



# La Educación Cívica En España. Cinco Últimas Décadas De Vicisitudes Legislativas

*Civic Education In Spain.  
Legislative transformations in the last half-century*

Recibido: 30/09/2020 | Revisado: 13/11/2020 | Aceptado: 16/11/2020 | Publicado: 22/12/2020

 **Elena Arbués Radigales**  
Universidad de Navarra (España)  
earbues@unav.es  
<https://orcid.org/0000-0001-5872-830X>

 **Concepción Naval Durán**  
Universidad de Navarra (España)  
cnaval@unav.es  
<https://orcid.org/0000-0002-5927-9398>

**Resumen:** Es clara la gran influencia que las escuelas pueden tener como espacios aptos para la promoción de una sociedad más justa, de un mayor compromiso moral, cívico y político por parte de los ciudadanos. A ello contribuye la educación cívica, la cual lleva años implantada en los currículos de la mayoría de los países occidentales –con diversas denominaciones– con el objetivo de contribuir a que los ciudadanos asuman sus derechos y responsabilidades. Es considerada como una de las vías para transmitir los conocimientos, habilidades y actitudes que permitan a los jóvenes llegar a ser ciudadanos activos, con capacidad de diseñar el futuro de nuestras sociedades democráticas.

Las reformas educativas impulsadas en diferentes países insisten en la necesidad de la educación para la ciudadanía, tratando de arbitrar su incorporación en el currículum. El propósito de este artículo es mostrar la atención que, desde la Ley General de Educación de 1970, ha recibido en España la educación cívica. Para ello analizaremos las sucesivas reformas educativas implementadas desde entonces.

Nos preguntamos si estas reformas curriculares logran contribuir a mejorar la competencia cívica de nuestros escolares. Convenimos en que el discurso a favor de la democracia, la responsabilidad social, el interculturalismo y la participación cívica solo será eficaz con la implicación del profesorado, de las familias y de la sociedad en su conjunto.

**Abstract:** It is obvious that schools can exert a great influence as appropriate areas to foster a fairer and more equitable society, with greater moral, civic and political commitment among citizens. Civic education contributes to this end and, therefore, it has been introduced -with different appellations- in the curriculums of most Western countries to facilitate citizens the assumption of their rights and responsibilities. This is considered as one way of transmitting the necessary knowledge, skills and attitudes for young people to become active citizens with the capacity to build the future for our democratic societies.

The education reforms performed in different countries highlight the need for citizenship education by advocating for their incorporation in the syllabus. The objective of this article is to point out the attention that civic education has received in Spain, specially from the implementation of the 1970 General Education Act. To do so, the successive reforms that have been introduced until today are analyzed.

We ask ourselves whether these curricular reforms succeed in improving the civic competence of our students. As a main conclusion it has been established that a discourse supporting democracy, social responsibility, interculturalism and civic participation can only be effective with the commitment of the teaching staff, family and society as a whole.

**Palabras clave:** política educativa, reforma de la educación, legislación educativa, currículum; educación cívica, educación moral.

**Keywords:** educational policy, education reform, educational legislation, curriculum, civic education, moral education.

## Introducción

Durante el siglo XIX los Estados liberales entendieron el desarrollo educativo y la escolarización obligatoria como uno de los instrumentos básicos para conseguir que sus habitantes alcanzasen la condición de auténticos ciudadanos. Este objetivo, formar a los ciudadanos que el nuevo Estado precisaba así como crear en ellos un fuerte sentimiento de identificación con la nación era uno de los fines que se asignaba a los modernos sistemas educativos (Puelles, 2004). Analizando nuestro pasado educativo vemos que su aplicación ha atravesado múltiples avatares históricos, presididos por un fuerte debate ideológico.

Fue en la segunda mitad del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, cuando los sistemas educativos crecieron en todo el mundo de una manera espectacular. En España se produjeron importantes transformaciones en todos los ámbitos, tanto en el económico y social como en el político. En lo que se refiere al desarrollo de la política educativa, podemos señalar los siguientes hitos históricos: la Ley de Enseñanza Primaria de 1945, vigente aproximadamente durante veinte años; el llamado periodo tecnocrático, a partir de la década de los sesenta, que trajo consigo la universalización del acceso a la enseñanza; la Ley General de Educación de 1970, con la que el Estado asume definitivamente su responsabilidad en materia de educación; la promulgación de la Constitución de 1978, que atribuye a todos los españoles el derecho a la educación en condiciones de igualdad y libertad; la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985, que desarrolla los principios educativos contenidos en la Constitución; la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990, que da forma jurídica a la profunda reforma educativa planteada en ese momento; la Ley Orgánica de Educación de 2006, momento en el que el Estado sitúa la educación cívica dentro de las materias curriculares; por último la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Enseñanza de 2013, cuyo objetivo es progresar hacia una mejora de la calidad educativa.

La consideración de la educación cívica se inscribe dentro de una corriente europea de educación para la ciudadanía democrática (Bell, 1995; Ibáñez Martín, 2006; Kerr, 1999; Naval, Print y Veldhuis, 2002; Rodríguez y Sabariego, 2003; Ruiz, 2001). Algunos ejemplos de esta tendencia internacional son la introducción de la educación cívica, legal y social en Francia en 1999 (Tournier, 2006); la introducción de las clases de educación para la ciudadanía en las escuelas inglesas en 2002 (DfEE/QCA, 1998) y el programa aprender y vivir la democracia llevado a cabo en Alemania (Edelstein, 2004).

