente en España y Europa. Conocer los planteamientos en defensa del medio ambiente y manifestar interés y respeto por el medio. Identificar y explicar la organización político-administrativa del Estado español. Caracterizar y valorar la estructura autonómica del Estado y la diversidad de las Comunidades Autónomas. Analizar los efectos de la integración de España en la Unión Europea.</p>
	Cuarto	<p>Historia Contemporánea Mundo Moderno: - Organización de las Naciones Unidas - Democracia y Estado de Bienestar. La Unión Europea. - La España democrática. La transición. La Constitución de 1978 y el Estado de las Autonomías. Los gobiernos democráticos y la integración en Europa.</p>	<p>Subrayar la trascendencia de la construcción europea y la participación de España en este proceso. Valorar los principios y las instituciones básicas de los sistemas democráticos. Constitución de 1978 Proceso de la transición democrática.</p>

Nota: además, el currículo regulado en 2001 incluye la asignatura de “Ética” en cuarto curso de la ESO. En esta asignatura se respetan los contenidos definidos en 1995 y que pueden consultarse en la Tabla 1 bajo la denominación de “La vida moral y la reflexión ética”.

⁴¹ Dada la extensión del currículo, presentamos un resumen de los principales temas que podrían estar relacionados con educación cívica, no siempre se ha respetado su redacción exacta.

La distinta naturaleza de ambos reglamentos dificulta su comparación. Mientras que en la tabla 1 se presentan, fundamentalmente, los contenidos, procedimientos y actitudes claramente vinculados a lo que hasta ahora consideramos educación cívica, la segunda norma no incluye referencias a actitudes y valores. Por este motivo, la segunda tabla se limita a mostrar un resumen de los temas y conceptos que contiene⁴². A pesar de ello, una diferencia cualitativa llama la atención, la nueva normativa es más precisa en torno a los contenidos, conceptos y cursos en que deben impartirse, lo mismo puede decirse de las orientaciones que ofrece para su evaluación. En definitiva, este modelo curricular está más orientado a la adquisición y valoración de conocimientos, concentrando la educación para la ciudadanía en la asignatura de Ética, que se conserva con el mismo currículo que se estableció en 1995 en el último curso de la ESO.

c) Participación cívica en la escuela.

Más allá del currículo oficial, la investigación pedagógica ha señalado la importancia de la participación de los alumnos en la organización de la escuela y de su funcionamiento cotidiano para el éxito de la educación ciudadana (Le Gal, 2005; Naval, Print and Iriarte, 2003; Bolívar 1998). Si bien el conocimiento de principios y valores democráticos es imprescindible, el aprendizaje cívico requiere también de la adquisición de habilidades y competencias para poder participar plenamente de la vida social y política (Le Gal, 2005). Una vez que los estudiantes son conscientes de sus derechos y deberes como ciudadanos precisan herramientas y oportunidades para ponerlos en práctica.

La participación de los distintos agentes implicados en la educación – estudiantes, padres y profesores – se ha desarrollado en distintas regulaciones desde 1978. En primer lugar, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985) reguló la efectiva participación de todos los sectores afectados por la regulación general de la educación en el Consejo Escolar del Estado, así como en los consejos escolares de cada comunidad autónoma y en los consejos correspondientes a cada centro. Posteriormente, la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG, 1995) amplió las posibilidades de participación de la comunidad escolar en la dirección de las escuelas a través de la organización de cada uno de los sectores (profesores, alumnos y padres). La LOCE (2002), por el contrario, rebajó las competencias de los distintos órganos de participación en lo referente a la

⁴² El hecho de que las tablas no sean equivalentes no implica, por ejemplo, que la primera legislación no contenga temas y conceptos estrictamente históricos o geográficos similares a los detallados en la tabla 2.

elección de los directores de los centros. En cambio, la reforma actual propone incrementar los mecanismos de participación incluidos en la LODE y la LOPEG.

Existen tres mecanismos de participación, obligatorios para todos los centros docentes, que tratan de promover la participación de los estudiantes – además de padres y profesores – en el funcionamiento de las escuelas. El primero es el Comité de Convivencia, encargado de establecer las normas de convivencia en la escuela y al que se acude en caso de existir algún conflicto. La segunda vía de participación es la elección de representantes o delegados de grupo o clase. Por último, el derecho de los alumnos a asociarse o federarse, iniciativa apoyada por las autoridades educativas mediante financiación (EURYDICE, 2005b).

A modo de resumen podemos afirmar que, la educación cívica, a pesar de no estar contemplada como una asignatura específica en el sistema educativo español, está presente de forma importante en el currículo oficial mediante la introducción de ejes transversales y de conceptos y actitudes incluidos en otras áreas. En la misma línea, el fomento de la participación de los distintos actores en la organización y funcionamiento de las escuelas puede considerarse un elemento de la educación cívica. Todos estos aspectos – principios y objetivos, temas transversales, énfasis en actitudes, valores y comportamientos, mecanismos de participación – dan muestra de una tendencia creciente en la integración de la educación para la ciudadanía en la regulación educativa en España. La LOCE – que no ha llegado a ponerse en práctica por la paralización del proceso de implementación tras las elecciones de marzo de 2004 - parece simbolizar un paso atrás en esta tendencia.

3.c. Otros aspectos relacionados con la educación cívica en la práctica

Obviamente, la regulación legal no siempre es un buen indicador de lo que ocurre en el día a día de los centros educativos. Existen otros factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar el estado de la educación cívica en la práctica tales como el contenido de los libros de texto, la metodología pedagógica empleada por los profesores en clase, la formación – tanto inicial como continua – de los profesores, los incentivos que éstos tienen a la hora de implementar contenidos que ellos consideran sensibles... En definitiva, hay toda una serie de cuestiones fundamentales que requieren de un análisis en mayor profundidad.

De momento, nos limitaremos a comentar brevemente la situación de los libros de texto y de la formación del profesorado. En España no existe un libro de texto “oficial” para cada asignatura sino que los profesores pueden elegir los que prefieran entre aquellos que han recibido el visto bueno del Ministerio de Educación, y que pueden ser

considerablemente distintos entre sí. En ocasiones el Ministerio de Educación ha colaborado con algunas editoriales en el desarrollo de sus libros de texto pero esto no los convierte a estos libros en más oficiales que el resto. Esta situación exige, como más adelante volveremos a señalar, un análisis de cuáles son los libros de texto más utilizados, y cuáles los contenidos relacionados con la educación cívica.

En lo que se refiere a la formación que reciben los profesores en temas de educación cívica, hasta el momento sólo conocemos el informe llevado a cabo por la sección española de Amnistía Internacional sobre los contenidos relacionados con los derechos humanos (Amnistía Internacional – Sección española, 2003). Tras analizar los contenidos de los programas de estudio de las carreras de Pedagogía y de Magisterio, y de entrevistar tanto a profesores como a estudiantes, en el informe se llegaba a la conclusión de que los contenidos relativos a los derechos humanos apenas están presentes en las carreras donde los profesores de primaria y de 1º y 2º de la ESO obtienen su formación inicial. En la medida en que sí están presentes es en asignaturas de carácter optativo. En cuanto a la formación de los profesores de secundaria a partir de 3º de la ESO, debemos remitirnos a los contenidos sobre derechos humanos de cualquier licenciatura – puesto que, de momento, no se exige ningún tipo de formación específica obligatoria de nivel universitario - y del Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP). Por el momento estos son los únicos requisitos, además de aprobar las oposiciones, considerados obligatorios para todo profesor de enseñanza secundaria. La formación inicial de los profesores también está en proceso de reforma con el objetivo de adaptar los planes de estudio al Espacio Europeo de Educación Superior. Los libros blancos sobre la transformación de estos estudios ya ha sido enviados al Ministerio de Educación pero aún no existe una decisión definitiva sobre el contenido obligatorio de los futuros grados y posgrados. La clave, en lo que se refiere a la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria hasta 2º de la ESO, residirá en los contenidos obligatorios de los grados que en el futuro sustituyan a los actuales de Pedagogía y Magisterio. En el caso de los profesores de secundaria a partir de 3º de la ESO la atención deberá dirigirse al postgrado “Título de Especialización Didáctica para profesores de secundaria”, que será obligatorio para todos ellos. Como volveremos también volveremos a mencionar cuando desarrollemos nuestra propuesta de investigación, creemos que es preciso llevar a cabo un estudio sobre la formación que los profesores reciben hoy en día, y que se espera que reciban en el futuro próximo.

4. El proceso actual de reforma de la educación

España, como señalaba Losito al identificar las tendencias comunes observadas en el sur de Europa, sigue los mismos pasos que otros países europeos como Francia, donde en 1999 se introdujo una asignatura obligatoria llamada “Educación cívica, jurídica y social”, e Inglaterra, donde también se introdujo una asignatura llamada “Ciudadanía” en el año 2002. La eventual aprobación de los contenidos de la ley orgánica aprobada por el Consejo de Ministros el pasado mes de julio relativos a la asignatura “Educación para la Ciudadanía” supondría un cambio significativo en lo que se refiere a la educación en valores en España al pasarse de un enfoque basado en temas transversales y en contenidos integrados en otras asignaturas, a una combinación, por primera vez, de contenidos transversales y de una asignatura específica llamada “Educación para la Ciudadanía”.

