

La Educación para la Ciudadanía: marco pedagógico y normativo

Antonio Bolívar y Francisco Balaguer

Universidad de Granada

La educación pública ha tenido –desde sus inicios– entre sus objetivos fundamentales la integración y socialización de los individuos en una comunidad de ciudadanos que comparte un conjunto de saberes y valores comunes. Este objetivo precisa actualmente ser revitalizado, ante los déficits cívicos que acusan nuestras sociedades actuales junto a fenómenos nuevos (como multiculturalidad o globalización), para promover una convivencia social de ciudadanos con distintas identidades culturales y la participación activa en los asuntos públicos. La Educación para la Ciudadanía marca una dirección para hacer frente a los nuevos problemas, al tiempo que permite integrar los valores y temas transversales, en lugar de plantearlos como acciones puntuales o aisladas. Por estas razones, el Consejo de Europa ha declarado el año 2005 como el “Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación” y ha invitado a los Estados miembros a un conjunto de acciones para promover una ciudadanía activa, informada y responsable en una cultura democrática, bajo el eslogan “Aprender y vivir la democracia”.

La Educación para la Ciudadanía pretende contribuir a formar ciudadanos más competentes cívicamente y comprometidos, mediante la participación en las responsabilidades colectivas. La escuela debe reafirmar su papel de primer orden en la formación de la ciudadanía, abierta a todos los alumnos y alumnas sin discriminación, integrando la diversidad sociocultural y las diferencias individuales. Se pretende así construir ciudadanos iguales en derechos y reconocidos en sus diferencias, que tienen capacidad y responsabilidad para participar activamente en el espacio público común. El Consejo de Europa dice que la Educación para la Ciudadanía concierne: “al conjunto de prácticas y actividades diseñadas para ayudar a todas las personas, niños, jóvenes y adultos, a participar activamente en la vida democrática, aceptando y practicando sus derechos y responsabilidades en la sociedad”.

La educación *para el ejercicio de la ciudadanía*, entendida en un sentido amplio, comprende el conjunto de valores (responsabilidad y participación, tolerancia y solidaridad, conocimiento y libertad, igualdad y pluralismo), actitudes y comportamientos necesarios para una convivencia social. La dimensión *cívica* se apoya en una dimensión *moral* de los valores que la sostienen y, ambas, en una dimensión *social* de participación y convivencia en la esfera pública. Las tres son dimensiones esenciales de la democracia. Pero también comprende todo aquel conjunto de saberes y competencias que posibilitan la participación activa en la vida pública, sin riesgo de verse excluidos. La escuela contribuye, también, a formar ciudadanos cuando asegura el aprendizaje del currículum básico para todos los alumnos, de modo que les permita estar integrados, y poderse mover autónomamente, en la vida colectiva.

Una Educación para la Ciudadanía, pedagógicamente, precisa no sólo enseñar un conjunto de valores propios de una comunidad democrática, sino estructurar el centro y la vida en el aula con procesos (diálogo, debate, toma de decisiones colegiada) en los que la participación activa en la resolución de los problemas de la vida en común, contribuya a crear

los correspondientes hábitos y virtudes ciudadanas. La configuración del centro escolar como un grupo que comparte normas y valores es, por eso, el contexto adecuado para una vivencia y aprendizaje de la ciudadanía, lo que requiere también acciones paralelas en la familia y en la comunidad. Esto exige una acción conjunta a través de un proyecto educativo y de la práctica docente cotidiana, especialmente mediante la tutoría. Una *educación democrática*, en el doble sentido de educar *para* la democracia y educar *en* la democracia debe ser constitutiva, como fin y como medio, de la educación pública.

Una tarea compartida y comunitaria

Educar para el ejercicio activo de la ciudadanía no concierne, pues, sólo a los educadores y profesorado, porque el objetivo de una ciudadanía educada es una meta de toda la sociedad. Asumir aisladamente la tarea educativa, ante la falta de vínculos de articulación entre familia, escuela y medios de comunicación, es una fuente de tensiones e insatisfacciones. De ahí la necesidad de actuar paralelamente en estos otros campos, para no hacer recaer en la escuela responsabilidades que también están fuera. Por eso, en una tarea de *corresponsabilidad*, es preciso implicar a la familia y a la comunidad en la tarea educativa de formar ciudadanos.