A pesar de que la Unión Europea no tiene competencias en sentido estricto en materia de educación, a partir de la firma del *Tratado de Roma* en 1957 ha existido una política educativa desde las instituciones comunitarias. En el *Tratado de Maastricht* de 1993 se definió la ciudadanía europea y se concretaron los derechos obtenidos y las responsabilidades asumidas por los ciudadanos de los Estados miembros (artículo 8). Fue en el *Tratado de Ámsterdam* de 1997 (artículo A) donde se desarrolló una visión más amplia de la ciudadanía europea, señalando el protagonismo activo de los ciudadanos (Naval, Print y Veldhuis, 2002). Para reforzar esta visión la Unión Europea publicó, entre otros, el documento *Education for Active Citizenship in the European Union* en el que se definen los valores sobre los que se basan los principios de la ciudadanía europea: interdependencia, democracia, igualdad de oportunidades y respeto mutuo (Comisión Europea, 1998).

Es en este ámbito de la política comunitaria donde debemos considerar la educación para la ciudadanía democrática, ya que la educación de las jóvenes generaciones es considerada como un desafío esencial para la Unión Europea (Pausch, 2016). Las reformas educativas impulsadas en diferentes países insisten en la necesidad de la educación para la ciudadanía en estrecha relación con una educación en valores y tratan de arbitrar su incorporación formal dentro del currículo. "Buscando con ello una mayor explicitación de unos contenidos que siempre han formado parte, en mayor o menor medida, del llamado currículo oculto" (González Torres y Naval, 2000, p.221). Pasamos a abordar el caso concreto español con más detalle.

## Vicisitudes de la educación cívica en España: de la LGE (1970) a la LOMCE (2013)

Comenzaremos nuestro análisis refiriéndonos a la Ley General de Educación de 1970. A continuación realizaremos una revisión de lo que en materia educativa se dice en el texto constitucional, principalmente por dos motivos: en primer lugar, porque con el pacto social y político sellado con su elaboración y promulgación se intentó, entre otras cosas, zanjar el largo debate histórico sobre la educación en nuestro país; y, en segundo lugar, porque es la norma fundamental que rige nuestra convivencia democrática. Por tanto, parece razonable que sea la base sobre la que se establezcan los contenidos de la educación para la ciudadanía. Tras la Constitución analizaremos la legislación subsiguiente, emanada en la democracia.

### **Ley General de Educación (1970)<sup>1</sup>**

En lo que respecta a la educación cívica, bajo el régimen franquista se elaboraron manuales escolares para proyectar la educación ciudadana en los contenidos. Algunas de las enciclopedias escolares más representativas del momento incluyen lecciones diferenciadas de educación cívica, como *Formación Político-Social* para niños y *Formación Política, Familiar y Social* para niñas. En el bachillerato se impartía la asignatura de *Formación del Espíritu Nacional y Formación Política* para que el alumnado de ambos sexos aprendiera los valores que identificaban al régimen (González Pérez, 2014). En la década de los 60 se comenzaron a experimentar transformaciones, producto de la apertura del régimen y la necesidad de extender la escolaridad obligatoria. En 1965 se aprobaron los nuevos *Cuestionarios Nacionales de Enseñanza Primaria* que, en cierta medida, intentan actualizar la educación. Resultado de sus innovaciones fue la fusión de las dos materias en una única denominada *Educación Cívico-Social* (Mayordomo, 1998). Sin obviar estos antecedentes educativos en nuestro país, cabría cuestionar la autenticidad y viabilidad de la educación cívica al margen de un Estado de derecho.

Para lograr que el sistema educativo se ajustara a las necesidades de la sociedad española Villar Palasí, ministro de educación de 1968 a 1973, impulsó la reforma recogida en la Ley General de Educación de 1970. Los contenidos de educación cívica se incluyeron en el área de ciencias sociales y se impartía en los tres últimos cursos de la EGB: en 6º abarcaba la sociedad y los grupos sociales; en 7º comprendía el Estado; y en 8º incluía España y el mundo internacional (Mayordomo, 1998). Durante el periodo de transición se impartió una asignatura denominada *Convivencia en Democracia*. Se cursaba en la segunda etapa de EGB y desarrollaba contenidos de ciencia política. Una Orden Ministerial del 29 de noviembre de 1976 introdujo nuevos contenidos en el área social para el curso 1976-77. Así se informaba de ello el 3 de diciembre de 1976 en la edición impresa del diario *El País*:

Hoy es quizá el día más importante para el futuro de España. Hoy las escuelas estrenan programa, podríamos decir, porque a partir de hoy, en las escuelas españolas no se va a enseñar ya la idea de Patria como unidad de destino, ni lo que son la «familia, el sindicato y el municipio». A partir de hoy, en las escuelas españolas, se enseñará lo que es la convivencia y el respeto de unos a otros, se enseñará cuáles son los obstáculos para la convivencia y sus fundamentos, se enseñará la Declaración de los Derechos Humanos, se enseñará, en una palabra, a ser persona dentro de una comunidad<sup>2</sup>.

### **Constitución Española (1978)**

En 1979 se añadió a la asignatura *Historia de España* de 3º de BUP contenidos sobre la Constitución Española de 1978 (González Pérez, 2014). Parece lógico, considerando que constituye el marco jurídico de nuestra vida en sociedad.

1 Cfr. <https://bit.ly/3l1EdG5> En adelante, para referirnos a esta ley educativa, utilizaremos las siglas LGE.

2 Cfr. La convivencia, nueva asignatura para las escuelas españolas <https://bit.ly/33gltNd>

La Constitución se elaboró en un momento histórico peculiar, buscando el consenso y con el objetivo de establecer una convivencia pacífica y en libertad. Con su promulgación se pretendía consolidar un estado de derecho que garantizase tanto la convivencia democrática en nuestro país como el establecimiento de relaciones de cooperación entre los pueblos.