4.1 Propuestas para el debate

En mayo de 2004, dos meses después de que el Partido Socialista ganase las elecciones del 14 de marzo, el nuevo gobierno paralizó la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE) que había sido aprobada en 2001 mientras el Partido Popular se encontraba en el gobierno. Unos meses más tarde, en septiembre de ese mismo año, el Ministerio de Educación presentaba y publicaba en su página web un documento llamado “Educación de calidad para todos y por todos. Propuestas para el debate”. Este documento era presentado como el punto de partida para un debate sobre la reforma general del sistema de educación en el cual todos los actores afectados o, simplemente, interesados, podían tomar parte. Esta invitación iba dirigida tanto a individuos como a instituciones, y podía llevarse a cabo, bien a través de uno de los seis foros abiertos sobre distintos aspectos de la reforma a los que se accedía a través de la página web, o bien simplemente a través del correo electrónico u ordinario. De forma paralela el Ministerio mantuvo distintas reuniones con los representantes de las Comunidades Autónomas, con el Consejo Escolar del Estado, y con distintos actores sociales tales como sindicatos, asociaciones de padres, profesores y estudiantes, y con directores de centros.

Las propuestas en torno a la educación cívica eran las siguientes⁴³:

⁴³ Véase el Anexo II para la formulación exacta de la propuesta de la nueva asignatura de “Educación para la Ciudadanía” (Sección 9 del documento: “Qué valores y cómo educar en ellos”) así como por las preguntas elaboradas por el Ministerio de Educación para orientar el debate sobre este tema.

1. La educación en valores tendrá lugar en dos ámbitos: de forma *transversal* y a través de una *nueva área específica*.
2. Esta nueva área se llamará “*Educación para la Ciudadanía*”.
3. La educación en valores tendrá dos dimensiones: valores que contribuyen a la madurez de los estudiantes *como personas íntegras* (autoestima, dignidad, libertad y responsabilidad), y valores que contribuyen a la madurez de los estudiantes *en su relación con el resto* (*respeto y lealtad, que se entiende que son la base de la convivencia y de la cooperación entre las personas*). Además, promoverá la educación en aquellos valores sociales que permitan la *participación activa* de los jóvenes en la sociedad democrática.
4. El currículum de esta nueva área tendrá que ver con dichos principios de la ética personal y social e incluirá, entre otros contenidos, aquellos relativos a los *derechos y libertades que garantizan los regímenes democráticos, los relativos a la superación de conflictos, la igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia contra estas últimas, la tolerancia y la aceptación de las minorías, así como la aceptación de las culturas diversas y la inmigración como fuentes de enriquecimiento social y cultural*.
5. Se enseñará tanto en primaria como en las fases obligatoria y superior de la enseñanza secundaria. En primaria sólo se enseñará durante el último ciclo (5º y/o 6º). En la ESO, se enseñará en dos cursos, uno de cada ciclo. En Bachillerato se enseñará en uno de los dos cursos.
6. Durante la ESO, incluirá los contenidos de la asignatura de “Ética” (por tanto, se entiende que esta asignatura desaparece).
7. En primaria esta nueva área será responsabilidad del profesor-tutor. En secundaria, serán los profesores de los departamentos de Geografía e Historia y de Filosofía quienes la impartan.
8. *El conocimiento sobre las distintas religiones* – el enfoque no confesional de la religión que se proponía como asignatura alternativa a la confesional en la LOCE (2002) bajo el nombre de “El hecho religioso” – se incorpora al currículum de esta nueva área de “Educación para la Ciudadanía”, así como en el currículo de las áreas de “Geografía e Historia” y de “Filosofía”⁴⁴.
9. Se insiste en la participación de los estudiantes dentro del centro educativo. La participación en asuntos cotidianos es considerada como la mejor forma de estimular los hábitos participativos entre los estudiantes. La participación por parte de los distintos actores implicados en la escuela (incluidos los

⁴⁴ Esta propuesta aparecía en la Sección 10 del documento para el debate: “La enseñanza de las religiones”.

estudiantes) debe ser frecuente. La participación debe implicar la asunción de la capacidad de influir en todos los aspectos de la vida del centro, así como compartir la responsabilidad de los resultados. La participación es esencial, no sólo en aquellos temas que afectan a la gestión del centro sino también en los aspectos relacionados con los procesos de enseñanza y aprendizaje. La participación de todos los estudiantes – y no sólo a través de sus representantes y asociaciones – debe ser fomentada en la clase, en los grupos, y en todas las actividades del centro. En cualquier caso, estos órganos – los representantes y asociaciones de estudiantes – deben ser revitalizados de forma que puedan cumplir con las funciones que tienen atribuidas⁴⁵.

Creemos pertinente hacer algunos comentarios sobre ciertos aspectos de esta propuesta:

a) La ambigüedad de la relación entre la Educación para la Ciudadanía-Ética-Filosofía.

La formulación de la propuesta resultaba ambigua en algunos puntos, lo que posteriormente ha llevado a conflictos con algunos sectores. Por ejemplo, no resulta claro cuántas son las dimensiones de valores que se identifican en la propuesta, ni cuál/cuáles de ellas se espera que sean el contenido de la nueva asignatura/área. Esta falta de claridad dejaba abierta la posibilidad de que ésta subsumiera los contenidos de las dos/tres dimensiones mencionadas en la propuesta, lo que supondría que desaparecería todo el resto de asignaturas relacionadas (tanto la Ética como la Filosofía). De hecho, la propuesta sí era explícita y clara en cuanto a la desaparición de la Ética, que de momento es una asignatura obligatoria en 4º de la ESO. Sin embargo, no se hacía mención explícita de cuál sería el futuro de las dos asignaturas de Filosofía (I y II) que se enseñan en Bachillerato. La alusión a “los principios de ética personal y social”, el carácter inclusivo de los contenidos del currículum asignados a la nueva área, y la inclusión explícita de los contenidos de Ética dentro de la misma eran pistas que hacían pensar que la nueva asignatura integraría los contenidos de las otras dos. Esta indefinición de los contenidos y de límites precisos de la nueva asignatura ha contribuido a que surgieran voces contrarias a la propuesta en este punto⁴⁶.

b) El fin del conflicto entre la educación en valores y la enseñanza de la religión.

⁴⁵ Esta propuesta aparecía en la Sección 13 del documento para el debate: “Participación y dirección: Corresponsabilidad”.

⁴⁶ La propuesta del Consejo Escolar del Estado de distinguir entre tres tipos distintos de valores, y de asignar tan sólo uno de ellos – los relacionados con los principios constitucionales – a una asignatura específica, suponía una clarificación sobre este punto. Véase más adelante.

La nueva asignatura/área se plantea como común a todos los estudiantes, y no como asignatura alternativa para aquellos estudiantes que no desean tener una enseñanza religiosa de carácter confesional. Se deja abierta la cuestión acerca de si debe haber una asignatura alternativa y, en su caso, sobre cuál debe ser esta asignatura pero, en cualquier caso, la posibilidad de que ésta sea la “Educación para la Ciudadanía” no se contempla, aún cuando incluye los contenidos de Ética⁴⁷.

El Ministerio de Educación recibió 304 documentos con reacciones a sus propuestas⁴⁸. De los 203 que se han puesto a disposición del público a través de la página web, 95 se referían en mayor o menor medida a la propuesta sobre la nueva área llamada “Educación para la Ciudadanía”⁴⁹. Las que encontraron más eco en la prensa durante este periodo fueron las siguientes⁵⁰:

- El informe del *Consejo Escolar del Estado* se posicionaba en contra de la creación de esta nueva asignatura. Aún cuando lo que trascendió a la prensa fue la propuesta final, el informe, considerado en su conjunto, era muy ambiguo⁵¹. El rechazo a la nueva área fue el resultado del apoyo mayoritario a una moción presentada por los representantes de Comisiones Obreras, en la que se proponía la exclusividad del tratamiento transversal de la educación en valores⁵². Sin embargo, el contenido del informe dejaba claro que se debía diferenciar entre tres tipos de valores: los que tenían que ver con la personalidad moral del niño (responsabilidad, sinceridad, honestidad, lealtad, sentido de la justicia, compasión), los valores sociales y culturales (solidaridad,

⁴⁷ La participación en el foro abierto en la web del MEC sobre educación en valores que abarcaba tanto las cuestiones relacionadas con la Educación para la Ciudadanía, como la educación religiosa fue la más alta con diferencia (15.265 intervenciones de un total de 21.471 en los seis foros). Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones tenían que ver con el tratamiento de la educación religiosa (Informe sobre el debate, MEC 2005).

⁴⁸ Además de estos documentos, el MEC recibió 46.000 cartas, faxes y correos electrónicos con reacciones a alguno de los aspectos de la propuesta. Además, los representantes del MEC participaron en 212 encuentros en los que se debatieron las propuestas de reforma (Informe del Debate, MEC, 2005).

⁴⁹ Un análisis en mayor profundidad de éstos – y, en la medida de lo posible, de los documentos enviados al MEC en papel y que hagan referencia a la propuesta de la nueva área de Educación para la Ciudadanía – es parte de nuestra propuesta de investigación.

⁵⁰ También aparecieron algunos artículos en la prensa (El País) en apoyo de la nueva asignatura como los de Gregorio Peces-Barba (22-11-2004) y Fernando Savater (1-3-2005). Un análisis más completo de la prensa que incluya varios periódicos también forma parte de nuestra propuesta de investigación.