Estamos en unos tiempos en que la capacidad educadora y socializadora de la familia se ha ido eclipsando, por lo que la tarea educativa de la escuela ha acumulado aspectos que antes podían quedar algo relegados. La apelación a que la escuela eduque en dichas dimensiones no puede, entonces, convertirse en un recurso instrumental por el que se delega en los centros educativos determinadas demandas y aspiraciones sociales que, en realidad, tienen su origen y lugar en un contexto social más amplio (extraescolar), por lo que también debe ser acometidos –con acciones paralelas– en estos otros ámbitos sociales e instancias más poderosas (medios de comunicación, estructuras de participación política, valores familiares, etc.). Si no se desea generar expectativas sociales infundadas de que todos los problemas de convivencia se van a ver resueltos con la sola acción educativa, dejando a los docentes con una grave responsabilidad, se debe implicar (también por los propios centros escolares) a estos otros agentes sociales (y educativos).

En el contexto actual ni los padres ni los docentes solos pueden educar a sus hijos y a sus alumnos, por lo que cabe recordar el proverbio africano de que “para educar a un niño hace falta la tribu entera”. En lugar, pues, de limitar las actuaciones de Educación para la Ciudadanía a la acción escolar, se deben aprovechar los entornos que posibilitan el ejercicio de ciudadanía como acción conjunta compartida en la comunidad en la que se vive y educa. Además, en un *escenario educativo ampliado*, dentro de una sociedad de la información, la escuela sola no puede satisfacer todas las necesidades de formación de los ciudadanos. Se precisa conexionar las acciones educativas escolares con las que tienen lugar fuera del centro escolar, en la familia, la comunidad educativa y en los medios. En este espacio educativo ampliado, la Educación para la Ciudadanía se extiende por otros escenarios y campos de actuación, como el municipio o la ciudad.

Aprender a vivir juntos

La *educación para la ciudadanía* puede ser, además, un modo de conciliar el pluralismo (ligados a derechos individuales) y la creciente realidad multicultural en nuestra sociedad y escuelas (vínculos culturales). De ahí el interés renovado que, desde la mitad de

los noventa, está suscitando en la teoría política y educativa. En este contexto, el concepto de ciudadanía ha de ser ampliado, pues si en la modernidad era más un estatus que se concede a determinados miembros, hoy es una cultura común a construir, que la educación ha de hacer posible. Por eso se amplía para integrar la diversidad étnica y cultural, de forma que no sea excluyente, en una identidad ciudadana, que aspira a ser cosmopolita. La noción de ciudadanía, en lugar de asociarse sólo a una identidad nacional o a un conjunto de rasgos culturales, se vincula con una comunidad que comparte por igual un conjunto de derechos, por la socialización en una cultura política y social.

La educación de los futuros ciudadanos debe tener como objetivo prioritario capacitarlos, conjuntamente, tanto para ser individuos *autónomos* (“aprender a ser”) en la esfera pública (herencia liberal ilustrada) como para vivir con aquellas *virtudes cívicas* necesarias para asumir y profundizar la democracia (“aprender a vivir juntos”), como señalaba el informe Delors. La capacitación para tener un juicio y criterios propios debe conjugarse con unos marcos comunes, propios de la identidad ciudadana, que conduzcan a solidarizarse, compartir y colaborar.

El civismo de los ciudadanos comprende todo aquello que hace posible una convivencia en el espacio público. En este sentido, la democracia es una expresión política del civismo, como ética laica de valores mínimos compartidos por todos los ciudadanos. Como la condición de “ciudadanía”, el civismo incluye –por una parte– el conjunto de comportamientos propios de una “buena” educación, y –por otro– todos aquellos modos y valores que conforman una cultura pública de convivencia, al tiempo que son expresión de unos determinados valores morales, sin los que no es posible la vida en común. Si bien no es la instancia única, y sola no puede llegar muy lejos, la educación escolar tiene un papel clave en el aprendizaje del “oficio de ciudadano”.

La educación se debe dirigir a enseñar los derechos y responsabilidades de la ciudadanía democrática y su reconocimiento a todas las personas que habitan en común. El objetivo es *aprender a vivir juntos y compartir unos valores comunes*, al margen de las diferencias sociales que perviven en nuestra sociedad. La escuela comprensiva, entonces, es aquella que está abierta a todos alumnos y alumnas, sin discriminación. En este contexto el respeto a las diferencias tiene otra dimensión educativa: inducir un sentido de *tolerancia* y educación *intercultural*.