En cuanto a la educación, cuatro de sus artículos son la base de nuestro actual ordenamiento escolar. El artículo 27, que regula los derechos y libertades en materia de educación; el artículo 16, que garantiza el derecho a la libertad ideológica y religiosa; el artículo 20, que reconoce la libertad de expresión y la libertad de cátedra; y el artículo 44, que trata de la promoción de la cultura, la ciencia y la investigación.

Con la introducción de la educación cívica en nuestro sistema educativo se busca contribuir a una educación para la ciudadanía democrática. Por tanto, parece no sólo lógico sino necesario incluir el estudio de la Constitución, o de parte de su articulado, en el currículum. Revisando el articulado podríamos perfilar algunos de esos contenidos: los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo que sustentan la convivencia; la forma política del Estado; la composición del Gobierno y sus funciones; el Estado de las Autonomías y la unidad de la Nación; la actividad de los partidos políticos; la participación en la vida social, cultural, económica y política; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; la lucha contra la discriminación; la protección y conservación del medio ambiente, entre otros.

Tal como se señala en el artículo 81, son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Siete se han promulgado desde entonces relativas a la educación. Los derechos y libertades educativas están regulados por la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985 que a continuación pasamos a analizar.

### ***Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985)***<sup>3</sup>

Esta ley reconoce el derecho a una educación básica y gratuita, y establece los grandes fines de la educación y los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa. Desarrolla los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución: el derecho a la educación básica y gratuita, el derecho de los padres a elegir tanto el centro docente como la formación religiosa y moral que estimen más adecuada para sus hijos, la libertad de asociación de padres y alumnos, la libertad de cátedra, la libertad de creación de centros docentes, la participación de los poderes públicos en la programación general de la enseñanza y la intervención de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

Aparentemente poco encontramos relativo a la educación para la ciudadanía. No es extraño teniendo en cuenta que el origen del interés por educar para el ejercicio de la ciudadanía democrática arranca en Europa posteriormente, a finales de la década de los ochenta. Podemos reconocer su aportación al fomento de la participación de los miembros de la comunidad escolar. Esta es una cuestión nada desdeñable si consideramos al centro educativo en su función socializadora y como un ámbito privilegiado de integración social. La escuela es, después de la familia, un eje central en el proceso de socialización (Rodríguez, Bernal y Urpí, 2005). Convenimos en que toda intervención educativa en la escuela en favor del fomento de la convivencia y la participación repercutirá en beneficio de la sociedad. A partir de esta ley se inicia la progresiva introducción de la educación cívica en las posteriores reformas legislativas.

### ***Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)***<sup>4</sup>

La LOGSE, reguladora del sistema educativo español durante doce años, pretendió la reforma global del sistema para adaptarlo en su estructura y en su funcionamiento a las grandes transformaciones producidas en los últimos veinte años, desde la LGE de 1970 (preámbulo, párrafo 11).

3 Cfr. <https://bit.ly/2Sf8ftH> En adelante, para referirnos a esta ley educativa, utilizaremos las siglas LOE.

4 Cfr. <https://bit.ly/3lOp87B> En adelante, para referirnos a esta ley educativa, utilizaremos las siglas LOGSE.

El preámbulo de la ley recoge los criterios que justifican la oportunidad y el sentido de las disposiciones legales que contiene el articulado. Se apuesta por un objetivo fundamental: proporcionar a los niños y jóvenes una formación plena que ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer, de manera crítica y en una sociedad plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad (preámbulo, párrafo 2).

En la ley se da un papel destacado a la educación de la sociabilidad, hasta el punto de convertirla en un objetivo prioritario.

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 (preámbulo, párrafo 3).

En el título preliminar se señalan los fines a los que se orienta la ley. Entre esos fines, relacionados con la educación social, figuran los siguientes: el pleno desarrollo de la personalidad del alumno; la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad; la preparación para participar activamente en la vida social y cultural; y la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad (artículo 1). Y entre los principios destacan: la formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales; la igualdad de derechos entre sexos y el rechazo a todo tipo de discriminación; el desarrollo del espíritu crítico; el fomento de hábitos de comportamiento democrático; y el respeto del medio ambiente (artículo 2).

Es significativo también que el primero de los principios rectores de la actividad educativa sea la educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales (Jiménez Abad, 2000). En el Real Decreto 1344/1991, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria, se señala que la educación social y la educación moral constituyen un elemento fundamental del proceso educativo, que han de permitir a los alumnos actuar con comportamientos responsables dentro de la sociedad actual. Este tema, junto a otros considerados de gran trascendencia por responder a determinados problemas sociales, fueron introducidos en el currículo como temas transversales.

Es en el prólogo común de los Diseños Curriculares Base (DCB) donde se formula la primera conceptualización de lo que iban a ser los temas transversales: un conjunto de aspectos, de especial relevancia para el desarrollo de la sociedad, que no parecía apropiado incluir como áreas aisladas ni como bloques de contenidos dentro de un área. “Parece mejor impregnar la actividad educativa en su conjunto con estos contenidos” (MEC, 1989, p.85).