⁵¹ El Consejo Escolar del Estado es un órgano consultivo no vinculante. Como reacción al documento de propuestas para el debate presentó un primer informe el 17 de febrero, si bien en esta fase no era obligatorio que lo emitiera. El informe emitido en mayo, durante la fase posterior a la presentación del Anteproyecto de ley sí era obligatorio y reiteraba la misma postura en torno a la Educación para la ciudadanía.

⁵² El resultado de la elección por parte de los integrantes de la Comisión plenaria fue de 24 votos en contra de la nueva área y 16 a favor. Ver artículo de El País “El Consejo Escolar exige que la religión quede fuera del currículo” (17-02-2005).

cooperación, respeto por el medioambiente, tolerancia, urbanidad, iniciativa personal, curiosidad, buen gusto...) y, finalmente, en relación al tercer tipo de valores, se decía que *“para ser ciudadanos activos, los niños necesitan conocimientos precisos acerca de los principios y preceptos de la Constitución, muchos de los cuales se relacionan con los valores citados antes, así como de su carácter perfectible y de su significado histórico”*⁵³. Sobre este tercer grupo de valores, el informe decía literalmente: *“Estos conocimientos pueden y deben ser objeto de estudio y constituir una materia específica del plan de estudios, con preferencia en algún curso de la ESO o de Bachillerato. Dado su carácter, esta materia debería tener una importante dimensión de reflexión y análisis crítico de la realidad”*⁵⁴.

- La detallada propuesta elaborada por la Fundación CIVES y la Cátedra de Laicismo y Libertades Públicas Fernando de los Ríos de la Universidad Carlos III de Madrid sobre los contenidos que debería tener el currículum de esta asignatura en cada uno de los cursos⁵⁵.

4.2. El Anteproyecto de ley

A mediados de marzo, casi seis meses más tarde, el Ministerio de Educación elaboró un informe en el que se recogían de forma sintética las reacciones que le habían llegado sobre los distintos temas de la propuesta (Informe del Debate, MEC 2005). Dos semanas más tarde, el 30 de marzo, se presentaba el anteproyecto de ley (Anteproyecto LOE, MEC 2005). El contenido del anteproyecto, en lo referente a la educación cívica era el siguiente. La propuesta para la fase de educación primaria era muy similar a la contenida en el documento para el debate. La Educación para la Ciudadanía seguía contemplándose como una de las áreas en las que se organiza la educación en este nivel, si bien su regulación pierde concreción en el sentido de que no se menciona en qué curso o ciclo se impartirá. Por el contrario, la propuesta para la fase de enseñanza secundaria obligatoria (ESO) sí gana en concreción. Se especifican algo más los cursos (se impartirá en uno de los tres primeros años y en el

⁵³ Ver Informe del Consejo Escolar del Estado, Sesión plenaria del 17 de febrero de 2005, pág. 71.

⁵⁴ La cursiva es nuestra.

⁵⁵ Article in El País “Los expertos proponen que la asignatura de la ciudadanía incluya “patriotismo constitucional” (7-3-2005). Complete document presented to the Ministry of Education “Educación para la Ciudadanía” by the Fundación CIVES and the Cátedra de Laicidad y Libertades Públicas Fernando de los Ríos of the Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Other reports in favour of the subject were “La Educación para la Ciudadanía. Una oportunidad para educar en valores” by the Spanish Youth Council (Consejo de la Juventud de España). The Atlantida Project has also organized several acts under the slogan “Citizenship, more than just a subject” (Bolívar, 2005).

cuarto), y la Ética desaparece claramente de la lista de asignaturas comunes. En la fase de educación secundaria superior (Bachillerato) se despejan las dudas en relación a las asignaturas de Filosofía. La Filosofía I (ahora obligatoria en 1º de Bachillerato) pasa a ser común para tan sólo uno de los tres itinerarios posibles, y desaparece la Historia de la Filosofía / Filosofía II (que en la actualidad es obligatoria en 2º de Bachillerato) (ver tabla 4 más abajo).

A partir del 30 de marzo se abrió un nuevo periodo de consultas con el objetivo de elaborar el Proyecto de ley definitivo que sería enviado al Congreso. Este periodo ha durado casi cuatro meses y, durante el mismo, varios actores e instituciones han expresado su apoyo u oposición a los distintos temas contemplados en el Anteproyecto. La mayor parte de las reacciones, en lo que se refiere a la nueva área de “Educación para la Ciudadanía” han sido negativas, si bien es preciso decir que el Ministerio de Educación también ha recibido propuestas positivas y constructivas⁵⁶. Las reacciones negativas pueden ser clasificadas de mayor a menor oposición a la propuesta de la siguiente forma:

⁵⁶ Véase nota ~~26 más arriba~~ anterior.

Tabla 3: Argumentos y actores en contra de la nueva área de “Educación para la Ciudadanía”

Argumentos		Actores sociales y políticos
La enseñanza de contenidos es prioritaria frente a la educación en valores y actitudes.	Tras ganar las elecciones en 2000 el PP impuso un cambio en esta dirección. Aprobó nuevos currícula que derogaban los del PSOE, eliminando el énfasis que estos ponían en la transmisión y evaluación de actitudes y valores ⁵⁷ .	(Por el momento el Partido Popular no ha declarado su intención de atacar el proyecto de ley por este motivo concreto, pero es muy probable que sea uno de los argumentos en la enmienda a la totalidad que ya han anunciado) ⁵⁸ .
Temor ante el riesgo de adoctrinamiento político.	La referencia elíptica es la ya mencionada “Formación del Espíritu Nacional” durante el Franquismo.	Han sido principalmente las asociaciones católicas de padres las que han utilizado este argumento ⁵⁹ .
La educación para la ciudadanía no es la tarea de la escuela o, al menos, no debe recaer sobre ella el grueso del peso de esta labor.	La escuela y los profesores están desbordados por otra serie de problemas cotidianos. No pueden asumir el peso adicional de educar en la ciudadanía. Las familias, los medios de comunicación y los propios políticos deberían asumir el gran peso de esta labor.	Este argumento es frecuente entre los profesores que sienten que no cuentan con el apoyo de las familias y tampoco de las autoridades políticas.
Apoyo a la educación en valores pero sólo en el ámbito transversal.	Se alega que la importancia de los valores incluidos en el currículum de esta nueva asignatura justifica su tratamiento transversal y su presencia en todas las asignaturas, y no sólo en una.	Este argumento ha sido el utilizado por Comisiones Obreras en el Consejo Escolar del Estado. Su propuesta obtuvo el apoyo de la mayoría en este órgano.
A favor de la educación valores no sólo en el ámbito transversal sino, además, de forma integrada en algunas asignaturas ya existentes.	Consideran que los contenidos de la nueva asignatura ya están incluidos en las asignaturas actuales de “Ética” y “Filosofía”.	Los profesores de Filosofía y Ética.
A favor de una nueva asignatura relacionada con la propuesta por el MEC pero con un nombre y contenidos diferentes.	Consideran que el nombre “Educación para la Ciudadanía” es excesivamente ambiguo y que el currículum de esta asignatura puede ser rellenado de distintos contenidos según qué partido se encuentre en el gobierno. Proponen, en cambio una asignatura llamada “Derechos Humanos”, cuyo contenido sería menos ambiguo.	Amnistía Internacional – Sección española

⁵⁷ Un buen ejemplo de esta actitud queda reflejado en el artículo escrito en El País por el miembro del Consejo Escolar del Estado, Antonio Moreno González, hace ya unos años (1997).

⁵⁸ Por el momento, el líder del Partido Popular, Mariano Rajoy, ha declarado que su partido pedirá una enmienda a la totalidad del Proyecto de ley basándose en el porcentaje del currículum que puede regular el gobierno central, en la permisividad excesiva en la regulación del derecho de huelga de los estudiantes, en la ausencia de un precepto que recoja la obligación de estudiar de estos últimos, en la vulneración del derecho de los padres a elegir la educación religiosa que desean para sus hijos, y en la naturaleza no pactada de la ley (El País, 23-7-2005).

⁵⁹ El presidente de la Confederación Católica de Padres de Alumnos (CONCAPA) ha declarado que la reforma representa “un paso atrás en la libertad, propio de una dictadura, ya que está más preocupada del adoctrinamiento que de la educación” Véase artículo en El País “Los obispos preparan un ‘otoño caliente’ contra el Gobierno por la reforma educativa”(7-8-2005).

4.3. El Proyecto de ley aprobado por el gobierno

El Proyecto de ley finalmente aprobado por el gobierno ha supuesto un retroceso para la asignatura de “Educación para la ciudadanía” en relación con las propuestas anteriores contenidas tanto en el documento para el debate como en el Anteproyecto de ley. Los cambios se deben, fundamentalmente, al rechazo mostrado por los profesores de Filosofía hacia la nueva área. El resultado ha sido que la “Educación para la ciudadanía” se mantiene como asignatura en tan sólo un curso durante la enseñanza primaria, y en uno de los tres primeros cursos de la ESO. En el cuarto año de la ESO la asignatura pasa a llamarse “Educación ético-cívica”, mientras que en el primer año de Bachillerato adquiere el nombre de “Filosofía y ciudadanía”. El proyecto de ley fue aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 22 de julio y ha sido enviado al Congreso para ser debatido y, eventualmente, aprobado.