La identidad ciudadana en sus marcos normativos y de convivencia

Si la educación para la ciudadanía debe proporcionar un conjunto de valores comunes como formación básica de ciudadanos y ciudadanas, esos valores deben buscarse en aquellos instrumentos de convivencia que los incorporan: en los documentos relativos a los diversos niveles y espacios constitucionales (europeo, estatal y autonómico) donde se va a poder desplegar la ciudadanía. En ellos podremos encontrar y explicar el común denominador que significa, en sí mismo, el concepto de ciudadanía. La educación para la ciudadanía es, así, intrínsecamente, educación en valores constitucionales, europeos, estatales y autonómicos, definitorios de las diversas “identidades ciudadanas” que se manifiestan en el espacio público común.

Para delimitar la educación para la ciudadanía desde la perspectiva del concepto final al que el proceso educativo va destinado, el concepto de ciudadanía, hay que partir de la base

de que la diversidad de identidades y de valores propios de una sociedad plural y progresivamente multicultural convierte en difícilmente operativos a efectos de la integración social entre todos los sectores, no sólo conceptos procedentes de otros ámbitos identitarios: religiosos, éticos, culturales, políticos, territoriales, sino también determinados conceptos que siguen ocupando un lugar central, por la inercia propia de su despliegue histórico, en el derecho constitucional actual, pero que difícilmente van a servir para articular las “identidades ciudadanas” que debemos construir en una sociedad democrática.

Frente a determinados conceptos identitarios que pueden tener una orientación excluyente, el concepto de ciudadanía tiene una clara proyección de futuro para la articulación de los diversos espacios constitucionales en un sentido integrador. Esto es así porque se trata de un concepto relativamente neutro que evita la confrontación de identidades. Así, por ejemplo, la condición de ciudadano o ciudadana en el ámbito andaluz, español y europeo no genera contradicción inevitable entre esos términos, unificados en su esencia por la idea de ciudadanía, de un haz de derechos y deberes comunes.

El concepto de ciudadanía hace posible una conciliación de las identidades políticas, territoriales, culturales y religiosas de los ciudadanos y una apertura a las nuevas realidades constitucionales que se están desarrollando en el interior y en el exterior del Estado. Es, por tanto, un concepto de futuro, en cuanto “identidad ciudadana” que se expresa en espacios públicos comunes. Esto no quiere decir que sea un concepto aporético y que no presente algunas incoherencias que deberían resolverse en los próximos años.

El hecho de que la “identidad ciudadana” pueda desplegarse en tres ámbitos distintos, como son el europeo, el español y el andaluz, no significa que esos tres ámbitos tengan las mismas características desde el punto de vista de la definición de los derechos y deberes de la ciudadanía y de la configuración de un espacio público de participación ciudadana. Por el contrario, cada uno de esos ámbitos debe ser claramente diferenciado para que se pueda percibir su naturaleza propia, en sus aspectos positivos y también en sus deficiencias. Es importante, sin embargo, que se tenga en cuenta que hay una continuidad esencial entre esos espacios constitucionales porque todos ellos definen derechos y deberes de la ciudadanía.

La diversidad de espacios constitucionales en los que la ciudadanía se despliega nos da cuenta ya de la dificultad para mantener algunos de los conceptos tradicionales y para someter a revisión el propio concepto de ciudadanía. Una línea de quiebra del concepto de ciudadanía lo podemos encontrar en la ausencia de reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes de larga duración que se da en la mayor parte de los ordenamientos europeos. Personas que conviven con nosotros y que están sometidas a las decisiones políticas de las mayorías gobernantes no pueden decidir, sin embargo, sobre la orientación de esas políticas al estar privados del derecho de sufragio. Esas limitaciones afectan claramente al principio de dignidad de la persona, sobre el que se asientan los ordenamientos constitucionales europeos.

Si la ciudadanía es el concepto que nos va a permitir articular las diversas identidades que confluyen en el espacio europeo, es también un concepto histórico, que debe someterse a revisión. Sobre la ciudadanía, como concepto nuclear del derecho constitucional europeo, van a repercutir las transformaciones que se generen en la relación entre los diversos espacios constitucionales. También incidirá el proceso de globalización y las transformaciones sociales que está generando.

El resultado de esos procesos debe ser la ampliación de los derechos y libertades de

los ciudadanos europeos y también la extensión del concepto de ciudadanía, rompiendo las limitaciones históricas que han ido unidas a la formación del Estado nacional. Un concepto de ciudadanía que debe ser igualmente solidario en el interior de los Estados europeos y en la concepción del papel que Europa debe desarrollar en el contexto internacional contribuyendo a reducir los efectos perjudiciales del proceso de globalización. La educación para la ciudadanía debe contribuir a la formación de una ciudadanía crítica con la realidad que nos rodea, comprometida y solidaria.

