

# A VUELTAS CON *EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA*. POLÍTICA Y PEDAGOGÍA

## *Again with Education for citizenship. Policy and pedagogy*

Juan-Carlos HERNÁNDEZ BELTRÁN  
*Universidad de Salamanca*

Fecha de aceptación definitiva: 10 de febrero de 2009  
Bibliid. [0214-3402 (2009) (II época) n.º 1; 175-200]

RESUMEN: La materia denominada *Educación para la ciudadanía* se ha convertido en protagonista del debate político y educativo desde su aprobación en el año 2006. Su inclusión en el currículum escolar ha suscitado interesantes debates en relación al posible contenido ideológico de las enseñanzas impartidas en la escuela. En este artículo pretendemos mostrar que la enseñanza de esta materia en España no es un hecho aislado sino que, por el contrario, se imparte en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Finalmente, la controversia suscitada en relación con la educación para la ciudadanía debe ser interpretada bajo el registro de una contienda política que en el ámbito escolar se ha prolongado durante los últimos treinta años.

PALABRAS CLAVE: educación, ciudadanía, política educativa.

ABSTRACT: The Organic Law of Education was passed in may 2006. From then to now, the subject called *Education for citizenship* has been one of the on-going debate not only in education field but also in policy. As a result of its development, there has been an interesting discussion between people who are against and, on the other hand, people who are for. In this paper we try to show that education for citizenship is taught in most of European countries.

KEY WORDS: education, citizenship, education policy.

### 1. Obertura y advertencia preliminar

PARA DAR COMIENZO A ESTAS NOTAS se nos permitirá en primer término insertar un aviso para navegantes: toda reflexión sobre asuntos que conciernen a la política educativa entra en colisión inevitable con una estructura conformada de creencias. En sentido orteguiano, el hombre es una máquina de apetencias y desdenes. Nada nos resulta indiferente, todo golpea nuestras conciencias y convicciones, bien para reforzarlas, bien para cuestionarlas. Este resorte también

opera en el historiador y el politólogo de la educación; de ahí la necesidad de señalar en estas primeras líneas —por honestidad intelectual— la sintonía de quien suscribe hacia la inclusión de la materia denominada *Educación para la ciudadanía* en el ordenamiento educativo español, tanto por su justificación pedagógica como política. Ya en su libro más celebrado —*Caminos de servidumbre*—, el premio Nobel de Economía Friedrich Hayek<sup>1</sup> advertía al lector con claridad en el pórtico de su trabajo de que el suyo era un libro abiertamente político, un texto alejado de la tradicional asepsia y neutralidad escolástica. Más recientemente, el prestigioso sociólogo Manuel Castells<sup>2</sup> también hacía suya esta máxima al declarar en la parte final de su monumental obra aquello de que «no soy, ni quiero ser, un observador neutral y despegado del drama humano».

Quiere ello decir, y en esto se concreta el aviso inicial, que cualquier tentación de hablar *ex cátedra* con ánimo de presentar verdades acabadas e irrefutables en el ámbito de la política educativa supone —las más de las veces— un ejercicio cuan- do menos de temeridad.

Precisamente porque la política educativa gusta frecuentar el campo de las opiniones; precisamente por todo ello, requiere para su análisis de mayores dosis de rigor. Siguiendo las palabras de Jean François Revel al explicar la diferencia entre opinión y ciencia, el intelectual francés ya fallecido recordaba que «la diferencia resulta de que el conocimiento cierto se refiere a objetos que se prestan a una demostración irrefutable, mientras que la opinión se mueve en esferas donde no podemos reunir más que un conjunto de probabilidades. Y, sin embargo, aún queda que la opinión, aunque simplemente plausible y desprovista de certeza absoluta, puede ser alcanzada o no de manera tan rigurosa como fuera posible, basándose en un honrado examen de todos los datos a que se tuviese acceso»<sup>3</sup>. Siguiendo, pues, este dictado nos encaminamos al análisis de la controversia suscitada en torno a la materia de Educación para la ciudadanía, interesándonos en primer término conocer la razón de que tal materia haya superado la linde escolar para adentrarse en la arena política general.

## 2. Educación para la ciudadanía. ¿Debate pedagógico o político?

Durante los últimos meses se ha suscitado en España una polémica extraordinaria en relación con uno de los contenidos fijados por la discutida Ley Orgánica de Educación aprobada en mayo de 2006 hasta el punto de que los medios de comunicación<sup>4</sup> generalistas se han ocupado con frecuencia de la misma. Más allá

<sup>1</sup> Cfr. HAYEK, Friedrich A. (2005) *Caminos de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial. En este trabajo el autor presentaba de manera diáfana, sin artificios, el objetivo último del trabajo al señalar lo que sigue «Cuando un hombre dedicado por profesión al estudio de los problemas sociales escribe un libro político, su primer deber es decirlo abiertamente. Éste es un libro político. No quiero, aunque quizá habría sido posible, velarlo presentándole, con denominación más elegante y ambiciosa, como un ensayo de filosofía social», p. 21.

<sup>2</sup> Cfr. CASTELLS, Manuel (2001) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, volumen III. Fin de Milenio. Madrid: Alianza, 429.

<sup>3</sup> Cfr. REVEL, Jean-François (2006) *El conocimiento inútil*. Madrid: Espasa Calpe, 30.

<sup>4</sup> En los últimos tiempos el conocido Informe PISA, el «proceso de Bolonia» y el devenir de la materia de Educación para la ciudadanía han tenido la fortuna de trascender los circuitos académicos especializados para aterrizar en la mirada de la opinión pública española.

incluso de las consideraciones y juicios de orden pedagógico que puedan hacerse sobre la oportunidad de incorporar al currículum esta nueva área, lo cierto es que el debate en torno a esta asignatura ha trascendido con creces el umbral escolar para penetrar con inusitada fuerza en la contienda política general.

La campaña en contra de esta materia auspiciada por el principal partido de la oposición y la Conferencia Episcopal Española, junto con el apoyo de distintas organizaciones sociales<sup>5</sup> así como especialmente asociaciones de padres y madres de alumnos de signo confesional solicitando todas ellas igualmente la objeción de conciencia para esta nueva materia, constituye un salto cualitativo respecto a situaciones anteriores. La objeción de conciencia supone, de entrada, trasladar el debate del recinto pedagógico a otro terreno muy delicado en el que se compromete la propia arquitectura del sistema democrático de Derecho.

Uno de los conceptos nucleares sobre el que se asienta todo Estado democrático de Derecho es el principio de *legitimidad política*. Una legitimidad<sup>6</sup>, que en terminología académica, es entendida como *aquella creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que, por lo tanto, pueden exigir obediencia*.

Como es natural, en todo sistema democrático es razonable que fluctúe la cantidad e intensidad de apoyo concedido a un gobierno dependiendo de la eficacia en la resolución de los distintos problemas a los que se enfrenta<sup>7</sup>. No obstante, y a pesar de todo ello, lo fundamental para mantener intacto uno de los acuerdos sobre los que se sujeta todo el edificio democrático —el consenso procedimental—<sup>8</sup> es, precisamente, que la convicción en la legitimidad del sistema como tal no se vea alterada a pesar de las diferentes coyunturas políticas. De manera que al objetar una ley orgánica reguladora de derechos fundamentales aprobada por el poder legislativo, se está quebrando de alguna forma la legitimidad del sistema al no reconocer y acatar las reglas del juego cuando éstas no sintonizan o se acomodan a un credo político particular.

Dicho lo cual no significa que todo ciudadano, si entiende que la aplicación de una ley es contraria a derecho o lesiona libertades y derechos fundamentales, pueda y deba buscar amparo en los tribunales ordinarios de justicia. Sin embargo, hasta el momento en que el proceso judicial se cierre en firme, la lógica democrática dictamina que la legislación emanada de las Cortes Generales continúa vigente y, por tanto, es de obligado cumplimiento en todo el territorio, incluyendo a las diecisiete Comunidades Autónomas, con independencia de la adscripción política de sus gobiernos regionales. La Administración Central se ha visto en distintas ocasiones

<sup>5</sup> La organización Foro Español de la Familia ha liderado el proceso de objeción a través de diversas iniciativas entre las que destaca la creación de una página web bastante gráfica (objetamos.com) a través de la cual se facilita a los padres que así lo deseen la objeción de conciencia de la materia Educación para la ciudadanía.

<sup>6</sup> Puede resultar de interés la lectura de LINZ, Juan J. (1996) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.

<sup>7</sup> En coyunturas económicas desfavorables, por ejemplo, la confianza y los apoyos al Ejecutivo de turno decrecen, sin que esta situación lleve aparejada una merma de confianza en la arquitectura institucional del sistema democrático.

<sup>8</sup> Los sistemas políticos democráticos precisan, al menos, de tres grandes acuerdos o consensos sin los cuales no es posible garantizar la pervivencia del sistema: a) consenso sobre valores y libertades fundamentales; b) consenso sobre determinadas políticas sectoriales y c) consenso sobre los procedimientos (la democracia es, ante todo, un procedimiento).

en la tesitura de recordar a los entes autonómicos el alcance de sus competencias así como el respeto a la arquitectura de nuestro ordenamiento jurídico:

Ante las recientes declaraciones de la presidenta de la Comunidad de Madrid en las que propone medidas para que las familias que presenten objeción de conciencia a la asignatura «Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos» puedan convalidar la materia por tareas de voluntariado, el Ministerio de Educación y Ciencia ha recordado hoy la obligatoriedad de impartir la citada asignatura, ya que está declarada como tal por la Ley Orgánica de Educación, aprobada por el Congreso de los Diputados el 6 de mayo de 2006.

Por tanto, todas las Comunidades Autónomas y los centros educativos tienen el deber de impartirla. El Ministerio de Educación y Ciencia recuerda asimismo que la primera obligación de todos los poderes públicos es cumplir y hacer cumplir la ley y que las comunidades autónomas no pueden decidir sobre su observancia<sup>9</sup>.