Como apunta González Lucini, los temas transversales entran de lleno en el campo de la educación en valores (1994). La realidad fue que se incluyeron en el currículum escolar como una concreción de la educación en valores y actitudes planteada en la ley. Explica González Lucini que son contenidos educativos definidos por tres características: hacen referencia a la realidad y a los problemas sociales; son relativos a valores y actitudes; y han de desarrollarse dentro de las áreas curriculares como parte de ellas (1999).

En el currículum, tanto en primaria como en secundaria, se concretaron en las siguientes dimensiones: educación moral y cívica, educación para la paz, para la salud, para la igualdad entre sexos, educación ambiental, educación sexual, educación del consumidor y educación vial<sup>5</sup>. En una segunda etapa, a partir de la publicación de las cajas rojas de 1992, la educación moral y cívica comenzó a adquirir relevancia, constituyéndose en el eje y paradigma referencial en torno al cual se articulan el resto de los temas transversales (MEC, 1993).

La propuesta de educación moral y cívica de la LOGSE buscaba “la formación de personas autónomas y dialogantes, dispuestas a comprometerse en una relación personal y en una participación social

<sup>5</sup> Cfr. Reales Decretos 1344-45/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria y Secundaria Obligatoria (BOE núm. 220, viernes 13 de septiembre de 1991).

basadas en el uso crítico de la razón, la apertura a los demás y el respeto por los Derechos Humanos” (MEC, 1992, p.15). Creemos conveniente aclarar, tal y como consta en dicho documento, que dicha propuesta de educación moral se caracteriza por mantener la desaparición de valores absolutos, propia de formas educativas tradicionales, como una condición de las sociedades modernas, abiertas y plurales. Desde esta perspectiva, cada sujeto ha de esforzarse por construir sus propios criterios morales, que den sentido y orienten su propia existencia. “La mejor manera de vivir parece ser aquella en la que el sujeto decide voluntaria y racionalmente cómo vivir” (10). En este sentido Jiménez Abad llega a una doble conclusión: el relativismo moral que se percibe dificulta la realización del principio de una formación integral; y que los temas transversales, tal y como se presentan, no pueden suplir una formación moral sistemática (2000).

Para evitar caer en el subjetivismo, por encima de la pluralidad de opciones y, sin retornar al modelo de valores absolutos, se considera que pueden reconocerse como deseables los valores que encarna la Constitución y las formulaciones de los Derechos Humanos (MEC, 1992). Parece adecuada esta opción, no tanto por la razón apuntada, sino porque, efectivamente, son los valores constitucionales y los Derechos Humanos la base sobre la que, consideramos, deberían formularse los contenidos de la educación para la ciudadanía en nuestro país. En cuanto a los Derechos Humanos, consideramos que “la educación del civismo pasa, en primera instancia, por la educación sobre, para y en los Derechos Humanos” (Naval, 2000, 49). Elósegui apunta la conveniencia y necesidad de una enseñanza de los Derechos Humanos, aunque la clave está en la perspectiva que se adopte para enseñarlos. Pueden mostrarse desde una posición objetivista o desde una posición relativista (2008). Bárcena, Gil y Jover consideran que la enseñanza de los Derechos Humanos puede suscitar dos efectos en los alumnos: que aprendan a percibir el valor del ser humano; y promover que adopten un compromiso humanizador a través de sus actos (1999). También parece válida la consideración de la educación moral como ayuda para hacer posible una convivencia justa y adecuada; para inculcar en los educandos conductas y hábitos coherentes. “La educación moral quiere formar hábitos de convivencia que refuercen valores como la justicia, la solidaridad, la cooperación o el respeto por la naturaleza” (MEC, 1992, pp.9-10).

Sin duda, los legisladores optaron por incluir dichas temáticas transversalmente por su contenido altamente educativo. La dificultad de su puesta en práctica es clara; no deja de ser un desafío, pues exige ir más allá de la organización por áreas y bloques de los contenidos que establece el currículo (Vázquez, R. y Porto, A. S., 2020). Las opiniones sobre su eficacia educativa son dispares. Según Celorio (1996) posibilitan promover visiones interdisciplinares, facilitando la comprensión de fenómenos difícilmente explicables desde la óptica parcial de una disciplina. Sin embargo para Yus no ofrecen un marco conceptual adecuado que haga posible su estudio y aplicación pedagógica (1996). Naval, Iriarte y Laspalas señalan la indeterminación curricular, el estatus institucional débil y el que recaiga sobre el profesorado toda la tarea de su puesta en práctica como causas de su posible ineficacia (2001).

### ***Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002)*<sup>6</sup>**

Esta ley, promulgada doce años después de la ley anterior, pretende ajustar la política educativa al nuevo contexto social y tecnológico; y con ello, responder a las expectativas de los ciudadanos respecto al papel de los sistemas de educación. El objetivo esencial de la ley es el logro de una educación de calidad para todos. Los cambios que introduce afectan, sobre todo, a la Educación Secundaria Obligatoria, al Bachillerato, a la organización y gestión de los centros educativos, y a cuestiones relativas a la evaluación y la inspección del sistema.

<sup>6</sup> Cfr. <https://bit.ly/2GkUQxp> En adelante, para referirnos a esta ley educativa, utilizaremos las siglas LOCE.

Al comienzo del texto no nos encontramos con un preámbulo de la ley, sino con una “exposición de motivos”. Y es que sin dejar de reconocer las aportaciones valiosas de las reformas educativas previas, se admiten una serie de deficiencias importantes en el sistema educativo: la necesidad de reducir las elevadas tasas de abandono de la ESO; de mejorar el nivel medio de conocimiento de los alumnos; de universalizar la educación de la primera infancia y de ampliar la atención educativa a la población adulta.