4.4. El futuro

Está previsto que el debate en el Congreso sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE) comience a finales del mes de septiembre, una vez finalice el plazo para la presentación de enmiendas que – si no se modifica – está fijado para el 19 de este mes. Se estima que el debate durará hasta el mes de diciembre. A partir de este momento dará comienzo un proceso legislativo paralelo: por un lado se desarrollarán los decretos de mínimos por parte del gobierno central que regulan el 55% o el 65% de los contenidos (según se trate de una Comunidad Autónoma con lengua cooficial o no) y, por otro, la elaboración de leyes por parte de las Comunidades Autónomas, que regularán el resto de los contenidos. Si se cumplen los plazos la implementación de la ley empezaría en a comienzos del curso académico 2006-2007, pero no en aquellos aspectos relacionados con el currículum. Éstos empezarían a aplicarse durante los cursos 2007-08 y 2008-09, según los cursos⁶⁰.

⁶⁰ Véase artículo en El País “La Reforma Educativa” (23-7-2005).

Tabla 4 – La asignatura “Educación para la ciudadanía” durante el periodo de consultas.

Propuestas para el debate Septiembre 2004	Anteproyecto de ley 30 de marzo 2005	Proyecto de ley 22 de julio 2005
Educación para la ciudadanía en PRIMARIA 6 cursos divididos en 3 ciclos de 2 cursos cada uno (6-11 años)		
La Educación para la ciudadanía se impartirá por el profesor-tutor de cada grupo durante el último ciclo (5º o 6º) de este nivel de educación.	Se menciona como una de las áreas en las que se organiza este nivel de educación junto con: medio natural, social y cultural, arte, educación física, idioma español y cooficial (en caso de haberlo), idioma extranjero y matemáticas. No se especifica el curso.	La Educación para la ciudadanía se enseñará en uno de los dos cursos del tercer ciclo. También tendrá presencia en el resto de áreas (transversal). Se pondrá un énfasis especial en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
Educación para la ciudadanía en ESO 4 cursos divididos en 2 ciclos de 2 cursos cada uno (12-15 años)		
La Educación para la ciudadanía se impartirá en dos cursos, uno en cada ciclo , e incluirá los contenidos de “Ética”. Será impartida por los profesores de los departamentos de Geografía, Historia y Filosofía.	La Educación para la ciudadanía se impartirá en, al menos, uno de los tres primeros cursos (recibe el mismo tratamiento que la educación visual y artística, la música, y los procesos tecnológicos e informáticos). Será obligatoria en 4º (al igual que la geografía, la historia, la lengua y literaturas españolas, la lengua y literatura de la lengua cooficial, las matemáticas y un idioma extranjero). Desaparece la asignatura de Ética.	La Educación para la ciudadanía se enseñará en uno de los tres primeros cursos. La Educación ético-cívica se impartirá en 4º. Incluirá los contenidos de Ética.
Educación para la ciudadanía en BACHILLERATO 2 cursos; itinerarios (16-17 años)		
La Educación para la ciudadanía se impartirá en uno de los dos cursos que forman este nivel.	1 2La Educación para la ciudadanía será obligatoria para todos los estudiantes (al igual que: Ciencias para el mundo contemporáneo (solo en itinerarios a y c); Educación física; Filosofía (sólo en itinerario b); Historia de España; Lengua y Literatura españolas; Lengua y literatura de la lengua cooficial; idioma extranjero). Desaparece la Historia de la Filosofía. No se especifica el curso.	Filosofía y ciudadanía se impartirá en el primer curso. Incluirá los contenidos de Filosofía I y será común para todos los estudiantes. La Historia de la Filosofía (Filosofía II) se seguirá impartiendo como asignatura común en el Segundo curso.

5. Evaluación del estado de la cuestión.

Nuestra primera aproximación a la normativa española de educación ha puesto de manifiesto una tendencia creciente a incluir la educación cívica en las escuelas. Evidentemente, esto no basta para llegar a una conclusión optimista. Un análisis ilustrativo de la práctica de la educación cívica requiere tomar en consideración otros muchos factores fundamentales que hemos ido apuntado, como son, el currículo realmente implementado, el contenido de los libros de texto, los procesos deliberativos en el aula, la predisposición de los profesores para plantear discusiones en clase, la formación de los profesionales y los incentivos que reciben para poner en práctica innovaciones pedagógicas, los obstáculos con que se puedan encontrar las escuelas al tratar con éste tema y, por supuesto, la influencia que estas experiencias puedan tener en el desarrollo de las actitudes sociales y políticas de los estudiantes. Consecuentemente, debemos hacer hincapié en la urgente necesidad de investigar la efectiva implementación de prácticas “ciudadanas” en la educación. En definitiva, no podemos por menos que insistir en la necesidad urgente de investigaciones sobre la implementación y la práctica de la educación cívica en el día a día de los centros educativos.

Sin embargo, tanto el análisis de los contenidos curriculares como del debate en torno a la nueva asignatura de “Educación para la Ciudadanía” nos ha permitido ya identificar dos aproximaciones diferentes a la educación cívica. En primer lugar, la legislación aprobada en el periodo que el PSOE ha estado en el gobierno – de 1982 a 1996 y a partir de marzo de 2004 – refleja una gran preocupación por el papel que la educación cívica debe desempeñar en el aula, primero con la integración de contenidos y la inclusión de temas transversales y, actualmente, con la propuesta de una asignatura específica. Por otra parte, el modelo educativo propuesto por el PP está más orientado a la adquisición y evaluación de conocimientos y el fomento de valores individuales, el esfuerzo, y el impulso de competencias orientadas al mercado laboral que a promover una ciudadanía activa que incrementaría la participación de los estudiantes en la vida comunitaria y mayor acercamiento a la política.

La propuesta actual de crear una asignatura específica de educación cívica nos ha ofrecido la oportunidad de analizar el debate público y su naturaleza. La discusión revela la continuidad del conflicto religioso a través del tiempo. Más allá de la mera inclusión de contenidos religiosos en la educación, ha derivado en un debate más amplio en torno al papel que debe tener la educación en valores y, en su caso, cuáles son los valores en que los estudiantes han de ser socializados.

En resumen, el actual proceso de debate y reforma del sistema educativo español y la (quizás) inminente implementación de la asignatura de educación cívica, constituyen una oportunidad de oro para analizar, en primer lugar, la práctica de diferentes modelos de educación cívica en la escuela y, en segundo lugar, su influencia en las actitudes sociales y políticas de los jóvenes.

6. Propuesta de investigación

No somos las primeras en señalar la necesidad de que se lleven a cabo investigaciones de carácter empírico sobre el impacto o evaluación de la educación cívica en España (Morán y Benedicto, 2000; Pedró, 2003). El tipo de análisis que se utiliza a menudo en la Ciencia Política para estudiar las actitudes, valores, comportamientos y, más recientemente, la información política podría resultar muy útil a estos efectos. La realización de una encuesta que fuera, al menos en parte, comparable con las llevadas a cabo en el marco del proyecto IEA, supondría una gran contribución en este sentido. Pero ésta no es la única línea de investigación que consideramos interesante desarrollar en España. A continuación presentamos una lista de otras posibles líneas a seguir:

- Análisis completo de prensa.
- Análisis detallado del conjunto de reacciones de individuos e instituciones a la propuesta sobre la nueva área “Educación para la Ciudadanía”.
- Entrevistas con actores representativos que hayan participado durante el proceso con posturas tanto a favor como en contra de la asignatura.
- Grupos de discusión con profesores a favor o en contra de la nueva asignatura.
- Comparación entre los currícula de las actuales asignaturas de “Ética” y de “Filosofía” e identificación de similitudes y diferencias con los previstos para la nueva asignatura de “Educación para la Ciudadanía”.
- Seguimiento de los debates en el Congreso en relación con la nueva asignatura.
- Seguimiento, en caso de que finalmente prospere la asignatura, de la definición de los currícula de la nueva asignatura en los decretos de mínimos y en la regulación de las Comunidades Autónomas. Comparación entre los contenidos regulados por el gobierno central y los de las CCAA, así como de éstos entre sí.

- Comparación entre el tratamiento de los asuntos relacionados con la educación cívica en el actual proceso legislativo y en procesos anteriores (LOGSE, LOCE, LOE).
- Análisis de los libros blancos con propuestas para la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y sus consecuencias para la formación inicial del profesorado en temas de educación cívica.
- Análisis de contenido sistemático de los contenidos de los libros de texto relacionados con la educación cívica desde 1978.
- Diseño de proyectos piloto basados en la evaluación de las experiencias educativas desarrolladas hasta el momento tanto en otros países (p. ej. Francia e Inglaterra), como en centros educativos españoles en forma de asignaturas optativas. Este tipo de proyectos permitirían la comparación entre los grupos en los que se desarrolla el proyecto y grupos de control.
- Diseño de proyectos de evaluación que permitan medir las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos de los estudiantes de forma previa (pre-test) a la implementación de la ley – en su caso -, y una vez ha transcurrido un tiempo desde su implementación por primera vez (post-test).
- Diseño de métodos de evaluación que permitan distinguir entre los efectos de enfoques diferentes de la educación cívica.
- Diseño de encuestas panel que permitan analizar la evolución de las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos de los estudiantes a lo largo de su formación y aislar el efecto de distintos factores sobre las mismas.
- Empleo de técnicas de análisis adecuadas como las técnicas multinivel que permiten diferenciar el efecto de factores individuales y factores propios de otros niveles (p.ej. escuela, región, país) sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos políticos de los estudiantes.
- Elaboración de informes a la luz de los resultados de los procesos de evaluación antes de su implementación final en España.
- Comparación del grado y éxito de implementación de la asignatura en distintas escuelas y en distintas CCAA.

Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional – Sección española. *Educación en Derechos Humanos: No perder una oportunidad histórica. Comentarios de Amnistía Internacional al Anteproyecto de Ley de Educación* (www.a-i.es). Mayo, 2005.

Amnistía Internacional – Sección española. *Educación En Derechos Humanos: Asignatura Suspensa*: www.a-i.es, Febrero, 2003.

Benedicto, Jorge y María Luz Morán. *La Construcción De Una Ciudadanía Activa Entre Los Jóvenes*. Madrid: Injuve, 2002.

Benedicto, Jorge y María Luz Morán (eds.). *Aprendiendo a Ser Ciudadanos. Experiencias Sociales Y Construcción De La Ciudadanía Entre Los Jóvenes*. Madrid: Injuve, 2003.

Bolívar, A. (1998) Educar en valores, una educación para la ciudadanía. Madrid: Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia.

Bolívar, A. (2005) "La ciudadanía a través de la educación". Comunicación presentada en el Seminario "2005. Año europeo de la ciudadanía a través de la educación" Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 16-17 Julio.

Boyd, Carolyn P. *Historia Patria. Política, historia e identidad nacional en España: 1875-1975*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 2002.

Callan, Eamonn. "Citizenship and Education." *Annual Review of Political Science* 7 (2004): 71-90.

Camps, Victoria. (1998). El valor del civismo. En V. Camps y otros: *Educación en valores: un reto educativo actual*. Bilbao: Universidad de Deusto (Cuadernos monográficos del ICE), 13-21.

Cortina, Adela (coord.) *La Educación y los Valores*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2000.

Cortina, Adela y Conill, J. (eds.) *Educación en la Ciudadanía*. Valencia: Institució Alfons El Magnànim, Diputació de Valencia, 2001

Consejo de Europa. (2001). *Education for democratic citizenship: words and actions*.

Consejo de Europa (2004). *All European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*.

Craig, S.C. y S.E. Bennett (eds.). *After the Boom. The Politics of Generation X*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1997.

Domingo Moratalla, A. *Educación para una Ciudadanía Responsable*. Madrid: Editorial CCS-ICCE, 2002.

Eurydice. (2005). *Citizenship Education at School in Europe. Background note*. Brussels: European Commission Directorate-General for Education and Culture.

Eurydice. (2005b) *Citizenship Education at School in Europe. Country Reports: Spain. National description*. Brussels: European Commission Directorate-General for Education and Culture.

Galston, William. A. "Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education." *Annual Review of Political Science* 4 (2001): 217-34.

García Blanco, Miriam. "Bibliografía Sobre Ciudadanía Y Educación." *Revista de Educación*. Número Extraordinario (2003): 443-59.

- González, María del Carmen y Concepción Naval. "Una Aproximación a La Educación Para La Ciudadanía En Europa En La Última Década." En *La Educación Cívica Hoy. Una Aproximación Interdisciplinar*, eds. Concepción Naval y Javier Laspalas, 221-48. Pamplona: EUNSA, 2001.
- Iriarte, Concepción y Concepción Naval. "La Educación Para La Ciudadanía Como Transversal: Un Estudio Crítico." En *La Educación Cívica Hoy. Una Aproximación Multidisciplinar*, eds. Concepción Naval y Javier Laspalas, 249-71. Pamplona: EUNSA, 2000.
- Jennings, M. Kent y Laura Stoker. "Social Trust and Civic Engagement Across Time and Generations." *Special Issue: Youth, Politics and Socialization* 39, no. 4 (2004): 331-41.
- Jiménez Abad, Andrés. "La Educación En Valores En El Marco De La LOGSE." En *La Educación Cívica Hoy. Una Aproximación Multidisciplinar*, eds. Concepción Naval y Javier Laspalas, 273-86. Pamplona: EUNSA, 2000.
- Le Gal, J. (2005) Los derechos del niño en la escuela. Barcelona: Biblioteca de Aula.
- Losito, Bruno. "Southern European Regional Synthesis." En *All European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*, 111-20. Council of Europe, 2004.
- Llomas Sánchez, Felipe. "Jóvenes, Desarrollo Sostenible Y Nueva Gobernabilidad En Lo Local: Apuntes Para Un Debate." En *Aprendiendo a Ser Ciudadanos. Experiencias Sociales Y Construcción De La Ciudadanía Entre Los Jóvenes.*, eds. Jorge Benedicto y María Luz Morán, 181-191. Madrid: INJUVE, 2003.
- Luque Domínguez (coord.) *Educación Social y Valores Democráticos: Claves para una Educación Ciudadana*. Barcelona: PPU, 2001
- Marchesi, Á. y Martín, E. M. (1989): Reforma de la enseñanza, reforma del currículo. Cuadernos de pedagogía, 168, 86-88.
- Martín, Irene. "Los Orígenes Y Significados Del Interés Por La Política En Dos Nuevas Democracias: España Y Grecia." Tesis Doctorales, n. 51. Instituto Juan March, 2004.
- Martínez Bonafé, J. (coord.) *Ciudadanía, Poder y Educación*. Barcelona: GRAÓ, 2003.
- Montero, J.R., R. Gunther y M. Torcal. "Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent, and Disaffection." *Studies in Comparative International Development* 32, no. 3 (1997): 124-60.
- Morán, María Luz y Jorge Benedicto. *Jóvenes Y Ciudadanos*. Madrid: INJUVE, 2000.
- Moreno González, Antonio. "Saberes y valores." *El País* (9-9-1997).
- Murillo, J. (coord.) *Sistema Educativo Nacional de España*. Madrid: OEI, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1997.
- Naval, Concepción y Javier Laspalas (eds.) *La Educación Cívica Hoy. Una Aproximación Interdisciplinar*, 221-48. Pamplona: EUNSA, 2001.
- Naval, Concepción, Murray Print y Concepción Iriarte 2003 Civic Education in Spain: A Critical Review of Policy. *Online Journal for Social Science Education* 2-2003. http://www.sowi-onlinejournal.de/2003-2/spain_navai.htm
- Niemi, R.G. y J. Junn. *Civic Education. What Makes Students Learn*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1998.
- Peces-Barba, Gregorio. "La educación en valores, una asignatura imprescindible." *El País* (22-11-2004).

Pedró, F. (2003). ¿Dónde están las llaves?" Investigación politológica y cambio pedagógico en la educación cívica. En J. Benedicto, M.L. Morán (eds.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid: Injuve; 235-257.

Puelles Benítez, M. *Educación e Ideología en la España Contemporánea*. Madrid: Tecnos, 1999.

Puig, Josep M. *Como Fomentar la Participación en la Escuela: Propuesta de Actividades*. Barcelona: GRAÓ, 2000.

Savater, Fernando. "Educación cívica: ¿transversal o atravesada?" *El País* (1-3-2005).

Sureda, B. "Participación Cívica y Cambio Político en la Educación (1970-1995)". *Revista Española de Pedagogía* 230 (1998); 371-396.

Torcal, M., R. Gunther y J.R. Montero. "Anti-Party Sentiments in Southern Europe." In *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, eds. R. Gunther, J.R. Montero y J. Linz. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Torcal, Mariano. 2003. Political Disaffection and Democratization History in New Democracies. Working Paper. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Torney-Purta, Judith, John Schwille y Jo-Ann Amadeo. *Civic Education Across Countries: Twenty-Four National Case Studies From the IEA Civic Education Project*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 1999.

Torney-Purta, Judith y Jo-Ann Amadeo. "A Cross-National Analysis of Political and Civic Involvement Among Adolescents." *PSOnline* (www.apsanet.org) (2003): 269-74.

Torney-Purta, Judith. "Adolescents' Political Socialization in Changing Contexts: An International Study in the Spirit of Nevitt Sanford." *Political Psychology* 25, no. 3 (2004): 465-78.

Números especiales en revistas españolas

"Ciudadanía y educación", *Revista de Educación* (2003).

"Educación y Ciudadanía", *Contrastes. Revista de Filosofía de la Universidad de Málaga* (2003).

"Educación para la ciudadanía", *Organización y Gestión Educativa*, no. 2 (2005).

Legislación y material relacionado:

Consejo de Europa. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship (www.coe.int) Rec (2002)12, October 2002.

MEC (1990) Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. LOGSE, Ley 1/1990 de 3 de octubre de 1990.

MEC (1991) Real Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria. RD 1345/1991 de 6 de septiembre.

MEC (1992a) Real Decreto por el que se establece el currículo de Bachillerato. RD 1179/1992, de 2 de octubre.