Como indicamos, desde su aprobación por el Parlamento español no han cesado las críticas de esta materia por parte del principal partido de la oposición —de signo conservador—<sup>10</sup> así como de distintas asociaciones y colectivos sin olvidar a la jerarquía católica. La Iglesia española de la mano de su órgano rector —la Conferencia Episcopal— ha presentado una dura batalla frente a esta nueva asignatura hasta el punto de solicitar a los centros de carácter confesional bajo su jurisdicción la conveniencia de presentar objeción de conciencia a esta disciplina. Además, las Comunidades Autónomas también han cobrado especial protagonismo en un desarrollo muy particular de esta materia. Los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades se arrogan la competencia de «desarrollo y ejecución» en materia legislativa, cuestión a través de la cual algunos entes autonómicos han visto en ello una puerta abierta para desarrollar y ejecutar la Ley Orgánica de Educación de una forma muy particular planteando un escenario de beligerancia frente a la LOE y al partido en el poder.

Así, algunas Comunidades Autónomas gobernadas por un color distinto al del Gobierno central se han llegado a declarar casi en rebeldía con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica de Educación en el apartado que venimos indicando. En algunos casos —véase la Comunidad de Madrid— el Gobierno autonómico ha indicado su respaldo a que los padres hagan efectivo, si así lo estiman conveniente, su derecho a la objeción de conciencia de esta materia<sup>11</sup>. En otras Comunidades, léase por ejemplo la Comunidad Valenciana, la estrategia desarrollada por el partido conservador de aquella región ha consistido en torpedear la asignatura a través de una medida tan singular como excéntrica como impartir las enseñanzas de esta materia en inglés<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> *Cfr.* Nota informativa del Ministerio de Educación y Ciencia, 14 de marzo de 2007.

<sup>10</sup> En uno de los debates televisados entre los dos principales candidatos a la Presidencia del Gobierno, el aspirante del Partido Popular indicó que, de alcanzar la confianza de la Cámara y ser investido Presidente del Gobierno, la primera medida que hubiese tomado sería la eliminación de la materia Educación para la ciudadanía.

<sup>11</sup> Incluso se ha manifestado que la realización de algunos trabajos y actividades de voluntariado pueden ser elementos suficientes para la superación de la materia.

<sup>12</sup> Los resultados académicos de esta medida han arrojado una cifra de suspensos en su primera convocatoria cercana al cien por cien; situación explicable por la falta de una competencia lingüística suficiente para entender los enunciados del examen.

En este estado de cosas marcado por el enfrentamiento político, no resulta extraño que se hayan presentado centenares de recursos sobre esta materia en los tribunales de justicia. No obstante, los resultados de las sentencias dictadas por la judicatura lejos de sentar una jurisprudencia diáfana sobre el asunto han arrojado más confusión como se desprende del hecho de que las sentencias emitidas han sido también contradictorias. Sirva de ejemplo indicar que el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja o el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía han dictado resoluciones reconociendo el derecho de los padres a objetar esta asignatura por entender que su desarrollo vulnera entre otros el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos. Por otro lado, los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña o Asturias han desestimado los recursos que solicitaban objetar Educación para la ciudadanía. Por consiguiente, había que esperar que el Tribunal Supremo —con su superior criterio— fijara doctrina sobre el particular para desenmarañar judicialmente la consulta sobre esta materia. Pues bien, ya se ha pronunciado tras varios días deliberando los términos y redacción de la sentencia. Finalmente, la sentencia fallada en febrero de 2009 indica con claridad que no cabe plantear la objeción de conciencia ya que «en un Estado democrático de derecho, es claro que la reacción frente a la norma inválida no puede consistir en reclamar la dispensa de su observancia, sino en reclamar su anulación». Por otra parte, y en relación con el supuesto adoctrinamiento de las conciencias, el Tribunal Supremo manifiesta la existencia de una serie de valores «que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional y, por lo tanto, es lícita su exposición en términos de promover la adhesión a los mismos». No obstante, la sentencia también indica la necesidad de mantener una posición de neutralidad y objetividad cuando se esté ante valores distintos a los anteriores. En este sentido su criterio es el de que «estos otros valores deberán ser expuestos de manera rigurosamente objetiva, con la exclusiva finalidad de instruir o informar sobre el pluralismo realmente existente en la sociedad acerca de cuestiones que son objeto de polémica».

### 3. Génesis y desarrollo de la *Educación para la ciudadanía*

El recorrido de la materia hay que encajarlo en la antesala de las elecciones generales celebradas en marzo de 2004. La formación política entonces en la oposición había manifestado en repetidas ocasiones su desencuentro con la actuación del gabinete conservador en materia educativa, especialmente tras la aprobación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación en 2002<sup>13</sup>.

Por tanto, una de las prioridades en el ámbito escolar era acometer una reforma educativa de la LOCE si los votos le fueran favorables. La valoración de esta enésima reforma educativa mereció la siguiente calificación detallada en el programa político con el que los socialistas concurrían a estas elecciones:

En cuanto a la LOCE, supone una verdadera contrarreforma de graves consecuencias educativas, personales y sociales, pues segrega a los alumnos con dificultades, no prevé medidas eficaces y realistas de apoyo a los que tienen necesidades

<sup>13</sup> Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE, 24 de diciembre 2002).

específicas; siembra de obstáculos la progresión escolar, conculca la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa minimizando el papel de los Consejos Escolares, recupera la religión como asignatura del currículo a todos los efectos; y, de nuevo, carece de previsiones financieras<sup>14</sup>.

En relación a la inclusión de la nueva materia, lo cierto es que el documento electoral manifestaba ya la posibilidad de contar con esta asignatura al indicar que «impulsaremos la educación en valores desde todas las áreas o *materias*, promoviendo el respeto a los derechos humanos y a las formas democráticas de convivencia».

Después de la victoria electoral, el nuevo Gobierno encará la reforma de las aristas más polémicas de la LOCE haciendo efectiva su competencia para establecer el calendario de aplicación de la misma tal y como permitía la propia norma orgánica<sup>15</sup>. De manera que apenas transcurridos dos meses desde los comicios generales, el Gobierno publica un decreto que a efectos prácticos supone la derogación de los aspectos más problemáticos de la ley. La justificación del decreto no dejaba lugar a la duda al manifestar que

la voluntad hecha pública por el Gobierno de la nación de instar en los próximos meses ante las Cortes Generales la modificación de determinados contenidos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, hace aconsejable asimismo, y siempre al amparo de la flexibilidad que le otorga la referida disposición adicional primera, no forzar en este momento la aplicación de ciertos aspectos de la ley que podrían ser la causa de una situación de inseguridad e inestabilidad nada aconsejables en un servicio como el de la educación<sup>16</sup>.

Ese mismo año el Consejo Escolar del Estado —órgano consultivo en materia educativa creado en 1985 con la aprobación de la LODE— en su Informe relativo al curso 2003-2004 se lamenta de los movimientos pendulares en materia de política educativa por los que atraviesa España, apostando por la búsqueda de un acuerdo de Estado en educación que termine con los vaivenes en este importante ámbito de la vida española:

El Consejo Escolar del Estado constata que sobre los citados aspectos problemáticos (referidos a la LOCE), y tras el debate propiciado por el MEC, no se ha alcanzado un consenso básico sobre todos o parte de ellos, por parte de los sectores sociales y educativos. Por ello reitera una vez más la conveniencia para el conjunto de la sociedad de alcanzar un Pacto Social por la Educación que dé estabilidad, vertebración y cohesión a nuestro sistema educativo<sup>17</sup>.

Así las cosas, la titular de la cartera educativa del Ejecutivo presenta el 27 de septiembre ante la Conferencia Sectorial de Educación y ante el Consejo Escolar

<sup>14</sup> Cfr. Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2004: *Merecemos una España mejor*, p. 166.

<sup>15</sup> Así, la Disposición adicional primera de la LOCE establece que «El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de esta ley, que tendrá un ámbito temporal de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la misma».

<sup>16</sup> Cfr. Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

<sup>17</sup> CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2004) Informe del Curso 2003-2004, 13.

del Estado un documento base en el que se encontraban trenzadas algunas de las propuestas educativas para este nuevo tiempo.

De acuerdo con este documento inicial ya se adivinaba con claridad la voluntad del nuevo Gobierno de introducir la nueva materia. En estos términos se indicaba:

Aún aceptando la necesidad de seguir atribuyendo un papel relevante a los proyectos educativos de centro y a la participación de todo el profesorado en la educación en valores, *es necesario superar esta situación haciendo que ésta ocupe un lugar más destacado, sobre todo en lo que se refiere a la formación de los ciudadanos*. Por esta razón, se propone incluir una nueva área o materia de Educación para la ciudadanía, que aborde de manera expresa los valores asociados a una concepción democrática de la organización social y política<sup>18</sup>.

Como hemos indicado, este documento fue examinado por el Consejo Escolar del Estado<sup>19</sup>. Un órgano consultivo en el que dada su representación a escala de los principales sectores de la vida escolar, se reproducen en su seno buena parte del esquema de enfrentamientos y desencuentros sobre determinadas aristas de la cuestión escolar. Así, no resulta del todo sorprendente el que el Consejo Escolar del Estado dictaminase una opinión contraria a la incorporación de esta nueva materia de Educación para la ciudadanía por considerar que un enfoque transversal resultaba suficiente para cubrir los objetivos propuestos por la Educación para la ciudadanía. De forma que la propuesta sobre esta nueva área en criterio del Consejo Escolar del Estado fue la expresada a continuación:

El tratamiento de los valores en el sistema educativo deberá llevarse a cabo de forma transversal en todos los niveles y etapas, formando parte del proyecto educativo del centro y de la acción tutorial. Asimismo, *el Consejo Escolar del Estado manifiesta su opinión contraria a la existencia de un área específica de Educación para la ciudadanía*<sup>20</sup>.

No obstante lo anterior, esta declaración del máximo órgano consultivo no pareció suficiente para determinadas organizaciones con representación en el Consejo Escolar del Estado. De manera que en los sucesivos Informes de este órgano colegiado no es difícil encontrar la emisión sistemática de votos particulares por parte de distintas organizaciones, con especial mención a la CONCAPA (Confederación Nacional Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos),

<sup>18</sup> Cfr. *Una educación de calidad para todos y entre todos: propuestas para el debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría General de Educación, 2004, 97.