Las medidas promovidas por la ley se organizan en torno a cinco ejes. El primer eje son los valores del esfuerzo y de la exigencia personal. El segundo eje consiste en orientar más abiertamente el sistema educativo hacia los resultados, a la intensificación de los procesos de evaluación de los alumnos, de los profesores, de los centros y del sistema en su conjunto. El tercero consiste en reforzar un sistema de oportunidades de calidad para todos. El cuarto eje se refiere al profesorado. La ley se propone elevar su consideración social, reforzar el sistema de formación inicial y orientar mejor la formación continua. El quinto eje está relacionado con el desarrollo de la autonomía de los centros educativos y con el estímulo de la responsabilidad de éstos en el logro de buenos resultados por sus alumnos.

Entre los valores a transmitir figura “la práctica de la solidaridad, mediante el impulso a la participación activa de los alumnos en actividades de voluntariado” (artículo 1b). La LOCE, además de referirse a la participación de los alumnos en el centro educativo, propone la participación activa en la sociedad, y lo concreta en el ejercicio de la solidaridad en acciones de voluntariado.

La solidaridad es un valor que en sí mismo entraña una participación activa, adherirse a las causas de los demás, establece vínculos especiales entre los seres humanos, el punto de referencia es el necesitado; esto es mucho más que respetarlos (Naval, 2009). En este sentido apunta Henriques: “El servicio voluntario es un poderoso medio de educación y una oportunidad para participar activamente en la sociedad. Es una ocasión para que la gente joven ejercite su ciudadanía trabajando juntos y con otras personas para contribuir al desarrollo humano en el nivel local, nacional o internacional” (2002, p.298).

La participación en la democracia es importante porque genera cohesión social e implica que los ciudadanos se interesan por el bien común. Cualquier ciudadano puede y debe participar, de diversas formas, básicamente dos: participación política y participación social (Bernal, 2002). Cuando se habla de participación en la escuela, se habla más bien de la participación política, como uno de los cauces para aprender a participar en la sociedad. Pero entendemos que el núcleo de la participación social desborda el marco de la escuela (Naval, 2003) y que la práctica del voluntariado, entre otras, puede ser un medio eficaz de ejercitarla. La educación se entiende en la ley como un elemento de convergencia entre el progreso individual y la cohesión social; considerando a ambos objetivos ineludibles para el avance de nuestra sociedad.

Esta ley no llegó a implementarse por razones de cambio de signo político en el gobierno. En España, en estas cinco décadas, ha sido un problema recurrente el que cada nuevo gobierno promueva una nueva ley educativa.

### ***Ley Orgánica de Educación (2006)***<sup>7</sup>

En lo referente al currículo, una de las apuestas de la LOE es la educación para la ciudadanía. Se trata de un nuevo ámbito del currículum escolar que se presenta con distintas denominaciones según la etapa educativa. Se impartirá en algunos cursos de la Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución Española y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global” (preámbulo, párrafo 48).

<sup>7</sup> Cfr. <https://bit.ly/3n6xa0v> En adelante, para referirnos a esta ley educativa, utilizaremos las siglas LOE.

La ley dispone que se impartirá la asignatura de educación para la ciudadanía en Educación Primaria, en uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa, en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres. En la Educación Secundaria Obligatoria será cursada por todos los alumnos en dos momentos: el primero en uno de los tres primeros cursos, se denominará *educación para la ciudadanía y los derechos humanos*; y el segundo en cuarto curso, se denominará *educación ético-cívica*. Al igual que en primaria, se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres. En Bachillerato será una materia común y se denominará *filosofía y ciudadanía* (artículos 18.3, 24.3, 25.4 y 34.6).

Tanto los objetivos como los contenidos de la educación para la ciudadanía y del resto de las asignaturas se especifican en los correspondientes Reales Decretos de enseñanzas mínimas. En ellos se señalan los bloques de contenidos para cada una de las etapas educativas<sup>8</sup>. En Educación Primaria: individuos y relaciones interpersonales y sociales, la vida en comunidad y vivir en sociedad. En Educación Secundaria Obligatoria: contenidos comunes, relaciones interpersonales y participación, deberes y derechos ciudadanos, las sociedades democráticas del siglo XXI y ciudadanía en un mundo global. En Bachillerato: contenidos comunes, el saber filosófico, el ser humano: persona y sociedad, filosofía moral y política, y democracia y ciudadanía.

En España asistimos a un caliente debate en torno a esta propuesta; parte de la polémica sobre la asignatura saltó por los contenidos incluidos en algunos de los manuales. Cabe decir que allí donde no llegó el gobierno estableciendo un currículum mínimo, llegaron las líneas editoriales con los contenidos de sus publicaciones. Esto evidencia que la orientación ideológica no sólo llega a través de la legislación de un determinado gobierno, sino también a través de los contenidos de los libros de texto y, en último término, está en función de la orientación que el profesor de a los alumnos al impartir la asignatura (Jover y Naval, 2007; Naval y Arbués, 2008).

Es de experiencia internacional que una de las cuestiones clave, quizá la más importante, a la hora de diseñar un programa de educación para la ciudadanía es alcanzar un consenso amplio que permita delimitar los principios y objetivos educativos que lo sustentan. Parece razonable desear y lograr un consenso social en torno a esta materia, como condición necesaria, si se pretende que cumpla la misión educativa que se propone cubrir. Lamentablemente no se logró.