MEC (1992b) *Transversales. Educación Moral y Cívica*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

- MEC (1994) Orientaciones para el desarrollo de la educación en valores en las actividades educativas de los centros docentes. Secretaria de Estado de Educación, Resolución 1994/2642 de 7 de septiembre.
- MEC (1995a) Real Decreto por el que se modifica y amplía el currículo de Educación Secundaria Obligatoria. Real Decreto 894/1995 de 2 de junio.
- MEC (1995b) Real Decreto por el que se regula la enseñanza de religión. Real Decreto 2438/1994, de 16 diciembre
- MEC (2000). Sistema Educativo Español. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2001). Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1345/1991, que establece el currículo. Real Decreto 937/2001 de 3 de agosto.
- MEC (2002). Ley Orgánica de Calidad de la Educación. LOCE, Ley 10/2002 de 23 de diciembre.
- MEC (2004). Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. Real Decreto 1318/2004
- MEC (2004) “Una Educación de Calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate” (www.debateeducativo.mec.es)
- MEC (2005) “Una Educación de Calidad para todos y entre todos. Informe sobre el debate” (www.debateeducativo.mec.es)
- MEC (2005) Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación (Anteproyecto LOE), 30 de marzo.
- MEC (2005) Proyecto de Ley Orgánica de Educación (Proyecto LOE),

Propuestas en favor de la nueva asignatura “Educación para la ciudadanía”:

Fundación CIVES y Cátedra de Laicidad y Libertades Públicas Fernando de los Ríos del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas (Universidad Carlos III) “Educación para la Ciudadanía”

Consejo de la Juventud de España. “La Educación para la Ciudadanía. Una oportunidad para educar en valores”.

Proyecto Atlántida “Ciudadanía, más que una asignatura”

Otro material:

Encuesta Social Europea, 2002.

Gráficos

Gráfico 1: Ciudadanía y política: Para ser un buen ciudadano es importante...?

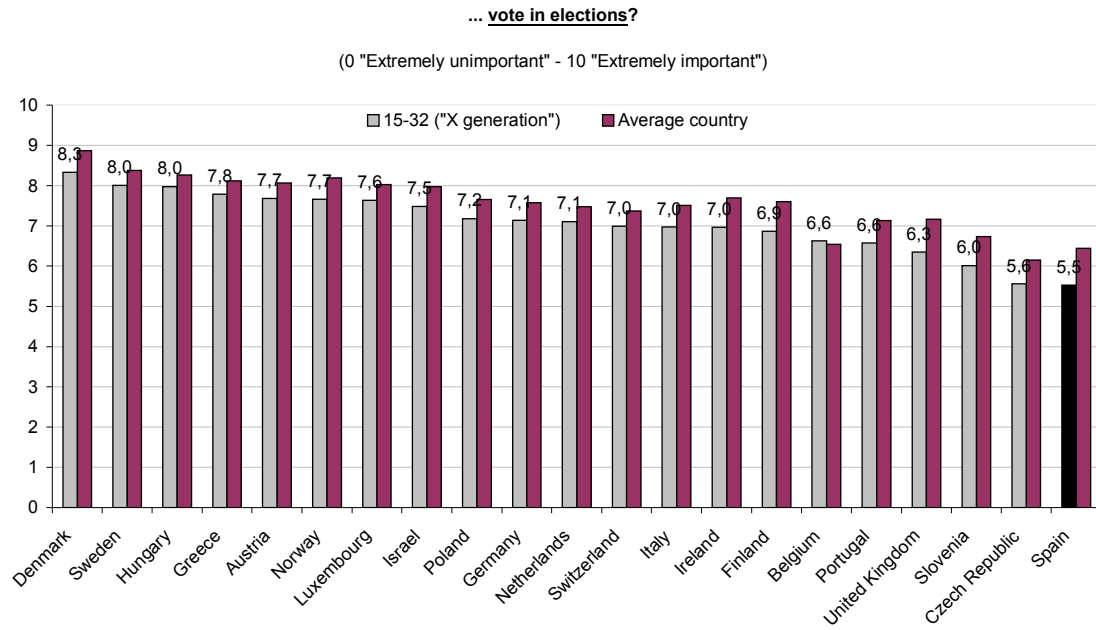
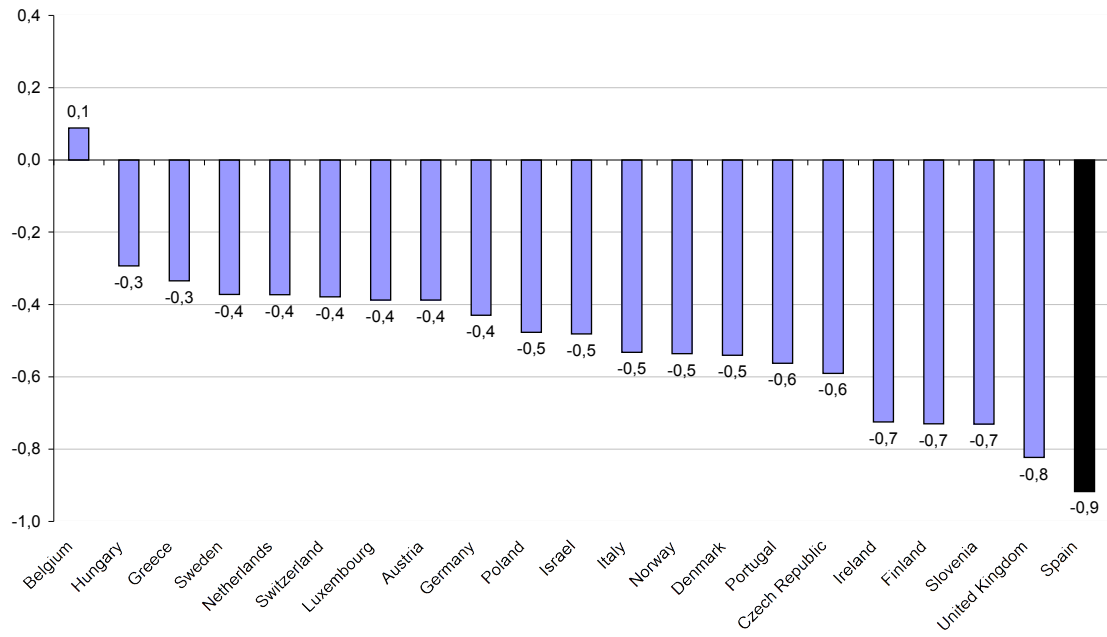


Gráfico 2: Ciudadanía y política: Para ser un buen ciudadano es importante...?

... to vote in elections?

Difference between young and average of country



Fuente: Encuesta Social Europea, 2002.

Nota: Los países han sido ordenados según los valores correspondientes a los jóvenes que son los que se muestran.

Gráfico 3: Ciudadanía y política: Para ser un buen ciudadano es importante...?

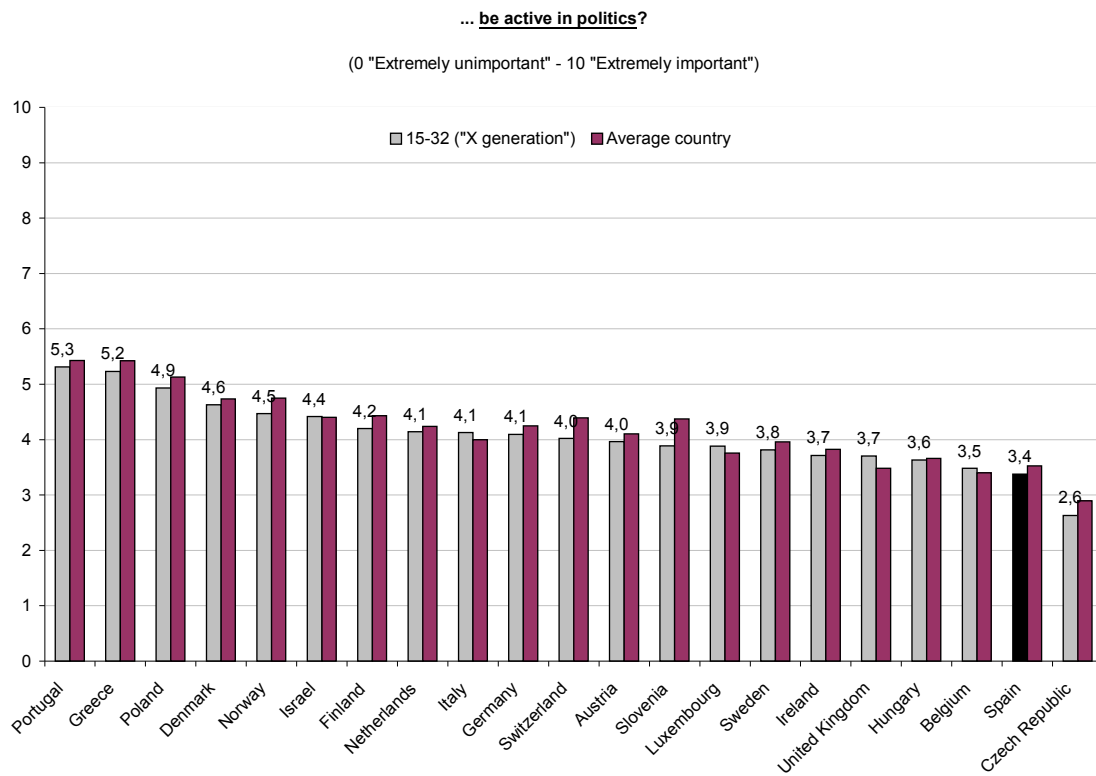
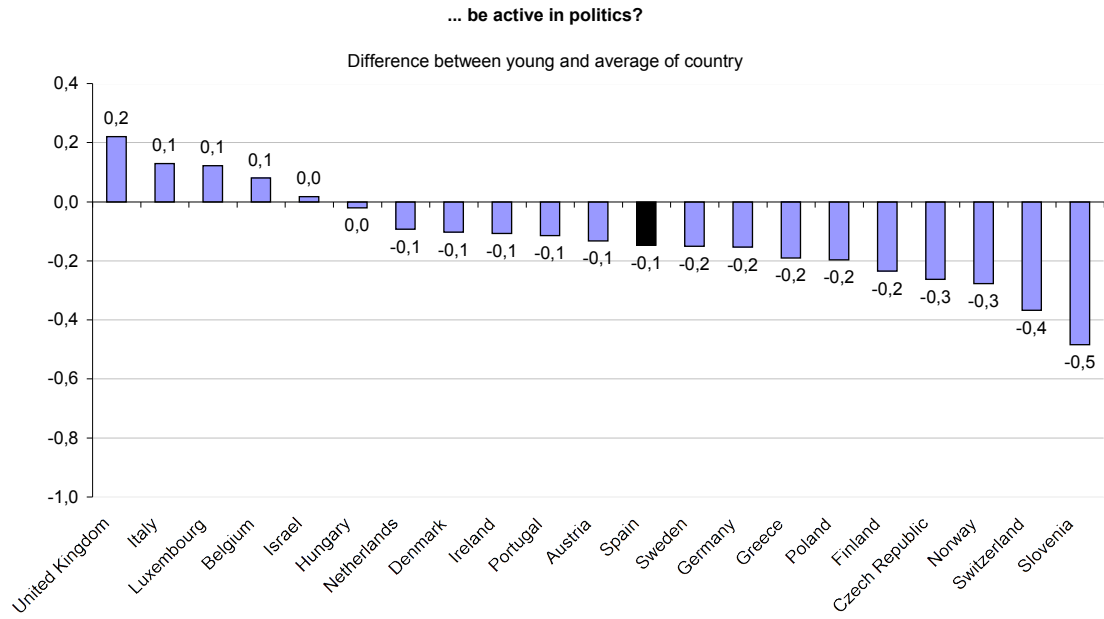