<sup>19</sup> Una vez aprobado el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, el Consejo Escolar del Estado redactó un Dictamen sobre el mismo (Dictamen 4/2005) en el que de las 510 observaciones planteadas fueron admitidas 75.

<sup>20</sup> Cfr. CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2005) *Una educación de calidad para todos y entre todos. Documento de propuestas del Consejo Escolar del Estado*. Sesión Plenaria del día 17 de febrero de 2005, 72. Consciente, eso sí, de que la asignatura saldría adelante debido a la aritmética parlamentaria, el Consejo Escolar del Estado ante la falta de concreción de la materia propuso en esa misma sesión que «en el caso de que se implante la referida área de Educación para la ciudadanía, sería conveniente que en la misma se trataran los valores recogidos en los Tratados Internacionales suscritos por España y que afectan más directamente a la infancia y juventud, así como la totalidad de los valores recogidos en la Constitución Española».

recriminando al Consejo Escolar la tibieza en la redacción de los Informes con relación a esta materia<sup>21</sup>.

En la trastienda de esta posición beligerante de las organizaciones confesionales se escondía un malestar poco disimulado en relación con la supresión del área de Sociedad, Cultura y Religión. En efecto, la Ley Orgánica de Educación prescinde de esta área para incorporar en su lugar la de Educación para la ciudadanía, razón por la cual las organizaciones confesionales muestran su radical disconformidad.

Sendos votos particulares de la CONCAPA ejemplifican de manera gráfica el desencuentro con el nuevo Gobierno central al que no perdonan la supresión del área reconocida por la LOCE:

[...] como resultado de esa modificación, a los alumnos se les priva del conocimiento del hecho religioso, imprescindible para el buen entendimiento de nuestra sociedad y, por el contrario, se implanta una nueva asignatura que aporta un afán adoctrinador y que fue rechazada por este órgano de participación de la comunidad educativa.

En la justificación de este voto particular la organización confesional continúa señalando que

entendemos que la supresión del área de Sociedad, Cultura y Religión y la incorporación de la Educación para la ciudadanía y los derechos humanos y la educación ético-cívica no responde a los intereses del alumnado ni a la mejora del sistema educativo, sino a sus principios ideológicos que pretenden influir y condicionar la formación por encima de las decisiones de las familias, únicas a las que corresponde determinar cuál ha de ser la formación moral de sus hijos<sup>22</sup>.

Por otra parte, también se pronunció sobre el particular el Consejo de Estado a través del oportuno Dictamen, órgano también de naturaleza consultiva para quien el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación mereció el juicio siguiente en referencia a la Educación para la ciudadanía:

Este Consejo de Estado se ve obligado a llamar la atención, por deducción del conjunto de la lectura del texto, sobre el hecho de que el propósito innovador de algunas cuestiones (educación para la ciudadanía...) ha llevado a que estas materias resulten sobreenfatizadas por su reiteración constante tanto en la exposición de motivos como a lo largo del articulado [...] parece como si esta innovación constituyera toda la

<sup>21</sup> Cfr. CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2005) Informe del Curso 2004-2005. Voto particular presentado por CONCAPA por no haberse incluido el siguiente texto: «El Consejo Escolar del Estado se manifestó por abrumadora mayoría en contra de la incorporación del área de Educación para la ciudadanía [...] especialmente cuando nuestros escolares no están en condiciones de dedicar a esta cuestión un horario lectivo que se precisa para atender a las asignaturas instrumentales, en las que están obteniendo unos pobres resultados en todas las evaluaciones nacionales e internacionales», p. 667. La misma organización vuelve a reiterar su argumentación en el Informe del Consejo Escolar del curso 2005-2006 al señalar que, «La Educación para la ciudadanía, nueva materia incorporada por la LOE no supone ninguna garantía para la convivencia. Ni siquiera se limita, como se ha dicho, a la formación en valores comunes de una sociedad democrática. Por el contrario, se inmiscuye en aspectos de la formación moral de los alumnos, suplantando el papel esencial que debe jugar la familia en la educación y formación de sus hijos. En este sentido, es más una invitación al conflicto que a la convivencia».

<sup>22</sup> Cfr. Votos particulares n.ºs 62 y 67 presentados por la CONCAPA, pp. 686 y 689.

esencia del sistema educativo cuando la realidad es que se trata de orientaciones nuevas, muy loables, pero que no deben dejar en segundo o últimos planos cuestiones tan esenciales como lo son la simple pero evidente necesidad de que el sistema educativo transmita conocimientos objetivos de las humanidades, artes y ciencias...<sup>23</sup>.

En referencia a los contenidos de la materia Educación para la ciudadanía es preciso señalar también que el propio Consejo Escolar del Estado hizo públicos los dictámenes correspondientes al contenido de los decretos de enseñanzas mínimas de Educación Primaria y Educación Secundaria. En ambos casos, el juicio del Consejo de Estado determinó que los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la materia de Educación para la ciudadanía «arrojan un resultado favorable» respetando los principios constitucionales en materia educativa.

El clima de enfrentamiento entre los dos grandes partidos en relación con esta materia ha sido el denominador común desde la aprobación en mayo de 2006 de la norma educativa. Así, de tiempo en tiempo el Ministerio emite comunicados desmintiendo las acusaciones del principal partido de la oposición. Como botón de muestra, recogemos una nota publicada por el Gabinete de Comunicación del Ministerio de Educación quien, apenas transcurridos dos meses de la publicación en el *BOE* de la LOE, rechaza que esta materia esté al servicio del adoctrinamiento de los escolares indicando que:

más de la mitad de los contenidos de la asignatura tienen que ver con los principios de la Constitución de 1978, y un porcentaje muy importante con los Derechos Humanos y las distintas declaraciones internacionales. También hay otra serie de contenidos que tienen que ver con la explicación del proceso de globalización, los conflictos en las sociedades actuales, así como los derechos individuales, las relaciones interpersonales y la familia<sup>24</sup>.

La confrontación ideológica en materia educativa tuvo varias representaciones en la Carrera de San Jerónimo así como en la Cámara Alta. Así, al poco de producirse la alternancia en el poder, los diputados y senadores del partido conservador arremeten contra la propuesta de modificación de la LOCE:

Es la reforma que plantea el Gobierno, la del temor a que los padres elijan libremente aquella educación y aquellos contenidos que quieren para sus hijos; es la reforma del temor a que los contenidos los marque el Estado, a que el Estado dirija la educación<sup>25</sup>.

En cuanto a la nueva materia que se pretende incorporar al currículum escolar, el Partido Popular muestra su intención de combatirla al manifestar que

La gran sorpresa de su reforma, señora ministra, es esa asignatura nueva denominada Educación para la ciudadanía. Se trata de una asignatura que no reclaman los padres, que tiene un contenido dudoso y, sobre todo, me preocupa que pueda ser

<sup>23</sup> Cfr. CONSEJO DE ESTADO (2005) *Dictamen 1125/2005 relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación* (aprobado el 14 de julio de 2005).

<sup>24</sup> Nota de prensa del Ministerio de Educación y Ciencia, 18 de julio de 2006.

<sup>25</sup> Cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 15, 6 de octubre de 2004, 640.

objeto de manipulación política, porque había muchas cosas para introducir en la ESO, pero no una educación para la ciudadanía que, por cierto, me recuerda a educación de otros tiempos de la dictadura.

La asimilación de la asignatura de Educación para la ciudadanía con materias curriculares del pasado constituyó un lugar común en la argumentación reiterada de quienes entendían inoportuna la impartición de esta materia. Así, además del Grupo Parlamentario Popular, lo cierto es que la evocación de tiempos pretéritos también fue expresada por representantes del Partido Nacionalista Vasco y del Bloque Nacionalista Galego (formación política que finalmente se abstuvo en la votación de la Ley Orgánica de Educación): «el planteamiento que se ha hecho, aunque quizá no sea esa la intención, a muchos nos ha recordado la infausta asignatura de la Formación del Espíritu Nacional que algunos sufrimos»<sup>26</sup>.

En esa tensión política no resuelta, a cada reacción de la oposición sobre la oportunidad de la reforma educativa en general y la Educación para la ciudadanía en particular, le seguía una acción reforzando las convicciones en la conveniencia de esta materia por parte de los responsables del Ministerio. La propia ministra de Educación comparece en la Comisión de Educación hilvanando un discurso en el que se renuevan los votos a favor de esta asignatura habida cuenta de su ligazón con la dimensión internacional: «[...] se propone una nueva área de Educación para la ciudadanía que nos incorpore a la tendencia internacional de reforzamiento de las enseñanzas de ética personal y social consideradas cada día más importantes»<sup>27</sup>.

Puede resultar paradójico pero lo cierto es que, a pesar de la oposición feroz del Partido Popular hacia esta materia, ese mismo grupo parlamentario presentó en el registro de las Cortes una proposición no de ley para desarrollar y conmemorar en 2005 el «Año europeo de la ciudadanía a través de la educación»<sup>28</sup>.

El Gobierno, por su parte, agradecía el compromiso con el desarrollo de la ciudadanía europea al partido conservador a través de la presentación de esta proposición no de ley; no obstante, eso sí, le recordaba que una forma eficaz de apostar activamente por ese binomio de ciudadanía-educación era, precisamente, apoyar la inclusión de esta nueva materia<sup>29</sup>.

Hubo también, como era previsible, discordia a la hora de establecer los contenidos curriculares de esta materia. De nuevo comparecencias de Gobierno y Oposición para fijar posiciones; los últimos, recelando de que estos contenidos pudieran ser fijados por un «comité de sabios», los primeros, insistiendo en que la configuración de contenidos de esta materia se establecería de manera concertada, escuchando propuestas desde todos los sectores interesados<sup>30</sup>.

Durante el mes de abril de 2005 las formaciones políticas junto con distintas organizaciones, asociaciones y personalidades del ámbito educativo tuvieron la

<sup>26</sup> Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso*. Comisión de Educación y Ciencia, n.º 149, 30 de noviembre de 2004, 11.