### **Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (2013)<sup>9</sup>**

Los principales objetivos que persigue la reforma son reducir la tasa de abandono temprano de la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, mejorar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes. Los principios sobre los cuales pivota la reforma son: el aumento de la autonomía de los centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias (preámbulo, capítulo VI). Hay tres ámbitos sobre los que la LOMCE hace especial incidencia con vistas a la transformación del sistema educativo: las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el fomento del plurilingüismo, y la modernización de la Formación Profesional (preámbulo, capítulo XI).

En relación con el tratamiento educativo de la educación cívica, la llegada de la LOMCE supone un declarado cambio respecto de la LOE. En la Educación Secundaria Obligatoria se introduce únicamente, como optativa, la asignatura *Valores éticos*. Exactamente ocurre lo mismo en la Educación Primaria, en donde a lo largo de los seis cursos que la componen el alumnado ha de ir decantándose entre educación religiosa y educación ética. La optatividad de los valores éticos significa que tal materia

8 Cfr. Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (BOE núm. 293, viernes 8 de diciembre de 2006). Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la ESO (BOE núm. 5, viernes 5 de enero de 2007). Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas (BOE núm. 266, martes 6 de noviembre de 2007).

9 Cfr. <https://bit.ly/30kh89L> En adelante, para referirnos a esta ley educativa, utilizaremos las siglas LOMCE.

no ha de ser cursada por todos los alumnos, como si el alumnado que opta por la educación religiosa no estuviera llamado a una formación ético-cívica democrática común (Gracia y González, 2016).

Podemos decir que en cuanto a la educación cívica esta ley replica la propuesta de la LOGSE. En el capítulo XIII del preámbulo se considera esencial la preparación para la ciudadanía activa y la adquisición de las competencias sociales y cívicas, recogidas en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. Esta necesidad se aborda de forma transversal al incorporar la educación cívica y constitucional a todas las asignaturas durante la educación básica, de forma que la adquisición de competencias sociales y cívicas se incluya en la dinámica cotidiana de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

### Reflexión final

Tras el análisis legislativo realizado podemos decir que la educación cívica realmente es considerada entre los fines de la educación en nuestro país. Podemos verificar el papel destacado que, en general, se concede en la legislación española a la dimensión social de la educación. Se prevé una formación en valores, tanto personales como sociales, que capacite para la convivencia democrática y fomente el respeto a los Derechos Humanos. Pero lo realmente importante es que la aplicación de esas reformas repercuta positivamente en la mejora de la competencia cívica de los escolares.

Las dos propuestas curriculares que, en la enseñanza obligatoria, se han implementado en España en los últimos años en lo que respecta a la educación cívica son:

1. Impartirla en el espacio de una asignatura, por lo que podríamos temer que los aprendizajes sean principalmente conceptuales y no permitan transferencias significativas en términos de actitudes y de acciones (Oraison, 2008). Esta fue la propuesta de la LOE en 2006. El curso académico 2008-2009 realizamos un estudio con una muestra representativa de alumnos de tercero de secundaria (N=1557) de la provincia de Zaragoza. Ese curso académico fue el primero en el que los alumnos de secundaria españoles cursaron la asignatura de *educación para la ciudadanía y los derechos humanos*. El objetivo del estudio era analizar la eficacia de la asignatura. Para ello se pasó a los alumnos un cuestionario antes y después de cursarla, referido a los siguientes factores: conocimientos teóricos, valores personales, valores sociales, actitudes democráticas y de participación, y actitudes de compromiso social. Los resultados del estudio muestran que, tras cursar la asignatura, los aprendizajes solo mejoran significativamente en conocimientos teóricos. En el resto de los factores, aunque los resultados mejoran ligeramente, las diferencias no son significativas. Atendiendo a lo que los alumnos manifestaron tras cursar la asignatura podríamos decir que, tal y como se planteó, no lograba alcanzar todos los objetivos esperados (Arbués, Reparaz y Naval, 2012).
2. Anteriormente la LOGSE introdujo la transversalidad como una importante innovación. En la actualidad la LOMCE adopta la misma modalidad. Se confió en la transversalidad como en el espacio adecuado para trabajar los valores y para integrar las propuestas de educación moral y cívica; pero la realidad fue una cierta indeterminación curricular. Consideramos que con la implicación del profesorado es posible llevarlo a cabo (Rosales, 2019); pero no se hará con eficacia si no se evalúan los resultados de aprendizaje. Para fomentar en los alumnos valores y actitudes es preciso contar con profesores implicados, que esos valores impregnen el proyecto educativo de centro, y que se evalúen tanto los logros como el proceso. Por eso nuestra propuesta es que la competencia social y cívica se afronte con cierta transversalidad, desde tres o cuatro asignaturas, y que sea evaluable<sup>10</sup>. Además la experiencia demuestra que, desde un punto de vista metodológico, conviene plantear propuestas y proyectos significativos, en los que se desarrollen hábitos sociales, con planteamientos participativos y atractivos que inviten al compromiso y promuevan el pensamiento crítico (Arroyo *et al.* 2020).

<sup>10</sup> La propuesta detallada de transversalidad evaluable para trabajar la competencia social y cívica puede encontrarse en Arbués *et al.* (2012). Disponible en <https://bit.ly/3n1nOmS>

En nuestro país la implantación de la asignatura por la LOE en 2006 supuso una fuerte confrontación dialéctica e ideológica entre partidarios y detractores. Lo que se cuestionaba no era tanto la necesidad de educar el civismo como la forma de llevarlo a cabo. Quizá lo más destacable sean las objeciones de conciencia planteadas por los padres que se oponían a que el Estado se inmiscuyera en la educación moral de sus hijos. Navarro-Valls y Martínez Torrón explican cómo el Estado, cuando se hace intervencionista, legisla sobre cuestiones de fuerte contenido ético, imponiendo a los ciudadanos una importante carga moral con la consecuente incidencia en las convicciones personales. Es entonces cuando las conciencias individuales se ven amenazadas por las leyes que desafían la conciencia personal, amparándose en una conciencia común de la sociedad (2011).

