

Capítulo

5

El derecho a la participación y a la justicia

- Artículo 9.2.** *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*
- Artículo 15.** *Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral.*
- Artículo 17.1.** *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.*

5.1.- El ejercicio de la libertad

La Constitución de 1978, ya en su Preámbulo y en su Título Preliminar contiene referencias al ejercicio de la libertad, al pluralismo político y a la participación y, además del artículo 9.2 reseñado arriba, son múltiples sus menciones a los derechos de sindicación, asociación y, en general, a cualquiera de los derechos que permiten la expresión individual o colectiva de las inquietudes ciudadanas de tipo político, social o cultural.

Tantas referencias eran, en buena medida, obligadas, por cuanto se salía de un largo periodo autoritario en el que muchas de las libertades de participación estuvieron muy limitadas y de ahí que las comparaciones de lo que ha ocurrido en los últimos 25 años con los años previos a la Constitución tengan un sentido muy especial.

Por lo que se refiere al ámbito de la política, cada vez está más extendida la idea de que la participación de los ciudadanos en democracia no debe limitarse a ejercer el derecho al voto en las diferentes consultas electorales, por importante que sea este ejercicio, sino que, además de ello, dicha participación ha de ser permanente, expresándose a través de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones e incluso, si la situación lo requiere, mediante la expresión directa de los ciudadanos, independientemente de toda adscripción política o asociativa, y tanto de forma colectiva como de manera individual.

De hecho, la lectura del propio artículo 9.2 no deja lugar a dudas sobre esta interpretación al referirse al ejercicio de la libertad por parte de los individuos y de los grupos en los que éstos se integran pero, a pesar de la claridad de los fines constitucionales, en la práctica cotidiana de las democracias occidentales los ciudadanos



Manifestación de los
estudiantes de medicina
(3-12-97)

tienden a dejar la responsabilidad del acontecer político y económico a quienes han resultado elegidos para ejercer las distintas tareas de gobierno, limitándose a premiar o castigar su gestión en sucesivas consultas electorales, pero sin participar de modo continuo manifestando su opinión ante acciones políticas que les atañen de manera directa.

En este sentido, resulta de gran interés analizar el modo en que ha podido variar a lo largo del tiempo el modo de entender la participación política. No cabe duda de que, ante determinadas decisiones políticas y económicas que afectan a amplios colectivos poblacionales, como reformas laborales o educativas, situaciones bélicas, etcétera, se ha precipitado la acción ciudadana tanto a través de grupos políticos, sindicatos y otras organizaciones, como de forma individual, sobre todo mediante los nuevos medios de comunicación que permite la informática.

En el terreno social y cultural, tan ligado al político, también ha de contemplarse la participación ciudadana en un sentido amplio. El papel de la cultura como impulsora de ideas y como foro de debate es esencial para el desarrollo de la sociedad y, por lo que se refiere a los terrenos de carácter social, la participación de asociaciones y de voluntarios tiene un papel tan predominante que, caso de que no existieran, difícilmente podrían afrontarse determinados problemas con los únicos recursos de las diferentes administraciones públicas.

La historia de la participación como historia de los pueblos

Cuando se repasan los datos existentes sobre participación ciudadana en etapas históricas previas a la promulgación de nuestra actual Constitución, se observa la estrecha relación que existe entre las diferentes etapas políticas y los niveles de implicación ciudadana en la vida pública.

Limitando el comentario a las tres últimas etapas que precedieron al actual periodo constitucional, cabe señalar que, en primer lugar, la Constitución de la Monarquía Española de 1876 estipulaba en su artículo 13 el derecho de todo español a reunirse pacíficamente, asociarse "para los fines de la vida humana", emitir libremente sus opiniones sin sujeción a la censura previa y a dirigir peticiones, individual o colectivamente, al Rey, a las Cortes y a las Autoridades, siempre que en dichas peticiones no interviniera ninguna clase de fuerza armada.