<sup>27</sup> Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso*. Comisión de Educación y Ciencia, n.º 149, 30 de noviembre de 2004, 3.

<sup>28</sup> Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 118, 9 de diciembre de 2004, 26.

<sup>29</sup> Cfr. *D.S.C.* Comisión de Educación y Ciencia, n.º 163, 14 de diciembre de 2004, «El MEC sigue el proyecto de la educación para la ciudadanía democrática desde su lanzamiento en 1997 por los Jefes de Estado y los Gobiernos de los Estados miembros del Consejo Europeo», 17.

<sup>30</sup> Cfr. *D.S.S.* Comisión de Educación y Ciencia, n.º 147, 25 de abril de 2005, 27. La ministra de Educación comparecía a petición del Grupo Popular.

oportunidad de manifestar su parecer sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Educación<sup>31</sup> y, subsiguientemente, verter sus opiniones sobre la materia de Educación para la ciudadanía<sup>32</sup>. Dado el tenor de los nuevos tiempos, también hubo momento para que compareciese a través de videoconferencia el responsable del Informe PISA-OCDE<sup>33</sup>, el profesor Schleicher, quien manifestó que una de las claves observadas del mejor rendimiento escolar se encuentra en aquellos países que gozan de importantes cotas de autonomía en los centros<sup>34</sup>.

Así, por ejemplo, las voces más beligerantes contra esta materia se encontraban en las comparecencias de CONCAPA o la FERE-CECA (Federación española de religiosos de enseñanza-titulares de centros católicos). Según su parecer, el proyecto de LOE maltrata a la enseñanza concertada haciendo todo lo posible para restringir la libertad de enseñanza. En cuanto a la asignatura de Educación para la ciudadanía, entendían que «el proyecto de la LOE obliga a todos los alumnos a cursar una asignatura de Educación para la ciudadanía, por cierto, rechazada por el Consejo Escolar del Estado, que puede suponer en la práctica la difusión de una moral del Estado o de lo políticamente correcto. Por ello, de existir esta materia debería ser voluntaria para los alumnos».

Asimismo, para el portavoz de la CONCAPA la necesidad de incorporar Educación para la ciudadanía servía, a su juicio, «de justificación para devaluar aquello que las familias demandan mayoritariamente: la enseñanza religiosa que los padres solicitan curso tras curso, como se ha podido comprobar, no sólo por los más de tres millones de firmas entregadas en el Congreso»<sup>35</sup>.

Habida cuenta de que una de las razones esgrimidas para condenar la nueva materia era su rechazo por parte del Consejo Escolar del Estado, el Gobierno a través de su grupo parlamentario aclaró en aquellas comparecencias que el informe no favorable del órgano consultivo precisaba de alguna matización:

Con relación a la formación en valores, efectivamente, hay una materia que es la Educación para la ciudadanía, que se ha indicado por parte del Consejo Escolar del Estado que podría no existir en el proyecto, pero por motivos muy distintos. Determinadas organizaciones han establecido el motivo para retirar esta materia en que la transversalidad podría perfectamente incluir esta formación de los ciudadanos, en cambio ha habido otras organizaciones que la han contrapuesto a la formación religiosa<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> El Proyecto de Ley Orgánica de Educación se publicó finalmente a través de su anuncio en el *BOCG*, n.º 43, 26 de agosto de 2005.

<sup>32</sup> Las comparecencias tuvieron lugar los días 4, 5, 6, 10 y 11 de octubre de 2005 en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso de los Diputados. Así, desfilaron en sede parlamentaria organizaciones como CEAPA, FERE-CECA, CONCAPA, STES, CC.OO., ANPE, FETE-UGT, CSI-CSIF, USO, la Federación de sindicatos independientes de Enseñanza, la Asociación Nacional de Catedráticos de Bachillerato o, entre otros, las Federaciones de representantes de estudiantes.

<sup>33</sup> No hace falta recordar que una de las razones expuestas por la LOCE para el cambio de registro educativo en España se derivaba de los bajos resultados alcanzados en este estudio internacional por nuestro país.

<sup>34</sup> «Nosotros pensamos que el establecimiento de estándares es un proceso positivo. Finlandia o Canadá tienen estándares claros con respecto a las competencias, es decir, lo que los estudiantes deberían poder hacer puesto que no prescriben a los profesores qué es lo que tienen que enseñar».

<sup>35</sup> *Cfr.* D.S.C. Comisión de Educación y Ciencia, n.º 22, 4 de octubre de 2005, 17.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 35.

Tiempo después la maquinaria parlamentaria siguió su curso con la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Educación. Como era previsible, se presentaron enmiendas a la totalidad del proyecto educativo. La autoría de las mismas correspondió al Grupo Parlamentario Popular alegando como una de las razones el que a través de esta norma se «impone una asignatura de adoctrinamiento: Educación para la ciudadanía»<sup>37</sup>, y en segundo término correspondió al Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió la presentación de otra enmienda a la totalidad (a pesar de su inicial oposición, el grupo catalán acabaría absteniéndose en la votación final y a él se debe una de las enmiendas que prosperó en virtud de la cual la asignatura denominada inicialmente Educación para la ciudadanía terminó incorporando a petición de este grupo el *apellido* de Educación para la ciudadanía y *los Derechos Humanos*).

Días más tarde fue el momento de enmendar el articulado del Proyecto de LOE en que las objeciones a esta materia encontraron parte de su justificación por la sobrecarga docente que podría acarrear el desarrollo de esta materia, además de su posible catalogación como una «maría», esto es, asignatura de poca importancia en el currículo. Ésta fue, por ejemplo, la postura mantenida por los diputados del Grupo Mixto y algunas otras formaciones del arco parlamentario. El Partido Popular, por su parte, volvía a solicitar la supresión de esta asignatura siguiendo, según sus palabras, el parecer del Consejo Escolar del Estado<sup>38</sup>.

Por su lucidez y certera radiografía nos parece de interés recuperar la intervención en la Comisión de Educación del catedrático de Política de la educación y conocido autor de importantes trabajos en esta disciplina Manuel de Puelles. El profesor Puelles Benítez puso de manifiesto la sinrazón de modificar a golpe electoral el sistema educativo español además de incidir en la importancia que tiene la financiación de toda reforma educativa:

Estamos sometiendo al sistema educativo y a la comunidad escolar, que es su principal protagonista, a un proceso extraordinariamente preocupante. Lo que hay en la comunidad escolar es perplejidad, desconcierto, desaliento, desánimo y escepticismo, porque no en balde se pueden cambiar continuamente las leyes de educación en un periodo tan corto [...] Me llego a preguntar si no estamos ante una nueva versión del mito de Sísifo, una nueva lectura de ese mito en el cual cada cambio de gobierno supone nada menos que comenzar y recomenzar de nuevo<sup>39</sup>.

A la luz de esta apretada crónica sobre el desarrollo accidentado de la LOE, cabría pensar que el terremoto político —cuyo epicentro parece ser la Educación para la ciudadanía— generado en nuestro país a propósito de la LOE es imputable a la singularidad española. Para desmentir tal cosa bueno será que hagamos una incursión por otras latitudes, con objeto de contrastar la normalidad con la que los sistemas europeos han saludado a esta materia.

<sup>37</sup> Cfr. D.S.C. Sesión Plenaria, n.º 118, 3 de noviembre de 2005, Debate de totalidad de la LOE, 6300.

<sup>38</sup> Cfr. BOCG. Enmiendas al articulado del Proyecto de la Ley Orgánica de Educación, 17 de noviembre de 2005.

<sup>39</sup> Cfr. D.S.C. Comisión de Educación y Ciencia, 25 de octubre de 2005, 12.

#### 4. Europa, educación y ciudadanía

Los rectores de la política comunitaria se vieron sorprendidos por la baja participación en los comicios europeos<sup>40</sup>, especialmente en el segmento de la juventud. Esta situación, junto con otros indicadores, encendió la luz de alarma poniendo sobre aviso a la clase política sobre la desconexión de buena parte de la ciudadanía con respecto a la participación política. No sólo entonces, pero desde luego con mayor énfasis desde aquella situación, la Unión Europea ha intentado potenciar esa dimensión de la participación democrática.

En un importante documento del Consejo de Ministros celebrado en otoño de 2002 las autoridades europeas entendieron que la construcción europea pasaba, entre otras consideraciones, por que los ciudadanos de los distintos países miembros fueran conscientes de la importancia de valorar y defender la democracia a través de los valores que representa una ciudadanía en clave democrática:

*La educación para la ciudadanía democrática es esencial en lo que respecta a la función principal del Consejo de Europa, que es la de promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye, junto con las demás actividades de la organización, a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia<sup>41</sup>.*

El concepto de ciudadanía democrática presenta un carácter global razón por la cual esta recomendación europea indica con claridad que la responsabilidad de la educación para la ciudadanía ha de ser compartida ya que «debe abarcar cualquier actividad educativa formal, no formal o informal, incluida la de la familia, permitiendo que el individuo actúe durante toda su vida como un ciudadano activo y responsable, respetuoso con los derechos de los demás»<sup>42</sup>.

Finalmente, se recomendaba vivamente a los Estados miembros que utilicen como cauce para el fomento de la ciudadanía democrática los sistemas escolares. Así, se indica la oportunidad de que los distintos países «hagan de la educación para la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de la política educativa y de sus reformas».

Apenas tres años después se aprueba la celebración de 2005 como Año europeo de la ciudadanía a través de la educación. Se trata de un nuevo impulso institucional que ha de servir para tomar conciencia europea de la necesidad de apostar por una ciudadanía democrática construida también desde el ámbito escolar. Como se advirtió con claridad no se trataba de una mera «campaña» o efeméride con fecha de caducidad, sino que «se trata propiamente de una estructura política que definirá las acciones a emprender por los Estados miembros y que significará el punto de partida de un proceso que deberá continuar en los próximos años»<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Todavía hoy en día buena parte de la ciudadanía europea vive con un sentimiento de lejanía los procesos electorales de ámbito supranacional. Tampoco ayuda, desde luego, la indecisión de los Estados en imprimir mayor velocidad de cruce y claridad de objetivos y competencias al proyecto europeo (léase el estrepitoso fracaso en el referendo de la Constitución Europea).