La redacción del artículo 27, con sus diez apartados, supuso un importante esfuerzo de conciliación y fue necesario que las dos formaciones políticas mayoritarias en ese momento realizaran cesiones. Una posición se situaba en torno al principio de libertad, y sus cesiones se centraron sobre todo en reconocer el papel activo del Estado y que la comunidad escolar interviniera en el control y gestión de los centros. Por otro lado estaban quienes se situaban en torno al principio de igualdad. Sus cesiones implicaron aceptar la libertad de creación de centros; que los poderes públicos subvencionaran a los centros privados; y aceptaron el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones (Puelles, 2004).

Pese al consenso, la realidad es que los gobiernos de una u otra orientación, cuando ostentan el poder, ponen en marcha políticas de educación diferentes. Podemos pensar que el pacto escolar sellado en torno al artículo 27 de la Constitución es lo suficientemente amplio, general o ambiguo, para que cada partido pueda incidir en unos aspectos más que en otros, siempre que se respete lo esencial del pacto constitucional. Esto también pone en evidencia que, en materia educativa, se consiguió un consenso básico y de procedimientos.

Consideramos que la elaboración del discurso pedagógico debería regirse por la consideración de la educación como un bien fundamental para el desarrollo personal y social. Para lo cual conviene evitar el uso político de la educación y plantear la necesidad de huir del peligro de convertir a la escuela y a la educación en un ámbito de lucha ideológica o en una vía de transmisión de la ideología del grupo político dominante (Ibáñez-Martín, 2006; López, 2019). El problema es que en nuestra historia reciente ocurre con frecuencia, al igual que en otros lugares, que la educación está condicionada a discursos políticos diversos y alternativos.

Se propone aquí una pedagogía que haga de los centros educativos espacios generadores de civismo, una metodología donde se incluyan las imágenes y actitudes que permitan al alumnado dar sentido a la participación. El conocimiento y comprensión de la realidad social posibilitará a los educadores reflexionar sobre su actuación docente y los escenarios de intervención social, así como posibilitar a los estudiantes tener una visión global del mundo que, sin duda, implica desarrollar determinados conocimientos y habilidades (Arévalo y García, 2017).

Conviene señalar que los esfuerzos realizados en los centros escolares resultarán en buena parte infructuosos si no cuentan con la colaboración de la familia y de la sociedad en su conjunto (Rosales, 2015). Conviene atender especialmente a la influencia que ejercen en los jóvenes los medios de comunicación y las tecnologías de la información, muy concretamente las redes sociales. La virtualidad educativa de los medios de comunicación, de las tecnologías de la información, de internet y de las pantallas, así como las posibilidades que ofrecen de participación, son incuestionables, pero sus promotores deben ser conscientes y asumir la responsabilidad que desempeñan en la educación de los futuros ciudadanos. Es el dilema y el reto que las redes sociales nos plantean hoy. Apuntamos, pues, al paradigma de la sociedad educadora, en el que la responsabilidad de educar en valores pertenece a todas las instituciones y agentes sociales, en definitiva, a toda la sociedad.

## Referencias

- Arbués, E., Reparaz, C. y Naval, C. (2012). Los alumnos y la educación para la ciudadanía. Primeros resultados. *Revista Española de Pedagogía*, año LXX, 253, 417-439. <https://bit.ly/3ppc7rj>
- Arbués E., Naval, C., Reparaz, C., Sádaba, C. y Ugarte, C. (2012). *La competencia social y cívica*. Parlamento de Navarra. <https://bit.ly/2lptJTt>
- Arévalo, D. y García, S. (2017). Comprender y ejercer la ciudadanía como educadores. *RES, Revista de Educación Social*, 24, 1211-1220. <https://bit.ly/36yur8H>
- Arroyo, E., Crespo, B., Mancha, J. C. y Schugurensky, D. (2020). Prácticas innovadoras en educación ciudadana. ¿Qué dicen las revistas académicas españolas? *Revista Fuentes*, 22(2), 212-223. <https://doi.org/10.12795/revistafuentes.2020.v22.i2.09>
- Bárcena, F., Gil, F. y Jover, G. (1999). *La escuela de la ciudadanía. Educación, ética y política*. Desclée de Brouwer.
- Bell, G. H. (1995). *Educating European Citizens*. David Fulton Publishers.
- Bernal, A. (2002). Voluntariado: participación social educadora. En C. Naval, *Participar en la sociedad civil* (pp. 81-109). Eunsa.
- Celorio, J. J. (1996). Transversalizar los contenidos. ¿Misión imposible? *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 27, 61-82. <https://bit.ly/36yvmGb>
- Comisión Europea (1998). *Education and active Citizenship in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities. <https://bit.ly/32KfuQ1>
- DfEE/QCA (1998). *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*. DfEE/QCA.
- Edelstein, W. (2004). The Struggle for Citizenship Education in German Schools. Paper Presented at the UK-German Education Policy Seminar on Cultural Diversity in School Education, Berlin, 29-30 November 2004.
- Elósegui, M. (2008). La educación para la ciudadanía y los derechos humanos. *Persona y Derecho*, 58, 417-453. <https://bit.ly/3eXtM4t>
- González Lucini, F. (1994). *Temas transversales y educación en valores*. Anaya.
- González Lucini, f. (1999). *Temas transversales y áreas curriculares*. Anaya.
- González Pérez, T. (2014). La educación cívica en España: retrospectiva y perspectiva. *Revista História da Educação*, 18 (42), 115-130. <https://bit.ly/3kvHqgz>
- González Torres, M. C. y Naval, C. (2000). Una aproximación a la educación para la ciudadanía en Europa en la última década. En C. Naval y J. Laspalas (Eds.), *La educación cívica hoy. Una aproximación interdisciplinar* (pp. 221-248). Eunsa.
- Gracia, J. y González, V. (2016). Justificación filosófica de la educación en valores éticos y cívicos en la educación formal. Análisis crítico de la LOMCE. *Teoría de la Educación*, 28 (1), 83-103. <https://doi.org/10.14201/teoredu201628183103>
- Henriques, M. H. (2002). El voluntariado de los jóvenes: una experiencia para aprender y vivir. Una perspectiva de la UNESCO. En A. Bernal Martínez de Soria (Coord.), *El voluntariado. Educación para la participación social* (pp. 297-310). Ariel.
- Ibáñez Martín, J. A. (2006). La educación para la ciudadanía y el bálsamo de fierabrás. En C. Naval y M. Herrero, *Educación y ciudadanía en una sociedad democrática* (pp. 154-180). Encuentro.
- Jiménez Abad, A. (2000). La educación en valores en el marco de la LOGSE. En C. Naval y J. Laspalas, *La educación cívica hoy. Una aproximación interdisciplinar* (pp. 273-286). Eunsa.
- Jover, G. y Naval, C. (2007). Transformed institutions-transformed citizenship education? Remarks on the current situation in Spain. *Journal of Social Science Education*, 6(2), 29-39. <https://bit.ly/2UpPLYp>
- Kerr, D. (1999). Changing the political culture: The Advisory Group on Education for Citizenship and the