La Constitución de la República de 1931, por su parte, establecía en el artículo 39 el derecho de los españoles a asociarse o sindicarse libremente para los fines de la vida humana (como se ve, copiando el texto citado de 1876) conforme a las leyes del Estado, sin más requisito que la obligación de inscribirse en el Registro Público correspondiente, si bien marcaba una fuerte restricción en el artículo 26 a las asociaciones de las confesiones religiosas, que fueron disueltas cuando, "además de sus votos canónicos, imponían estatutariamente otros especiales de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado" y en aquellos otros casos, siempre en virtud del citado artículo 26, en los que, por sus actividades, constituyeran "un peligro para la desaparición del Estado".

El texto legal máximo en materia de participación ciudadana durante la tercera etapa previa al actual ordenamiento constitucional, el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, establecía en su artículo 12 la libre expresión de ideas, siempre que no se atentara contra los principios fundamentales del Estado, y en el artículo 16 la libertad de reunión y asociación para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes. Hubo que esperar al año 1964, con la Ley de Asociaciones, para que se desarrollara el concepto de licitud y así, en el artículo 1.3 de esta Ley se decía que "se entiende por fines ilícitos los contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes



Jura de la Constitución por la Reina M^a Cristina de Habsburgo.
Detalle del cuadro de Jover y Sorolla
(1890-1897) Senado, Madrid

Fundamentales, los sancionados por las leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España".

Sin apenas información sobre los periodos anteriores a 1966, a pesar de la existencia de los registros públicos a que se ha hecho referencia, se sabe por el Registro Nacional de Asociaciones, que en ese año sólo se inscribieron algo más de 550 asociaciones voluntarias en todo el territorio nacional, de modo que puede asegurarse que, en realidad, los efectos de la citada Ley de Asociaciones no empezaron a dejarse sentir hasta el año 1967, en que el número de asociaciones inscritas ascendió a 1.669 aunque, como se señala en el Informe de la Fundación Encuentro de 1998, de donde se han tomado estos datos, ese año se inscribieron al amparo de la Ley bastantes asociaciones que ya existían con anterioridad. De cualquier modo, hasta el año 1976 el número anual de altas de asociaciones voluntarias apenas superaba la cifra de mil y en ese año, de inicio del actual periodo constitucional, se estima que las asociaciones no religiosas en funcionamiento eran 24.325, de las que algo más de la mitad correspondían a las de tipo educativo y cultural.

Es muy interesante dejar constancia de que las asociaciones de tipo religioso, de cuyo número no se ha podido conseguir información fehaciente, cumplieron un papel muy importante en el desarrollo político de la época, si bien, a pesar de la Ley de Libertad Religiosa, de 28 de junio de 1967, las asociaciones religiosas no católicas, siguieron sometidas al control de los gobernadores civiles y del Ministerio de Justicia. De hecho, la tímida apertura que supuso la Ley de Asociaciones, llevó a una mayor participación de la población española e incluso gran parte del movimiento opositor al régimen, amparado en la doctrina social de la Iglesia, se vino a agrupar en asociaciones católicas, como las Hermandades Obreras de Acción Ca-

tólica, donde encontró cauces legales por los que participar en la vida pública.

En relación con la participación ciudadana a través de procesos electorales, cabe señalar que, durante el periodo denominado de la Restauración, en la decena de elecciones legislativas que se registraron desde 1901 hasta 1923, participó por término medio algo más del 66% del electorado, a pesar de que, desde la Ley Electoral de 1907, el voto tuvo carácter obligatorio para quienes en aquel tiempo tenían derecho a participar, que eran los hombres mayores de 25 años que hubieran aportado fondos a la contribución territorial, lo que dejaba fuera a las clases trabajadoras que carecían de propiedades, siempre que no hubieran incurrido en causas de inhabilitación.

En las tres elecciones generales que se celebraron durante la 2ª República subieron los niveles de participación ciudadana. Así, en las Elecciones de 1931 votaron el 70,1% de los hombres mayores de 23 años, que eran los únicos que podían hacerlo según la nueva ley electoral. En las que se celebraron en 1933, ya con posibilidad de que votaran las mujeres, la participación electoral bajó en cinco puntos porcentuales y fue del 65%, debido principalmente a que la entonces influyente Confederación Nacional del Trabajo (CNT) propugnó la abstención y, por lo que se refiere a la última consulta de la República, celebrada en febrero de 1936, se registró una participación del 72% del electorado.