<sup>41</sup> Cfr. REC (2002) 12, del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la educación para la ciudadanía democrática adoptado por el Comité de Ministros el 16 de octubre de 2002.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Cfr. *Año Europeo de la ciudadanía a través de la educación. Aprender a vivir la democracia. Documento de orientación*. Comité ad hoc de expertos para el Año Europeo de la ciudadanía a través de la educación. Estrasburgo: Ministerio de Educación y Ciencia, diciembre de 2004.

Los objetivos propuestos para la celebración de la Educación para la ciudadanía se centraron en cuatro aspectos fundamentales. Por una parte, se trataba de hacer consciente a la población de cómo la educación —entendida de una manera integral— podía contribuir al desarrollo de la participación democrática. De otro lado, y recordando lo que ya se enunció en 2002, uno de los pilares era el de reforzar el compromiso de todos los Estados miembros para que la Educación para la ciudadanía constituyese un objetivo prioritario en las agendas educativas en todos los niveles del sistema educativo. Finalmente, se hizo hincapié en la oportunidad de estimular las iniciativas y la creación de asociaciones que permitan compartir conocimientos y acceder a ejemplos de buenas prácticas en esta materia.

Por consiguiente, hay un elemento que debe ser destacado cual es el de la cobertura y apoyo decidido de las instituciones de gobierno europeas para potenciar el desarrollo de la ciudadanía democrática a través de las políticas educativas en la Unión Europea como mecanismo, uno más, para consolidar y difundir los valores de convivencia democrática y de respeto a los derechos y libertades fundamentales, el nervio de los valores europeos.

Como indicamos, parece inevitable en los tiempos que corren transidos de mundialización tomar como referencia o al menos variable para la reflexión conocer cuál es el tratamiento que merecen determinados asuntos en otras latitudes diferentes a la propia. Este es caso de la controvertida materia curricular de «Educación para la ciudadanía».

Afortunadamente, contamos ya con algún estudio que ayuda a comprender la dimensión europea de la Educación para la ciudadanía. La agencia europea Eurydice ha publicado un exhaustivo informe sobre la temática que venimos refiriendo.

Este informe encuentra su origen en el mandato de la presidencia holandesa de la Unión Europea en 2004, quien encargó a las agencias responsables la confección de un estudio —en el que participaron una treintena de países— con el ánimo de comprender de qué manera se aborda curricularmente una cuestión de tal importancia como la Educación para la ciudadanía<sup>44</sup>.

La Educación para la ciudadanía es interpretada en los siguientes términos conceptuales:

La educación para la ciudadanía [...] hace referencia a la educación que reciben los jóvenes en el ámbito escolar, cuyo fin es garantizar que se conviertan en ciudadanos activos y responsables, capaces de contribuir al desarrollo y al bienestar de la sociedad en la que viven [...] por lo general, la educación para la ciudadanía pretende orientar a los alumnos hacia a) la cultura política, b) el pensamiento crítico y el desarrollo de ciertas actitudes y valores, y c) la participación activa<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. EURYDICE (2005) *La educación para la ciudadanía en el contexto europeo*. Madrid: Secretaría General Técnica, EURYDICE. Este importante documento arranca enfatizando la importante labor que deben desempeñar los distintos sistemas escolares europeos desde una dimensión social y ciudadana: «El sistema educativo puede considerarse como el instrumento más importante para transmitir y enseñar los principios de equidad, inclusión y cohesión. Por consiguiente, la inclusión social y la ciudadanía activa ocupan un lugar prominente dentro de los tres objetivos estratégicos de los sistemas educativos y de formación europeos adoptados por el Consejo Europeo en marzo de 2001, que abarcan la calidad, el acceso y la apertura de la educación europea al mundo», p. 7.

<sup>45</sup> *Ibidem*, 10 En algunos países como los escandinavos la noción de ciudadanía está también estrechamente vinculada al respeto medioambiental.

Cabría en primer lugar interrogarse sobre la oportunidad de desarrollar Educación para la ciudadanía en las instituciones escolares. ¿Encuentra justificación el desarrollo de esta disciplina en las escuelas?, ¿acaso los escolares no poseen una cultura política arraigada, un instrumental crítico suficiente para desenvolverse con solvencia, un amplio abanico de valores y actitudes democráticas y, finalmente, no ejercen los estudiantes europeos una ciudadanía activa y participativa?

La respuesta a esta pregunta nos sitúa en un escenario en el que se ha observado una falta de pulso ciudadano, una atonía participativa, un desconocimiento y desinterés por el conocimiento del andamiaje político de nuestras sociedades y, finalmente, la inquietante pujanza de una cultura de contravalores alimentada por discursos propios de otro tiempo.

En un informe sociológico reciente se muestra la escasa implicación e interés por la política mostrado por la ciudadanía en general. Así, cerca del setenta por ciento de la población decía mostrar poco o ningún interés por los asuntos de la política. Además, sólo el doce por ciento de los encuestados sabía, por ejemplo, que José Manuel Durao Barroso era el Presidente de la Comisión Europea<sup>46</sup>.

Con estos mimbres, es fácil colegir la necesidad de activar a través del sistema escolar —aunque no solamente— una actuación que comporte como objetivo final la asunción de una cultura ciudadana activa, participativa y democrática de unos estudiantes llamados en algunos años a ser protagonistas de la sociedad del futuro.

Los contenidos de la Educación para la ciudadanía pueden presentarse curricularmente de formas distintas en función del país estudiado. Esta materia puede ofrecerse como una asignatura independiente obligatoria u optativa. También puede quedar integrada en una o más materias como la historia, filosofía... Un tercer modelo a la hora de abordarla pasa por considerar la Educación para la ciudadanía como un tema de educación transversal, de manera que sus contenidos estén presentes en todas las materias que configuran el currículum (es el caso español hasta la reciente aprobación de la Ley Orgánica de Educación). No obstante lo anterior, conviene indicar que estas tres posibilidades a la hora de enfocar pedagógicamente los contenidos de Educación para la ciudadanía no son en modo alguno excluyentes entre sí<sup>47</sup>.

Uno de los elementos de interés pasa por conocer la carga lectiva dedicada a la enseñanza de la Educación para la ciudadanía en las escuelas europeas. Como es natural, sólo se pueden hacer cálculos tomando en consideración a aquellos países que imparten la materia de forma independiente. Incluso en estos casos, lo cierto es que no existen recomendaciones claras sobre las horas de impartición de esta materia. En educación primaria la mayor asignación horaria corresponde a Suecia

<sup>46</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2006) *Ciudadanía y participación*. Madrid: CIS, enero.

<sup>47</sup> En la etapa de educación primaria la tendencia mayoritaria —a excepción de países como Bélgica y Rumanía— es la de considerar la Educación para la ciudadanía como una materia transversal o integrada en otras disciplinas. Conforme se avanza en el sistema escolar la consideración de la materia objeto de estudio va adoptando el modelo de asignatura independiente. Es el caso —para la educación secundaria inferior y superior— de países como Estonia, Grecia, Chipre, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia, Suecia y Reino Unido. La República Checa, Irlanda, Letonia, Lituania o Portugal imparten esta materia como disciplina independiente solamente en el tramo de la educación secundaria inferior. Francia, Austria, Noruega o Bulgaria la consideran curricularmente independiente en la etapa de la educación secundaria superior. No obstante, conviene remarcar que en la mayoría de los países coexiste con otras modalidades.

con una carga lectiva de 95 horas al año. Curiosamente, el país nórdico vuelve a ser el que más atención curricular horaria dedica a esta materia en la etapa de secundaria inferior con idéntica carga lectiva cercana a las cien horas anuales (el promedio anual en otros países es inferior a veinte horas)<sup>48</sup>.

Por otra parte, el estudio de referencia que venimos comentando ofrece información valiosa en relación a los objetivos y contenidos desarrollados en la materia de Educación para la ciudadanía. Los objetivos declarados están en función de la etapa educativa. Así, en la mayoría de los países, la Educación para la ciudadanía en la educación primaria se interesa por que los escolares aprendan e incorporen los valores de la vida en sociedad más que la adquisición de conocimientos teóricos sobre la disciplina.

Existen tres grandes categorías de objetivos en relación con la Educación para la ciudadanía tal y como puede rastrearse en los *currícula* nacionales de los diferentes países que han asumido la impartición de esa importante materia.

Un primer objetivo fija su atención en el estudio y comprensión de la «cultura política». Se trata de que los escolares tengan conocimiento siquiera de los rudimentos de la arquitectura política de las sociedades modernas (conocer las instituciones políticas, sus funciones, estructura...).

Un segundo bloque de objetivos gravita en torno al desarrollo de «actitudes y valores» necesarios para convertirse en ciudadanos responsables, críticos y democráticos. Los escolares tienen que conocer y hacer suyos los valores sobre los que se asientan las sociedades democráticas.

Finalmente, un tercer eje de objetivos se articula en torno a la «participación activa». Supone el ejercicio activo en la comunidad escolar de lo que significa la Educación para la ciudadanía. Se trata, como ya hemos advertido en algún momento del trabajo, de activar la pedagogía del ejemplo. No se puede estudiar una disciplina como Educación para la ciudadanía solamente desde presupuestos teóricos. La ciudadanía responsable, crítica, participativa y democrática se ejerce en todo momento, en toda situación en la vida cotidiana de la escuela.

Este último aspecto es de gran importancia por cuanto la participación activa en la vida del centro es una de las grandes contribuciones de la Educación para la ciudadanía. Aspectos centrales como la organización del propio centro escolar, la forma en la que los alumnos se involucran en los órganos consultivos y de decisión del centro; el repertorio de medidas con las que cuentan los padres para un desarrollo democrático de los centros o, finalmente, de qué forma participan los centros escolares en la vida de la comunidad constituyen, decimos, uno de los ejes centrales de la Educación para la ciudadanía<sup>49</sup>.