Gráfico 4: Ciudadanía y política: Para ser un buen ciudadano es importante...?



Fuente: Encuesta Social Europea, 2002.

Nota: Los países han sido ordenados según los valores correspondientes a los jóvenes que son los que se muestran.

Gráfico 5: Ciudadanía y asociaciones: Para ser un buen ciudadano es importante...?

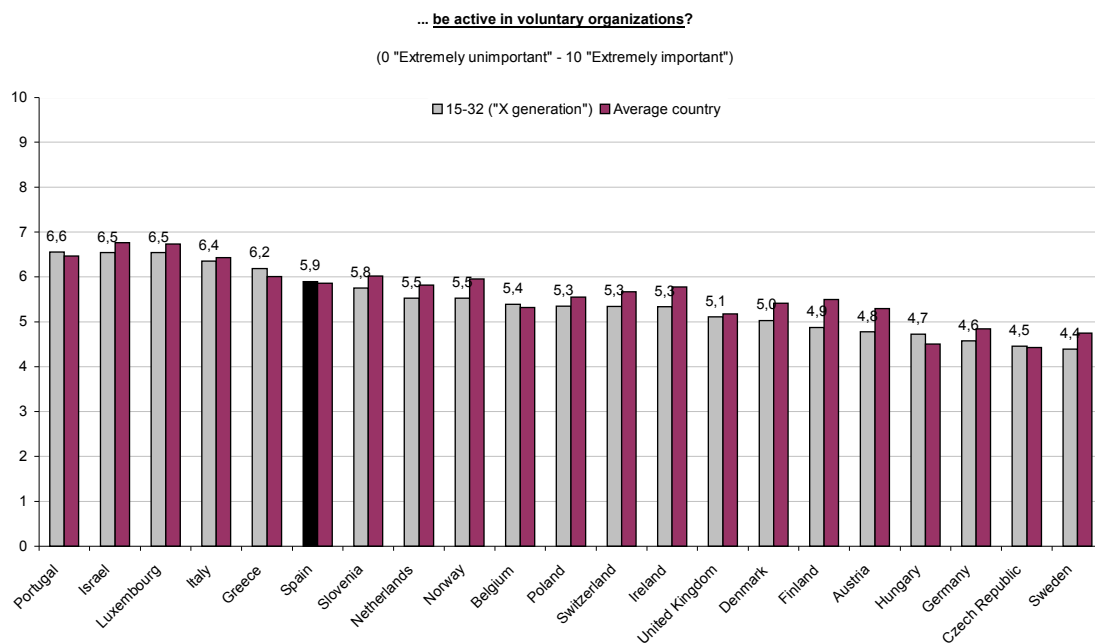
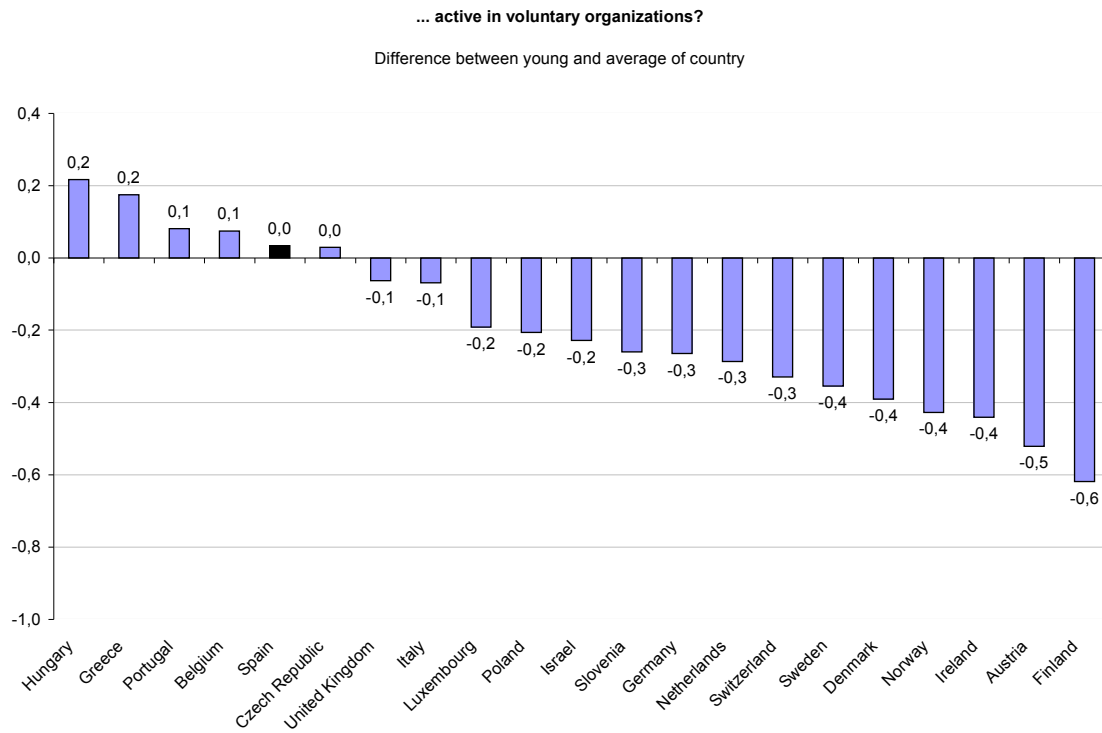