Esta alta participación en las Elecciones de 1936, lógicamente, no se dio por igual en los distintos ámbitos territoriales sino que se dieron divergencias muy fuertes en los niveles de votación. Así, frente a circunscripciones electorales donde se superó incluso el 90% de participación, como las capitales Sevilla y Málaga, se dieron otras circunscripciones donde no se alcanzó el 60% de participación de sus correspondientes electorados, como la provincia de Cádiz,



Málaga (no capital), Las Palmas, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla (no capital) y Ceuta.

Durante el largo periodo autoritario que siguió a la guerra civil, no puede hablarse propiamente del ejercicio del derecho a la participación política por parte de los ciudadanos, y más en concreto de la participación en procesos electorales que se está repasando. Y ello a pesar de los esfuerzos del Régimen por ofrecer una imagen representativa: "la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica" (punto VIII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional).



En efecto, la prohibición de partidos que no se atuvieran a los principios del Movimiento Nacional, y la falta de autorización de asociaciones electorales o de celebración de mítines, privaban a la generalidad de la población de poder participar libremente en las consultas electorales que se multiplicaban en elecciones municipales, sindicales o a Cortes por el denominado tercio familiar. La participación iba en función de los niveles de obligación y, por ejemplo, como ocurrió con el Referéndum del 14 de diciembre de 1966 para la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, las cifras oficiales dieron la poco creíble cifra de participación del 89,1% del censo electoral, siendo los votos favorables nada menos que el 95,9% de los emitidos.

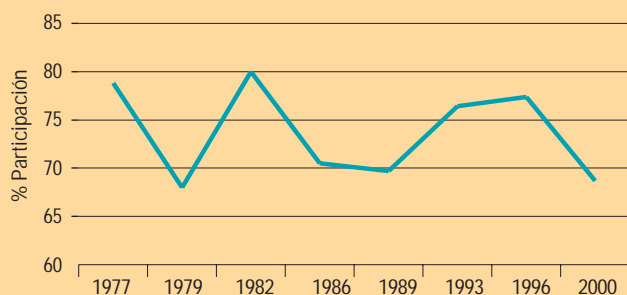
Un indicio de la resistencia que el poder político ofrecía a aquellas formas de participación y, más en concreto de expresión, que no se atenían estrictamente a la ideología imperante, lo tenemos en los detenidos por lo que denominaba "delitos de imprenta y contra el orden público" que estaban en torno a 2.000 anuales en la década de los 50 y que, a partir de la Ley de Prensa e Información de marzo de 1966, donde se suprimió el trámite obligado de la censura previa, sobrepasaron ampliamente los 7.000 delitos anuales.

El primer signo de la ilusión con la que el pueblo español emprende la nueva etapa democrática lo aporta la alta participación en el Referéndum de la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976, en el que votó el 77,7% del electorado y donde los votos que favorecían el cambio supusieron el 94,5% del total de votos emitidos. Un volumen de participación semejante tuvieron las primeras Elecciones Generales de 1977, en las que votaron el 78,8% de los electores.

La participación ciudadana en la actual etapa constitucional

La siguiente consulta electoral que se produce, el propio Referéndum de la Constitución, celebrado el 6 de diciembre de 1978, si bien fue aprobada por el 87,9% de los votos, tuvo una participación notablemente más reducida que la del anterior Referéndum, concretamente un 67,1%, lo que no es muestra de desinterés ciudadano ante un hecho de tanta trascendencia como la aprobación del nuevo texto constitucional, sino resultado de la actitud de determinadas fuerzas políticas (algunos grupos nacionalistas, republicanos, etcétera) que propugnaron la abstención como alternativa de comportamiento electoral, teniendo esta opción el inconveniente de no permitir cuantificar el volumen de población que engloba al aparecer, inevitablemente unida a aquella, otra abstención que tiene por causa errores en los censos electorales, desinterés, impedimentos físicos de los electores y razones similares.