- Teaching of Democracy in Schools. *Oxford Review of Education*, 25 (1 y 2), 275-284. <https://doi.org/10.1080/030549899104251>
- López, M. J. (2019). 40 años de leyes y didácticas educativas. Intervencionismo político en la educación española. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LII, 559-572. <https://bit.ly/38CHqch>
- Mayordomo, A. (1998). *El aprendizaje cívico*. Ariel.
- MEC (1989). *Diseño Curricular Base. Educación Primaria*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1992). *Educación moral y cívica. Transversales*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1993). *Temas transversales y desarrollo curricular*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- Naval, C. (2000). Educación y Derechos Humanos. *Humana iura: suplemento de derechos humanos*, 10, 43-59. <https://bit.ly/2UpQmt7>
- Naval, C. (2003). Democracia y participación en la escuela. *Anuario Filosófico*, XXXVI/1, 183-204. <https://bit.ly/3pzH5NJ>
- Naval, C. (2009). *Educación de la sociabilidad*. Eunsa.
- Naval, C. y Arbués, E. (2008). ¿Ciudadanos de manual? *Nuestro tiempo*, 645, 25-35.
- Naval, C., Iriarte, C. y Laspalas, J. (2001). *En torno a la educación moral y cívica*. Promesa.
- Naval, C. Print, M. y Veldhuis, R. (2002). Education for democratic citizenship in the new Europe: context and reform. *European Journal of Education*, 37 (2), 107-128. <https://doi.org/10.1111/1467-3435.00097>
- Navarro-Valls, R. y Martínez-Torrón, J. (2011). *Conflictos entre conciencia y ley. Las objeciones de conciencia*. Iustel.
- Oraison, M. (2008). Sentido y experiencia de ciudadanía: un desafío para el currículo. Actas del XIV Congreso Nacional y III Iberoamericano de Pedagogía. *Educación, ciudadanía y convivencia. Diversidad y sentido social de la educación* (pp. 85-99). Universidad de Zaragoza.
- Pausch, M. (2016). Citizenship Education in Times of Crisis. *Foro de Educación*, 14(20), 3-9. <https://doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.001>
- Puelles, M. (2004). *Elementos de política de la educación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Rodríguez, A. Bernal A. y Urpí, C. (2005). *Retos de la Educación Social*. Eunate.
- Rodríguez, M. y Sabariego, M. (2003). Educación de la ciudadanía europea. *Revista de educación*, núm. Extraordinario, 295-320. <https://bit.ly/2lw77QK>
- Rosales, C. (2015). Evolución y desarrollo actual de los temas transversales: posibilidades y límites. *Foro de Educación*, 13(18), 143-160. <https://doi.org/10.14516/fde.2015.013.018.008>
- Rosales, C. (2019). ¿Cuáles son los ámbitos de transversalidad educativa? *Innovación Educativa*, 29, 109-123. <https://doi.org/10.15304/ie.29.6023>
- Ruiz, M. (2001). Claves para una dimensión europea de la educación. En C. Naval y C. Urpí (Eds.), *Una voz diferente en la educación moral* (pp. 267-288). Eunsa.
- Tournier, V. (2006). *Response: France 1, IDEA A Questionnaire on Civic Education*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Vázquez, R. y Porto, A. S. (2020). Temas transversales, ciudadanía y educación en valores: de la LOGSE (1990) a la LOMLOE (2020). *Innovación Educativa*, 30, 113-125. <https://doi.org/10.15304/ie.30.7092>
- Yus, R. (1996). *Temas transversales: hacia una nueva escuela*. Graó.