No nos resistimos a citar la argumentación que ofrece el documento de EURYDICE en relación a la oportunidad de vincular la escuela a la realidad social con el ánimo de fortalecer la ciudadanía desde la metodología más eficaz, esto es, el ejercicio de la misma:

<sup>48</sup> Justo será indicar que la carga lectiva es particularmente alta en países como Italia, Polonia, Reino Unido o Portugal en los que esta materia independiente cuenta con una duración de cinco años.

<sup>49</sup> En el Reino Unido la publicación del documento «Education for citizenship and the teaching of democracy in schools» (1998) enfatiza precisamente la dimensión práctica de la Educación para la ciudadanía al indicar que «existe un reconocimiento cada vez mayor del impacto significativo que tienen la filosofía, la organización, las estructuras y las prácticas diarias de los centros, incluidas las actividades globales y las reuniones, en la educación para la ciudadanía».

Está claro que uno de los cometidos más importantes de la educación para la ciudadanía es preparar a los alumnos para su futuro papel de ciudadanos activos que contribuyan al bienestar social. El modo más eficaz de lograrlo es dándoles la oportunidad de experimentar, de manera directa, lo que significa la acción cívica responsable, tendiendo para ello un puente entre el centro docente, como paradigma de la sociedad en miniatura, por un lado, y la sociedad real, por otro. Sólo si los centros docentes practican lo que enseñan, conseguirán persuadir a los alumnos de su compromiso ciudadano<sup>50</sup>.

Ahora bien, ¿cómo se evalúa la Educación para la ciudadanía? La cuestión no es sencilla. La puesta en marcha de medidas para la evaluación en este campo constituye una de las principales preocupaciones de los responsables políticos europeos.

La casuística es muy amplia y abarca desde aquellos países que cuentan con criterios internos para la evaluación de los alumnos en esta disciplina; en otras latitudes los criterios evaluadores son externos y, finalmente, hay una buena parte de casos en los que no existen especificaciones concretas sobre los criterios de evaluación de Educación para la ciudadanía.

Nos parece de interés subrayar que en varios países en los que los centros escolares tienen la capacidad para establecer sus propios criterios sobre la disciplina de Educación para la ciudadanía, se otorga especial importancia a los métodos de trabajo de los alumnos, a su grado de iniciativa, su espíritu de cooperación y participación activa en debates y en el trabajo grupal o su conducta cívica en el centro<sup>51</sup>.

Otra de las grandes cuestiones relativas al exitoso desarrollo de la Educación para la ciudadanía pasa, indefectiblemente, por considerar uno de los vectores imprescindibles: el profesorado. ¿Cuentan los profesores con una formación suficiente para desarrollar estos contenidos?

Desde una perspectiva comparada se aprecian, como indica el estudio que venimos comentando, tres grandes enfoques relativos a la formación del profesorado en Educación para la ciudadanía<sup>52</sup>.

Por una parte, en algunos países los profesores tienen la oportunidad de recibir formación inicial sobre esta materia. Otra modalidad posible es la programación de cursos especiales dirigidos únicamente a aquellos profesores encargados de impartir la materia de Educación para la ciudadanía. Finalmente, un tercer registro formativo pasa por incluir la capacitación en esta disciplina utilizando la vía de la formación continua.

Sea como fuere, en catorce países europeos los requisitos mínimos exigidos para titularse —tanto si pretenden desarrollar su labor en la educación primaria o secundaria— comprenden aspectos relativos a la Educación para la ciudadanía (Bélgica, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Suecia, Reino Unido, Noruega...).

<sup>50</sup> EURYDICE (2005) *La educación para la ciudadanía en el contexto europeo*. Madrid: Secretaría General Técnica, EURYDICE. El estudio enfatiza el cambio de perspectiva desde la que tiene que ser analizada la ciudadanía: «Es preciso ir más allá del concepto jurídico de ciudadanía (mera relación jurídica entre el ciudadano y el Estado) para adoptar un enfoque más amplio».

<sup>51</sup> En algunos Länder alemanes, los alumnos que ocupan un «puesto de responsabilidad» frente a sus compañeros, o aquellos que se prestan a ayudar a los compañeros más jóvenes en distintas tareas pueden obtener un certificado acreditativo de su actividad que se adjunta a su diploma final.

<sup>52</sup> Sólo algunos países cuentan con programas de capacitación para la disciplina de Educación para la ciudadanía dentro de la formación inicial. La norma es que en aquellos países en los que no cuentan con un programa formativo específico, son los profesores de disciplinas como la historia, la filosofía o la ética quienes lo asumen.

Un aspecto destacable en relación a la capacitación docente en esta importante materia es la implicación de diversas asociaciones y organizaciones no gubernamentales quienes suelen organizar cursos, seminarios o bien facilitar materiales didácticos de gran utilidad para el desarrollo de la disciplina en las escuelas europeas.

## 5. La Educación para la ciudadanía en la escuela española

Después de esta incursión acerca del tratamiento de la Educación para la ciudadanía en perspectiva europea en la que la normalidad es la nota dominante, nos parece oportuno regresar de ese viaje al solar español para continuar con el análisis y reflexión sobre esta materia.

Como venimos refiriendo en este trabajo, el ámbito escolar está directamente comprometido en la construcción de una ciudadanía responsable. Su incorporación en la escuela conlleva necesariamente un enfoque integral. Como algún autor ha señalado, la Educación para la ciudadanía compromete diversas competencias que deben ser atendidas desde el ámbito curricular de la escuela. Hay, por tanto, que trabajar esta materia desde varias zonas de influencia: las vertientes emocional, crítica, comunicativa y el aprendizaje en la resolución de problemas e integración dialogada de los conflictos. En último término, estamos de pleno acuerdo con la tesis de Steifel al indicar que «el ejercicio de la ciudadanía, ejercer la ciudadanía, se aprende y se aprende con otros»<sup>53</sup>.

No es posible acotar la responsabilidad en el desarrollo de la educación cívica a una sola agencia de socialización. En adición a lo dicho, tampoco hay que olvidar que el desarrollo del concepto y alcance de la ciudadanía tiene una dimensión diacrónica. La ciudadanía no surge por generación espontánea en las sociedades actuales; más bien al contrario, la educación cívica es el precipitado de la acumulación histórica, de los debates primigenios en relación a cómo configurar un modelo de sociedad basado en la convivencia ciudadana. Pertenece, pues, al terreno de la filosofía política. Es decir, pertenece a ese ámbito de la política interesado por conocer no lo que son las sociedades sino cómo debieran ser. Así se expresa, por ejemplo, Fernando Bárcena al señalar que:

La relación que aspiro a defender entre educación cívica y filosofía política plantea una exigencia teórica fundamental. Me refiero a que el éxito de este planteamiento —pensar la educación política de la ciudadanía desde el marco de la interpretación más amplio que proporciona una filosofía política— depende de que previamente aceptemos que no es posible pensar los conceptos de educación, de política y de ciudadanía al margen de la tradición que les dio origen<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. MARCO STIEFEL, Berta (coord.) (2002) *Educación para la ciudadanía. Un enfoque basado en el desarrollo de competencias transversales*. Madrid: Narcea, 12. De igual forma podemos encontrar textos que abordan la cuestión de la ciudadanía entendiendo su estudio desde el análisis de varios ejes. Como muestra puede consultarse el trabajo de IBERNÓN, Francisco (coord.) (2002) *Cinco ciudadanía para una nueva educación*. Barcelona: Graó. Este trabajo apuesta por analizar la ciudadanía en cinco ejes: ciudadanía democrática, social, paritaria, intercultural y ambiental.

<sup>54</sup> Cfr. BÁRCENA, Fernando (1997) *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Barcelona: Paidós, 28.

Como apuntamos en el pórtico de este artículo, en los últimos años la cuestión educativa ha protagonizado en España buena parte de los debates políticos y sociales. Una polémica que se ha enconado con dureza a propósito de la incorporación de la asignatura denominada «Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos» en el currículum escolar.

El Ministerio de Educación editó un año antes de la aprobación de la nueva ley educativa de 2006 un interesante documento en el que se ponía de manifiesto el compromiso que la institución escolar debe ir asumiendo en relación con la construcción democrática de la ciudadanía como una de las vías para conseguir caminar hacia una sociedad más justa, igualitaria y social:

La ciudadanía responsable supone el paso de una concepción del ciudadano como sujeto de derechos y deberes a la del ciudadano que participa, además, en las plataformas donde se gesta la política. Ser ciudadano, es, por lo tanto, ser un miembro pleno de una comunidad política [...] la noción de ciudadanía responsable está vinculada a valores cívicos como los referidos a la igualdad, la participación, la solidaridad o la tolerancia<sup>55</sup>.

La aprobación de la Ley Orgánica de la Educación en 2006<sup>56</sup> (con los votos favorables de PSOE, IU-ICV, PNV, ERC y CC, los votos en contra del PP y, finalmente, la abstención de CiU y tres diputados del Grupo Mixto) ha supuesto, como venimos recordando, la incorporación de la disciplina Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos como una materia independiente.

Los escolares se encuentran con esta materia, por primera vez, en la etapa de educación primaria teniendo que cursarla en uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa (10-12 años). Las razones de su incorporación a la educación primaria se explicitan en el decreto de enseñanzas mínimas de esta etapa:

La incorporación de esta área por vez primera como materia independiente en el currículo, sitúa la preocupación por la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas, en la misma línea en que lo hacen organismos internacionales como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa [...]. El aprendizaje de la ciudadanía responsable, que engloba aspectos relacionados con el conocimiento y el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas, exige un largo aprendizaje que se inicia cuando niños y niñas establecen relaciones afectivas, adquieren hábitos sociales y aprenden técnicas para desarrollar un pensamiento crítico. Ese aprendizaje requiere que se inicien en la participación activa en el centro docente y en su comunidad y, en esa medida, adquieran los rudimentos de la participación democrática<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2005) *Hacia una nueva ciudadanía europea*. Madrid: MEC, 71.

<sup>56</sup> Cfr. BOCG. Aprobación por el Pleno de la LOE, n.º 43, 26 de diciembre de 2006; BOCG. Aprobación definitiva por el Congreso de la LOE, n.º 34, 20 de abril de 2006.