Gráfico 5.1. Participación electoral en las elecciones Generales



Fuente: Dirección General de Política Interior



Carteles electorales. Año 1977

Ciñéndonos a la participación ciudadana que se ha registrado en las elecciones generales celebradas en España, se aprecian oscilaciones más achacables a las distintas situaciones por las que ha pasado nuestra historia reciente que a variaciones en el interés de los ciudadanos por la elección de sus representantes en el Congreso y el Senado. Así, por ejemplo, la caída de casi once puntos porcentuales que se registró en la participación en las Elecciones de 1979 se recuperó más que sobradamente en las que tuvieron lugar en 1982, posiblemente debido a que el reciente intento de golpe de Estado de febrero de 1981 y la situación de incertidumbre política motivaron al electorado a decidirse por una participación masiva e inequívoca frente a los intentos de involución. Durante el decenio siguiente el pueblo español participa en menor grado en las elecciones generales y nuevamente, en la que tuvo lugar en 1993 y, sobre todo, en la de 1996, el volumen de participación se recuperó, debido posiblemente a la incertidumbre existente por un resultado que, en la segunda de dichas fechas, supuso el cambio de signo del gobierno. En la última consulta, celebrada en 2000, nuevamente se descendió a cotas de participación muy próximas a las del periodo 1986-1993.

Los niveles de participación en elecciones municipales y autonómicas, muy parejos porque generalmente se celebran de modo conjunto en un elevado número de Comunidades Autónomas, son siempre algo más bajos que los referidos a las Elecciones Generales, y oscilan entre el 61,2% que se registró por término medio en las Elecciones Autonómicas de 1991 y el 69,9% de electores que acudieron a votar en las Municipales de mayo de 1995. Incluso en las más recientes elecciones celebradas el 25 de mayo del presente año, a pesar de los signos de movilización ciudadana, la participación en las Elecciones Municipales ha sido del 67,5%, algo más alta que en las anteriores de 1999 pero sin llegar a la señalada de 1995.

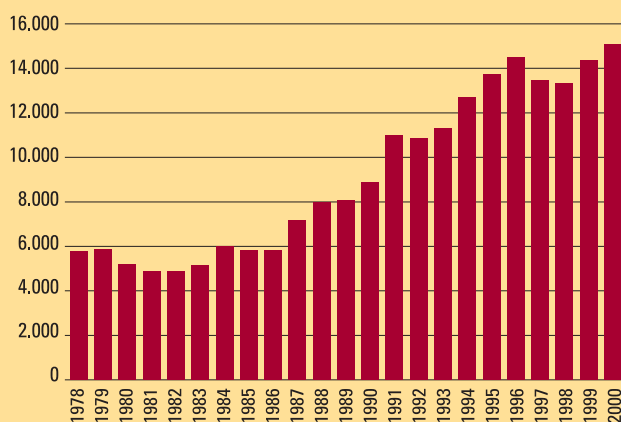
Esta menor participación del electorado en este tipo de consultas parece ser indicativa de que los españoles, curiosamente, asignan algo más de importancia a la política nacional que a aquellas otras políticas, más próximas a su modo de vivir diario, que se desarrollan en el municipio y en la Comunidad donde residen.

En relación con el movimiento asociativo como forma de participación ciudadana en la vida pública, cabe señalar que experimenta el crecimiento que cabía esperar con la llegada de las libertades. Así, como puede apreciarse en el gráfico 5.2. (página 156), las asociaciones que se dan de alta en los primeros años de vigencia de la actual Constitución superan la cifra de 5.000, cuando, como se puso de relieve al tratar del periodo preconstitucional, en los años anteriores se venían registrando poco más de 1.000 asociaciones anuales. El hecho de que se registrara inicialmente ese importante volumen de asociaciones, es más destacable si se tiene en cuenta, como se ha puesto de relieve en algunos análisis sociológicos como los de la Fundación Foessa, que gran parte de los líderes políticos, que hubieran sido los protagonistas naturales del movimiento asociativo, pasaron a integrarse en la política y muchos de ellos comenzaron a aportar su esfuerzo en las diferentes administraciones públicas nacional, autonómica y local.

Tras el arranque inicial, parece que desde 1981 hasta 1983 decrece el número de asociaciones que se dan de alta y, desde esa fecha hasta la actualidad, aumenta ininterrumpidamente hasta llegarse casi a triplicar el número anual de altas registradas, que en el año 2000 superan la cifra de 15.000 asociaciones. El resultado acumulado es tan espectacular que, en dicho año, el número total de asociaciones con actividad alcanza la cifra 230.470, con lo que se multiplican por doce las 18.626 asociaciones que existían el año 1978 en el que se aprueba la Constitución.