Proyectos normativos y actuaciones previstas en los centros educativos

En el marco del Consejo de Europa, la *Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la educación para la ciudadanía democrática*, adoptada el 16 de octubre de 2002, contiene, entre otras, la siguiente declaración: “que la educación para la ciudadanía democrática 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”. Igualmente se declara que “la educación para la ciudadanía democrática, en su sentido más amplio, debe ocupar un lugar prioritario en la reforma y ejecución de las políticas educativas”. De acuerdo con esa Recomendación, los gobiernos de los Estados miembros deben hacer de la Educación para la Ciudadanía “un objetivo prioritario de la política educativa y de sus reformas” y favorecer y apoyar “aquellas iniciativas que fomenten la educación para la ciudadanía democrática entre los Estados miembros”.

El Proyecto de Ley Orgánica de Educación ha prestado una atención singular a la educación para la ciudadanía, incorporando una ordenación específica que sigue claramente las “Pautas generales para las políticas y reformas de la educación para la ciudadanía democrática” contenidas en la mencionada Recomendación del Comité de Ministros. De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto LOE:

“En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato. 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 establecidos en la Constitución española 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. Sin entrar en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares, la nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos”.

En el articulado del Proyecto LOE se contienen abundantes referencias a esta materia, comenzando ya por su artículo 1, relativo a los principios en que debe basarse la educación en el que indica: “El sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se

inspira en los siguientes principios: ...c) La transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia y que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación”. Por su parte, el artículo 2.1, al hacer referencia a los fines a los que se debe orientar el sistema educativo, recoge múltiples aspectos relativos a este ámbito en diversos apartados: “b) La educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y en la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad. c) La educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia y en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos. e) La formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos así como la adquisición de valores que propicien el respeto al medio ambiente y un desarrollo sostenible. g) La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España y de la interculturalidad como un elemento enriquecedor de la sociedad”. Específicamente en el último apartado del artículo 2.1, el j), se indica: “La preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento”.

Estos objetivos se reiteran en el artículo 17, por referencia a la educación primaria, con la previsión de un curso específico (art. 18.3: “En uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa, a las áreas incluidas en el apartado anterior se añadirá la de Educación para la ciudadanía, en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres”), en el artículo 23 por referencia a la educación secundaria, con la previsión de un curso específico en el artículo 24.3 (“En uno de los tres primeros cursos todos los alumnos cursarán la materia de Educación para la ciudadanía, en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres”) y en el artículo 33 por referencia al bachillerato, con la previsión igualmente en el artículo 34.7 de una materia común específica. Es también un objeto de la formación profesional, de acuerdo con el artículo 39.2, e incluso de las enseñanzas deportivas, en el artículo 63.1, así como de la educación de personas adultas (art. 66.3.d) y se considera también una de las funciones del profesorado, en el artículo 91.1.g) respecto de “La contribución a que las actividades del centro se desarrollen en un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hasta tanto se apruebe la Ley Orgánica de Educación, se han programado diversas actividades que tienen una proyección en el tiempo más extensa de la derivada de la Declaración del año 2005 como “Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación” por el Consejo de Europa. En la Orden de la Consejería de Educación de 12 de septiembre de 2005, está previsto que los centros docentes realicen una programación de actividades para el curso 2005-2006, que contemple la educación para la ciudadanía democrática y para los derechos humanos. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Orden, “en dicha programación los centros educativos andaluces tendrán en cuenta que la educación para la ciudadanía democrática y para los derechos humanos puede ayudar a desarrollar el pensamiento crítico y a aprender la convivencia, con objeto de facilitar la comprensión mutua, el diálogo intercultural, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, considerarán que la educación para la ciudadanía democrática y para los derechos humanos favorece el sentimiento de pertenencia a Europa y la toma de conciencia de sus valores”.

En el artículo 5 de la Orden se prevé que “aunque la programación de actividades a que se refieren los apartados anteriores abarca todo el curso 2005-2006, la celebración del Día de la Constitución en el mes de diciembre, del Día de Andalucía en el mes de febrero y del Día de Europa en el mes de mayo serán centros de referencia para todas aquellas actividades que, con carácter transversal, e interdisciplinar se desarrollen en los centros educativos de Andalucía”. Hay que tener en cuenta que previamente se habían dictado ya Resoluciones de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, relativas a la celebración del Día de Andalucía (17 de enero de 2005) y del Día de Europa (30 de marzo de 2005) en los centros docentes de la Comunidad Autónoma. En ambos casos se indica que “en el desarrollo de las actividades, los centros habrán de tener en cuenta la declaración por el Consejo de Europa del año 2005 como ‘*Año europeo de la ciudadanía a través de la educación*’”.