<sup>57</sup> Cfr. Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria. En relación con esta etapa educativa, la norma de referencia organiza los contenidos de esta asignatura en tres grandes bloques: 1) Individuos y relaciones interpersonales y sociales; 2) La vida en comunidad; 3) Vivir en sociedad.

En parecidos términos se justifica su presencia en la etapa de educación secundaria obligatoria. Según lo establecido por la ley educativa vigente, todos los escolares vienen obligados a cursar esta materia en uno de los tres primeros cursos de la etapa.

Respecto a las obligaciones del Estado en la formación de todos los ciudadanos en valores y virtudes cívicas que favorezcan la cohesión social, el artículo 27.2 de la Constitución española dice que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales [...] esta nueva materia se propone que la juventud aprenda a convivir en una sociedad plural y globalizada en la que la ciudadanía, además de los aspectos civiles, políticos y sociales que ha ido incorporando en etapas históricas anteriores, incluya como referente la universalidad de los derechos humanos que, reconociendo las diferencias, procuran la cohesión social<sup>58</sup>.

A la vista del contenido de esta materia cabría suponer un acuerdo mayoritario al tratarse del desarrollo de valores y derechos fundamentales expresados en la Carta Magna. Sin embargo, la realidad se impone en ocasiones a los deseos demostrando que el *leitmotiv* de las dos últimas legislaturas es, está siendo, la confrontación sobre la reforma educativa y especialmente la implantación de esta asignatura.

## 6. Contenido problemático de la Educación para la ciudadanía en España

Conviene en primer término señalar que en España —al igual que en otros países— la cuestión escolar ha sido especialmente un objeto permanente de controversia e instrumentación política con objeto de socavar o erosionar al partido en el poder. Queremos con ello indicar que la actual situación suscitada con la implantación de esta asignatura constituye uno más de los múltiples desencuentros entre las dos grandes formaciones políticas españolas.

Desde la aprobación de la Constitución española de la que acabamos de celebrar recientemente treinta años de vigencia, las dos grandes formaciones políticas han venido denunciando ante los Tribunales de Justicia la conculcación de principios constitucionales en materia educativa. Por tanto, la aprobación de esta polémica materia no iba a suponer una excepción en el desacuerdo político.

La implantación de la asignatura de Educación para la ciudadanía ha desatado, pues, en España la caja de los truenos... otra vez. En el fondo del debate se esconde una pregunta que reaparece de vez en cuando en las intrigas políticas: ¿Quién tiene licencia para educar?

Para algunos sectores de la sociedad —representados fundamentalmente por el partido conservador y la jerarquía eclesiástica—, la institución escolar no es competente para enseñar valores ciudadanos a través de una asignatura a los niños. Esa función, indican, les corresponde a las familias apelando una vez más al derecho natural en función del cual hay competencias, entre ellas la formación de valores, anteriores al Estado.

<sup>58</sup> Cfr. Real Decreto 1613/2006, de 24 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. Según esta norma los contenidos de la materia se organizan en cinco bloques: 1) Aproximación respetuosa a la diversidad; 2) Relaciones interpersonales y participación; 3) Deberes y derechos ciudadanos; 4) Las sociedades democráticas del siglo XXI; 5) Ciudadanía en el mundo global.

Tanto conservadores como jerarcas de la Iglesia justifican su postura invocando una de las dimensiones de la libertad de enseñanza, cual es la libertad de que gozan los padres para elegir el tipo de educación moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Desde este ángulo se percibe que la enseñanza de esta materia supone un ejercicio de intromisión en la libertad de las familias a quienes se les está hurtando el derecho de educar a sus hijos según su escala de valores<sup>59</sup>.

La posición de la Iglesia católica ha sido beligerante con la nueva reforma educativa, especialmente en lo que respecta a la enseñanza de la religión en las escuelas y, sobre todo, respecto a la incorporación en el currículum de todas las escuelas —con independencia de su titularidad— de la nueva materia Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos.

Así, el análisis de varios documentos difundidos por la Conferencia Episcopal da buena muestra del desencuentro entre la posición de la jerarquía eclesiástica y el Gobierno en relación con esta materia. En palabras de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal se indica que:

El Estado no puede suplantar a la sociedad como educadora de la conciencia moral, sino que su obligación es promover y garantizar el ejercicio del derecho a la educación por aquellos sujetos a quienes les corresponde tal función [...] En cambio, con la introducción de la «educación para la ciudadanía» de la LOE el Estado se arroga un papel de educación moral que no es propio de un Estado democrático de Derecho<sup>60</sup>.

Además de expresar su profundo desacuerdo con el contenido de la norma educativa, la jerarquía eclesiástica —en acción concertada con algunas asociaciones católicas de padres de alumnos y con el respaldo del principal partido conservador en la oposición— realizó un llamamiento a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia en relación con esta materia obligatoria del currículum.

Los padres harán muy bien en defender con todos los medios legítimos a su alcance el derecho que les asiste de ser ellos quienes determinen la educación moral que desean para sus hijos. Los centros católicos de enseñanza, si admiten en su programación los contenidos previstos en los Reales Decretos, entrarán en contradicción con su carácter propio, informado por la moral católica. El Estado no puede obligarles a hacerlo, si no es vulnerando el derecho a la libertad de enseñanza y a la libertad religiosa. Los centros estatales, por su parte, al tener que impartir esta asignatura perderán su obligada neutralidad ideológica e impondrán a los alumnos una

<sup>59</sup> Para reforzar esta tesis se recuerda asimismo la aprobación de Tratados internacionales suscritos por España en esta materia como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado el 16 de diciembre de 1966 en el que se fija, entre otras cuestiones, las que siguen: «art. 10: Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y educación de los hijos a su cargo»; «art. 13: Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas [...] y de hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

<sup>60</sup> Cfr. COMISIÓN PERMANENTE DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA (2007) *Nueva declaración sobre la Ley Orgánica de Educación y sus desarrollos: Profesores de Religión y Ciudadanía*, 20 de junio.

formación moral no libremente elegida por los padres o incluso expresamente contradictoria con su voluntad cuando éstos hayan elegido para sus hijos la enseñanza de la Religión y la Moral Católica. Los padres y los centros educativos deben actuar de modo responsable y comprometido a favor de sus derechos educativos y de la libertad de conciencia<sup>61</sup>.

Frente a los ataques frontales de la Conferencia Episcopal Española quien llegó a calificar de «pecado» esta materia, se han levantado voces reclamando que sea respetado el Estado de Derecho y, por consiguiente, exhortando al cumplimiento de las normas democráticamente aprobadas en foro parlamentario. Como botón de muestra del extenso debate en relación con la asignatura de Educación para la ciudadanía extraemos unas palabras del catedrático y ponente constitucional Gregorio Peces-Barba quien ha manifestado a través de las páginas de un diario nacional:

Desde una arrogancia extrema, una sensación de impunidad y un insufrible sentido de superioridad, derivada de que administran «verdades superiores», llevan años desafiando a las autoridades legítimas, a la Constitución y a la ley intentando imponer sus criterios frente al interés general y a la soberanía popular residenciada en el Parlamento. Frente a estas actitudes, el Gobierno ha tenido una política de moderación. Ha evitado las confrontaciones y ha retirado los aspectos más delicados del programa de educación para la ciudadanía, aunque están aprobados por leyes del parlamento. Ninguna de estas actitudes ha calmado la beligerancia de los cardenales y de los obispos, que siempre buscan nuevos conflictos para la confrontación<sup>62</sup>.

En el fondo, como indica la catedrática Adela Cortina, nos encontramos ante dos escenarios distintos. Por una parte, la formación de la ciudadanía puede entenderse como una estrategia de suma cero en la que lo que ganan unos lo tienen que perder necesariamente los demás. Según esto, la educación cívica se entiende como una tarea que compete de forma excluyente o bien a la familia, la escuela o a la sociedad en general.

Frente a esta concepción reduccionista, la formación de la ciudadanía puede entenderse como un juego de suma positiva en el que todos ganen: la escuela, la familia y la sociedad. Se trataría, en suma, de entender que la Educación para la ciudadanía necesita de una acción concertada entre el aula, el patio y la casa, o lo que es lo mismo, la escuela, la sociedad y la familia<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Cfr. COMISIÓN PERMANENTE DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA (2007) *La Ley Orgánica de Educación, los Reales Decretos que la desarrollan y los derechos fundamentales de padres y escuelas*, 28 de febrero. Desde su discusión en foro parlamentario la jerarquía eclesíástica ha difundido una cantidad importante de documentos en los que muestra su oposición frontal a la nueva ley educativa. Como botón de muestra sirva el documento: COMITÉ EJECUTIVO (2005), *Grave preocupación por la LOE enmendada*, 15 de diciembre o COMITÉ EJECUTIVO (2005), *Ley de educación, inaceptable y por sorpresa*, 22 de julio de 2005. Finalmente, también puede resultar de interés la lectura de DOMINGO MORATALLA, Agustín (2006) *Las trampas de la Educación para la ciudadanía*. En *Jornadas de Estudio sobre Educación para la ciudadanía*. Madrid: Conferencia Episcopal, 17 de noviembre.

<sup>62</sup> Cfr. *El País*, martes 7 de agosto de 2007.

<sup>63</sup> Cfr. *El País*, viernes 10 de agosto de 2007.

## 7. Epílogo

Uno de los pilares sobre los que descansa toda acción política eficaz es, sin duda, el sentido de la oportunidad a la hora de enfrentar los problemas de una sociedad. Recordaba Azaña en una de sus brillantes intervenciones parlamentarias aquello de que «todos los problemas políticos, señores diputados, tienen un punto de madurez, antes del cual están ácidos; después, pasado ese punto, se corrompen, se pudren».

Pues bien, algo de esto hay en relación con la controversia suscitada a propósito de la aprobación de la LOE y la subsiguiente incorporación de la materia de Educación para la ciudadanía. Lo relevante desde el punto político y pedagógico es que debemos ir más allá del análisis inmediato y, desde luego, la batalla política en relación con la Educación para la ciudadanía constituye solamente la punta de lanza de la discordia educativa en nuestro país. Así, en materia educativa durante los últimos treinta años se ha optado por rehuir o cuando menos retrasar y dilatar determinadas cuestiones con la esperanza de que las tensiones escolares se acabarían resolviendo por ciencia infusa.