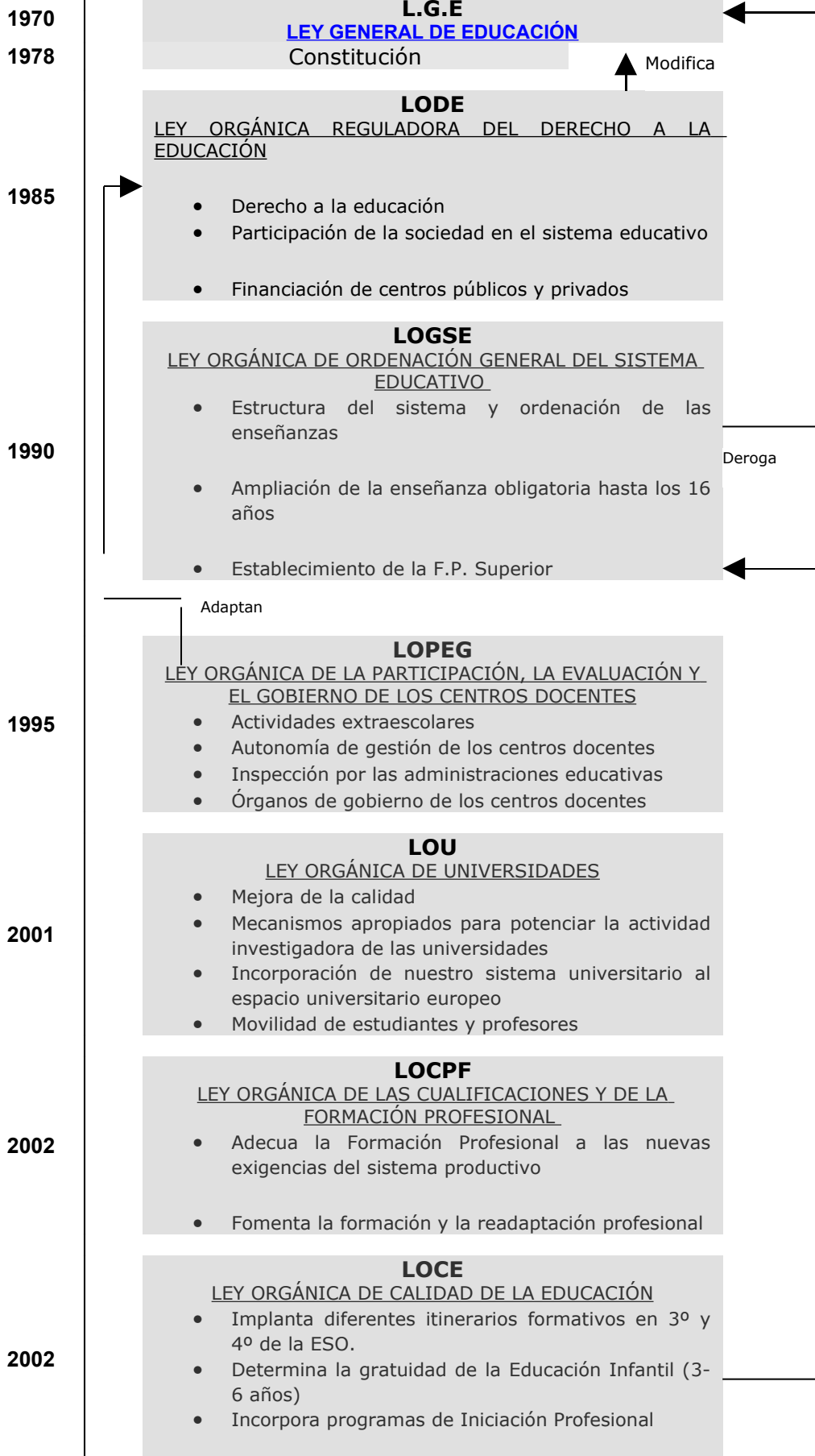
Gráfico 6: Ciudadanía y asociaciones: Para ser un buen ciudadano es importante...?



Fuente: Encuesta Social Europea, 2002.

Nota: Los países han sido ordenados según los valores correspondientes a los jóvenes que son los que se muestran.

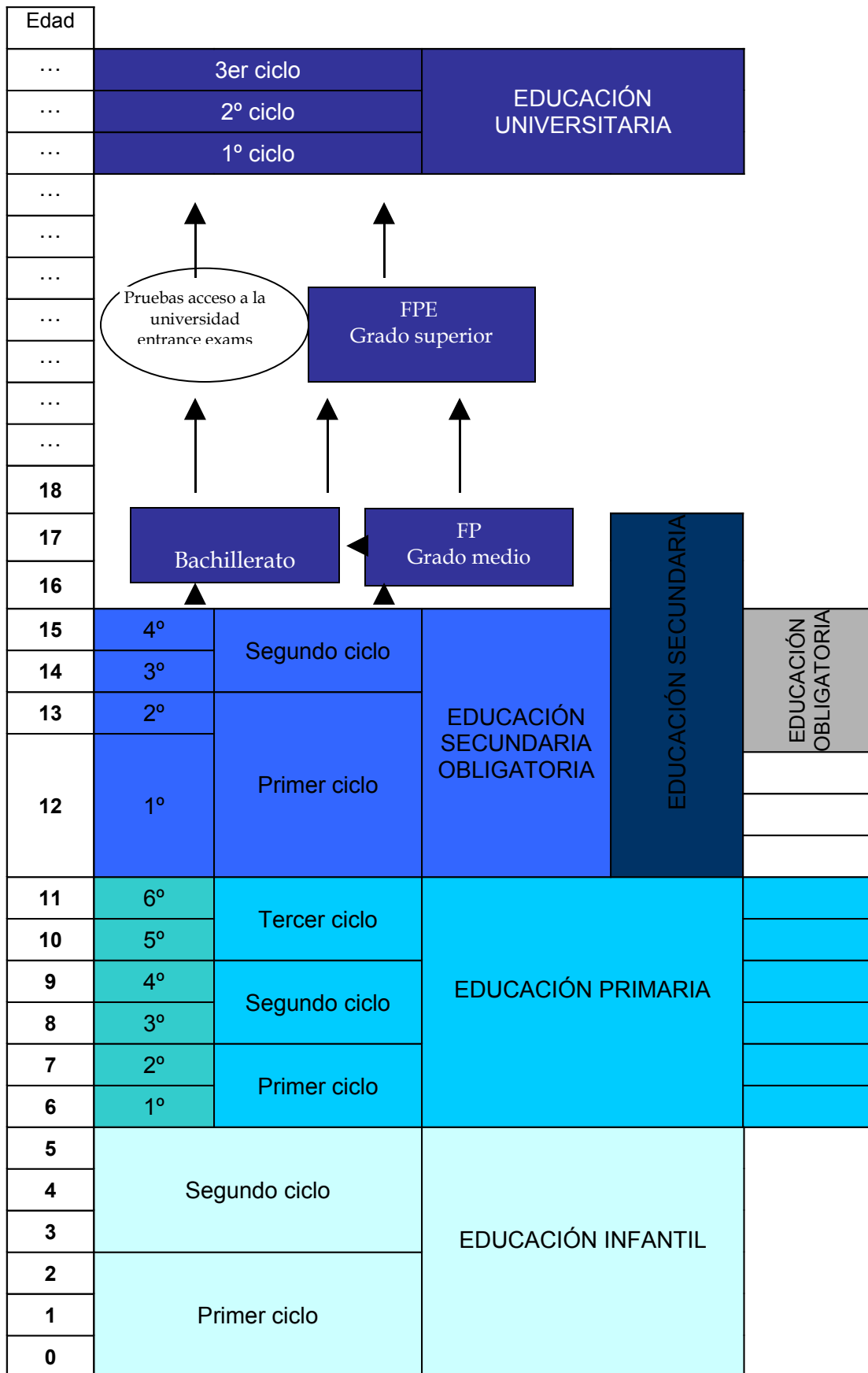
Anexo I - Leyes que regulan el Sistema Educativo y relaciones entre las mismas



- Modifica el sistema de elección de los Directores

* Fuente: Esquema extraído de la información ofrecida por el Ministerio de Educación (<http://www.mec.es>)

Anexo II – Estructura del Sistema Educativo Español (MEC 2002).



* Fuente: Esquema extraído de la información ofrecida por el Ministerio de Educación, los detalles sobre la estructura del sistema educativo pueden consultarse en <http://www.mec.es>

Anexo III – Extractos del documento “Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate” (MEC, 2004)⁶¹

PROPUESTAS

9.1. La educación en valores atenderá a dos dimensiones diferentes. Se desarrollarán los valores que favorecen la maduración de los alumnos como personas íntegras (autoestima, dignidad, libertad, responsabilidad) y en sus relaciones con los demás (respeto y lealtad, base de la convivencia y la cooperación entre las personas). Por otra parte, se potenciará la educación en aquellos valores sociales que permitan a los jóvenes la participación activa en la sociedad democrática: el conocimiento de sus derechos y deberes ciudadanos para un ejercicio eficaz y responsable de la ciudadanía.

9.2. La educación en valores se desarrollará en dos ámbitos. Por un lado se incluirá en el proyecto educativo del centro y se abordará desde la práctica docente cotidiana de todas las áreas y asignaturas, favoreciendo que los alumnos aprendan por sí mismos a convivir como ciudadanos críticos, libres, justos y solidarios. Además, se establecerá una nueva área de educación para la ciudadanía.

9.3. El currículo de esta nueva área profundizará en los principios de ética personal y social y se incluirán, entre otros contenidos, los relativos a los derechos y libertades que garantizan los regímenes democráticos, los relativos a la superación de conflictos, la igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia contra estas últimas, la tolerancia y la aceptación de las minorías, así como la aceptación de las culturas diversas y la inmigración como fuentes de enriquecimiento social y cultural.

9.4. En educación primaria, la educación para la ciudadanía será impartida por el profesor tutor de cada grupo en el último ciclo de la etapa.

9.5. En educación secundaria obligatoria, la educación para la ciudadanía será encomendada a los departamentos de geografía e historia y filosofía, y será impartida en dos cursos, uno en cada ciclo e incorporará los actuales contenidos de ética. Se impartirá, asimismo, en uno de los cursos de bachillerato.

PREGUNTAS FORMULADAS POR EL MINISTERIO

- a) ¿Le parece positiva la introducción de una nueva área de educación para la ciudadanía que sistematice la educación en valores democráticos en las distintas etapas? (9.2)
- b) ¿Qué tipo de valores y contenidos, aparte de los expuestos, considera que deben incluirse en la nueva área de Educación para la ciudadanía? (9.3)
- c) ¿En cuántos cursos cree que debería impartirse esta materia? (9.4 y 9.5)

⁶¹ Este documento incluía, además, propuestas sobre la inclusión de una asignatura no confesional de religión, así como propuestas para aumentar la participación de los estudiantes (entre otros) en la vida cotidiana de la escuela.