No cabe duda de que el tipo de actividad que desarrollan las diferentes entidades asociativas resulta importan-

Gráfico 5.2. Altas anuales en el Registro Nacional de Asociaciones



Fuente: Registro Nacional de Asociación. Ministerio del Interior

te a la hora de estudiar los diferentes grados de lo que puede calificarse como verdadera participación en la vida pública. En ese sentido, como puede apreciarse en la tabla 5.1., casi un 38% de las actuales asociaciones son de tipo cultural o ideológico y, junto con el 12,2% del total que suponen las asociaciones de carácter educativo, consiguen que algo más de la mitad de las asociaciones puedan calificarse de verdaderos gérmenes de la vida social, educativa y cultural.

Tienen también mucha entidad, dentro del total de asociaciones, las de tipo deportivo, recreativo o juvenil, que suponen un 16,1%; las vecinales, que aglutinan el 10,8% y las económicas y profesionales, que suponen el 6,8% del total de asociaciones actualmente activas. Otras asociaciones, aunque algo menos numerosas, también tienen un importante papel a desempeñar en la vida pública, como las filantrópicas, que ascienden al 5,3%; las familiares, de consumidores y de tercera edad, que suponen el 4,8% del total; las femeninas, que aglutinan al 3,2% de las asociaciones; y

Tabla 5.1. Evolución de las distintas entidades asociativas en activo

	1978		2000		Variación 2000/1978
	Total	%	Total	%	
Total	18.626	100,0	230.470	100,0	12,4
Culturales e ideológicas	4.651	25,0	86.980	37,7	18,7
Deportivas, Recreativas y Juveniles	4.289	23,0	37.218	16,1	8,7
Disminuidos Físicos y Psíquicos	361	1,9	4.705	2,0	13,0
Económicas y Profesionales	1.130	6,1	15.584	6,8	13,8
Familiares, Consumidores y 3ªEdad	444	2,4	11.011	4,8	24,8
Femeninas	236	1,3	7.385	3,2	31,3
Filantrópicas	336	1,8	12.327	5,3	36,7
Educativas	4.591	24,6	28.059	12,2	6,1
Vecinos	2.535	13,6	24.954	10,8	9,8

Fuente: Registro Nacional de Asociaciones. Ministerio del Interior

las de disminuidos físicos y psíquicos, que en número de 4.705 suponen el 2% del total de asociaciones activas.

Determinados los pesos absolutos y relativos de cada uno de los tipos de asociaciones en función de su actividad, resulta también muy ilustrativo observar en cuáles de ellas se ha producido un cambio más significativo durante el periodo de vigencia de la Constitución. Dejando de lado las englobadas en "varias", que lógicamente agrupan tipos tan heterogéneos que hacen difícil cualquier interpretación, el mayor crecimiento se observa en las asociaciones de carácter filantrópico, que se han multiplicado por 36,7 desde 1978, en las femeninas, que lo han hecho por 31,3; y las familiares, de consumidores y de tercera edad, que son casi 25 veces más que las existentes en el periodo inicial..

También han aumentado de un modo destacable, por encima de las doce veces señaladas para el total de asociaciones, las culturales o ideológicas, que se han multiplicado por 18,7 desde 1978; las económicas y profesionales, que lo han hecho por 13,8; y las de disminuidos físicos y

psíquicos que son 13 veces más que las existentes el año de proclamación de nuestra Constitución.

El número de afiliados a asociaciones, partidos políticos y sindicatos era en 1996 de 12.038.406 de personas, cifra realmente espectacular aunque se considere que, en bastantes casos, la participación de los asociados puede no ser muy activa y se limite al pago de cuotas o a la asistencia a un número reducido de reuniones.