Ya hemos indicado en estas páginas de qué forma la actitud beligerante sobre esta materia ha sido alimentada especialmente desde los *grupos de presión* de ámbito confesional al entender que esta asignatura supone una amenaza tanto para sus intereses como sus conciencias. Desde los inicios de la restauración democrática, determinadas cuestiones como el binomio Iglesia-Estado no han sido encaradas de manera clara. En el pórtico de la Transición se obvió enfrentar el debate por entender que el asunto ni estaba maduro ni resultaba conveniente para el país despertar viejos fantasmas. Se perdió una oportunidad histórica para fijar un Estado laico en el que se estableciera con nitidez dónde empieza la jurisdicción y la administración confesional y donde empieza la jurisdicción y administración terrenal. No le faltaba razón a Hegel cuando explicaba que todo concepto se explica por el hueco que le dejan los demás. Una separación firme y respetuosa entre ambas hubiera evitado confrontaciones futuras en el terreno escolar<sup>64</sup>.

La política, por tanto, se puede hacer tanto por acción como por omisión. En materia educativa algunos de los ímpetus iniciales por parte de los responsables del Ministerio de Educación han quedado rebajados o atenuados a la hora de enfrentar algunas de las aristas más polémicas de la política educativa. Así, todos los equipos ministeriales han conocido de primera mano la dificultad, amén de la fortaleza negociadora de un *lobby religioso y conservador* que en nuestro país

<sup>64</sup> Una de las más recientes tiene como epicentro de la polémica la presencia de simbología religiosa en las escuelas. En el nombre de un Estado aconfesional en el que es de aplicación la libertad religiosa, ésta sólo puede ser interpretada o bien de forma maximalista, es decir, que todas las confesiones estén presentes en igualdad de condiciones (y no sólo el credo católico) o bien, de una forma posibilista en virtud de la cual y en evitación de situaciones de hegemonía de unas confesiones sobre otras —especialmente en ámbitos sensibles como el escolar— se garantice su expresión en el ámbito privado e institucional propio de cada confesión. Resulta gráfica la Sentencia n.º 288/2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid al sentenciar que, «La presencia de símbolos religiosos en las aulas y dependencias comunes del centro educativo público en el que se imparte enseñanza a menores que se encuentran en plena fase de formación de la personalidad vulnera los derechos fundamentales contemplados en los artículos 14 y 16.1 y 13 de la Constitución Española».

escolariza a un número importante de alumnos. Desde que fueron reconocidos por la literatura norteamericana a principios del siglo XX, los grupos de presión forman parte del esquema de funcionamiento de los sistemas políticos. En el caso que nos ocupa y desde el análisis de la política educativa española, resulta difícil comprender cabalmente la controversia en torno a la *Educación para la ciudadanía* sin detener la mirada en la trastienda de la Carrera de San Jerónimo, ese subsuelo de la política no oficial que constituye la *política difusa* pero efectiva de los grupos de presión.

PISA y Educación para la ciudadanía. Otra de las tentaciones de la acción política es presentar, más por conveniencia que por convicción, como excluyente y antagonico algo que sólo tiene la pretensión de ser complementario. Así, se ha presentado como antagonico el Informe Pisa y el desarrollo de la asignatura Educación para la ciudadanía. Bastaría, para zanjar la discusión, indicar que los resultados de este Informe se produjeron cuando todavía no se había implantado esta materia. PISA está fundamentado en el concepto de competencia, es decir, aquellas capacidades que el estudiante debe poseer después de su paso por la escuela para desenvolverse con solvencia en el mundo que nos ha correspondido vivir. Las nuevas generaciones, claro está, precisan mejorar las competencias lectora, científica y matemática si quieren tener visos de éxito en el contexto social y cultural de este siglo XXI. No obstante, todas ellas necesitan de una competencia matriz: la competencia ciudadana.

Los sistemas nacionales de educación han sido, desde su momento fundacional, una correa de transmisión al servicio de unos valores<sup>65</sup>, de una cosmovisión determinada; han constituido, en suma, un instrumento eficaz desde el que apuntalar toda clase de regímenes políticos. Quizá por este motivo, la polémica ha sido tan enconada en relación a la Educación para la ciudadanía, al enfrentar dos visiones opuestas y recurrentes en la historia de la educación española<sup>66</sup>. Una, conservadora y clerical<sup>67</sup>, que ha tenido ya su tiempo, su oportunidad y su expresión con los resultados e hipotecas ya conocidas; la otra, progresista y laica, que pugna por reclamar un tiempo y una oportunidad que le permita construir una ciudadanía democrática, una educación para la ciudadanía al servicio del Estado de Derecho y de una democracia, que también se construye desde la escuela.

<sup>65</sup> Se cumplen ahora doscientos años de la publicación de una de las expresiones paradigmáticas del nexo entre educación y política: los discursos de Fichte. Seguro de que existía una singularidad del pueblo alemán, el autor pretende apuntalar la misma a través de la educación con un tono mesiánico al indicar que: «El medio de salvación que he prometido manifestar consiste en la formación de un yo completamente nuevo que puede que haya existido ya antes y de manera excepcional en individuos aislados, pero nunca como un yo nacional y generalizado [...] en una palabra, lo que estoy proponiendo para lograr la continuación de la existencia de la nación alemana es un cambio radical de la esencia de la educación que ha venido practicándose hasta ahora». Cfr. FICHTE, Johann (2002) *Discursos a la nación alemana*. Madrid: Tecnos, 23.

<sup>66</sup> Puede resultar de interés la lectura del monográfico (1995) Reformas educativas. *Revista de Educación*, Madrid, n.º 305, septiembre-diciembre en la que se da cuenta de las dificultades en nuestro país para alcanzar un pacto, un consenso en suma, en materia escolar durante los últimos años.

<sup>67</sup> Hemos advertido en el trabajo de la existencia de asociaciones no adscritas a una ideología confesional o conservadora que tampoco han asumido los presupuestos de esta materia, aunque en términos cuantitativos son mayoría las organizaciones de signo conservador y clerical las que se han significado con mayor fuerza.

## Bibliografía

- Año Europeo de la ciudadanía a través de la educación. Aprender a vivir la democracia. Documento de orientación.* Comité ad hoc de expertos para el Año Europeo de la ciudadanía a través de la educación. Estrasburgo: Ministerio de Educación y Ciencia, diciembre de 2004.
- BARCENA, Fernando (1997) *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política.* Barcelona: Paidós.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 118, 9 de diciembre de 2004.
- BOCG, 26 de agosto de 2005, n.º 43.
- Aprobación definitiva por el Congreso de la LOE, n.º 34, 20 de abril de 2006.
  - Enmiendas al articulado del Proyecto de la Ley Orgánica de Educación, 17 de noviembre de 2005.
- CASTELLS, Manuel (2001) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, volumen III. Fin de Milenio. Madrid: Alianza.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2006) *Ciudadanía y participación.* Madrid: CIS, enero.
- CONSEJO DE ESTADO (2005) *Dictamen 1125/2005 relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación.*
- CONSEJO ESCOLAR DE ESTADO (2005) *Una educación de calidad para todos y entre todos. Documento de propuestas del Consejo Escolar del Estado.* Sesión Plenaria del día 17 de febrero.
- *Informe del Curso 2003-2004.*
  - *Informe del Curso 2004-2005.*
- Diario de Sesiones del Congreso.* Comisión de Educación y Ciencia, n.º 149, 30 de noviembre de 2004.
- Comisión de Educación y Ciencia, n.º 163, 14 de diciembre de 2004.
  - Comisión de Educación y Ciencia, n.º 22, 4 de octubre de 2005.
  - Comisión de Educación y Ciencia, 25 de octubre de 2005.
  - Sesión Plenaria, n.º 118, 3 de noviembre de 2005, Debate de totalidad de la LOE.
- Diario de Sesiones del Senado*, n.º 15, 6 de octubre de 2004.
- Comisión de Educación y Ciencia, n.º 147, 25 de abril de 2005.
- DOMINGO MORATALLA, Agustín (2006) *Las trampas de la Educación para la ciudadanía.* En *Jornadas de Estudio sobre Educación para la ciudadanía.* Madrid: Conferencia Episcopal, 17 de noviembre.
- EURYDICE (2005) *La educación para la ciudadanía en el contexto europeo.* Madrid: Secretaría General Técnica, EURYDICE.
- FICHTE, Johann (2002) *Discursos a la nación alemana.* Madrid: Tecnos.
- HAYEK, Friedrich A. (2005) *Caminos de servidumbre.* Madrid: Alianza Editorial.
- IMBERNÓN, Francisco (coord.) (2002) *Cinco ciudadanía para una nueva educación.* Barcelona: Graó.
- La Ley Orgánica de Educación, los Reales Decretos que la desarrollan y los derechos fundamentales de padres y escuelas.* Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española, 28 de febrero de 2007.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE, 24 de diciembre 2002).
- LINZ, Juan J. (1996) *La quiebra de las democracias.* Madrid: Alianza Universidad.
- MARCO STIEFEL, Berta (coord.) (2002) *Educación para la ciudadanía. Un enfoque basado en el desarrollo de competencias transversales.* Madrid: Narcea.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2005) *Hacia una nueva ciudadanía europea.* Madrid: MEC.

*Nueva declaración sobre la Ley Orgánica de Educación y sus desarrollos: Profesores de Religión y Ciudadanía.* Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española, 20 de junio de 2007.

Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2004: *Merecemos una España mejor.*

Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria.

Real Decreto 1613/2006, de 24 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

REC (2002) 12, del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la educación para la ciudadanía democrática adoptado por el Comité de Ministros el 16 de octubre de 2002.

*Reformas educativas.* *Revista de Educación*, n.º 305, 1995, septiembre-diciembre. Madrid.

REVEL, Jean-François (2006) *El conocimiento inútil.* Madrid: Espasa Calpe.

*Una educación de calidad para todos y entre todos: propuestas para el debate.* Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría General de Educación, 2004.