Tabla 5.2. Número de afiliados a asociaciones, partidos políticos y sindicatos. 1996

Tipo de asociaciones	Afiliados
Asociaciones benéficas o religiosas	779.766
Culturales	1.939.689
Deportivas o recreativas	864.066
De vecinos	2.121.527
De mujeres	259.922
Interesados por los derechos humanos	519.844
Grupos ecologistas o pacifistas	302.072
Asociaciones de consumidores	393.396
Asociaciones o colegios de profesionales	393.396
APAS	913.240
Otras	519.844
Total asociaciones	9.147.491
NS/NC	1.040.729
Partidos políticos	963.638
Sindicatos	1.927.277
Total	12.038.406

Fuente: Informe España 1998. Fundación Encuentro

La clasificación de asociaciones utilizada en esta tabla, extraída del ya citado Informe España 1998 de la Fundación Encuentro, sobre la base del estudio 2.206 del CIS, difiere algo de la que se usa en el registro de altas facilitado antes, pero es también muy descriptiva de la finalidad per-

seguida por el movimiento asociativo. Es de lo más esperanzador que haya casi dos millones de personas en asociaciones de tipo cultural, y que las asociaciones dedicadas a derechos humanos, beneficencia, ecología y lucha por la paz y problemática de las mujeres sumen otro tanto. También es de resaltar la sensibilidad que despiertan los problemas de la enseñanza (a la vista del casi millón de padres que participan en las asociaciones de este tipo), del entorno vecinal y de las materias relativas al consumo.

Una vez comentada la participación de la globalidad de los ciudadanos en el doble ámbito de las consultas electorales y del movimiento asociativo, resulta especialmente interesante profundizar en el comportamiento de distintos grupos de población para apreciar si existen diferentes grados de participación bajo aspectos geográficos, con sus implicaciones en la integración territorial, así como bajo aspectos personales, lo que también constituiría una señal inequívoca de los grados de integración de diferentes grupos sociales y, muy en especial, de algo tan importante para el futuro democrático como la actitud participativa de los jóvenes en la vida política y social.

En el ámbito de la participación electoral, por la propia mecánica del recuento electoral que se efectúa con la desagregación de secciones censales, se pueden estudiar los comportamientos con el máximo detalle, pero si se pretenden observar dichos comportamientos en función de características personales es preciso recurrir a estudios de carácter muestral, como los realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

En el estudio número 2.384 del CIS, realizado con posterioridad a las últimas Elecciones Generales de 12 de marzo de 2.000, se efectuaron preguntas sobre la posición abstencionista de la población, distinguiendo entre quienes acudieron a votar y no pudieron hacerlo por problemas en el censo electoral u otros motivos similares, aquellos otros que hubie-



Acto de la Asociación de mujeres contra la violencia

ran querido votar pero no pudieron acudir por problemas familiares, de enfermedad, etcétera y, por último, quienes adoptaron una posición abstencionista de modo decidido. Centrándonos en este último colectivo, y llevando los porcentajes de abstención, más bajos que la verdadera abstención por el lógico falseamiento de respuestas que se dan en este tipo de estudios sociológicos, a números índices, se puede tener una idea de las diferencias que existen en la posición no participativa de diferentes grupos sociales.

Tabla 5.3. Índices de abstenciones en las Elecciones Generales de 2000

Edad y sexo	Índice
Media nacional	100,0
Hombres	105,7
Mujeres	95,3
18-24	205,7
25-34	137,7
35-44	103,8
45-54	65,1
54-64	45,0
65 y más	50,0

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

Resulta interesante constatar que el nivel de estudios de las personas, la clase social donde se autoclasifican o la denominada categoría socioeconómica a la que pertenecen, arroja unas diferencias en la participación electoral donde los más abstencionistas superan en poco más del doble a los menos abstencionistas, siendo quienes tienen menor nivel de estudios, o los de clases y profesiones más humildes, los que participan en mayor grado. Lo mismo ocurre con quienes residen en los municipios más pequeños, con menos de 2.000 habitantes, que se abstienen de votar 2,2 veces menos que quienes, por ejemplo, residen en municipios con una población comprendida entre los 100.001 y los 400.000 habitantes.

Como puede apreciarse en la tabla 5.3., la edad es la característica personal que ofrece mayor variabilidad en el comportamiento electoral, de modo que los electores que tienen de 18 a 24 años se abstienen de participar 4,6 veces más que las personas que tienen una edad comprendida entre los 55 y los 64 años, muy próximos a su vez a los de 65 años y más que, posiblemente por problemas derivados de la edad, presentan una abstención ligeramente mayor.

Por lo que se refiere a la participación en el movimiento asociativo, cabe señalar que la perspectiva personal bajo la que se dan las mayores diferencias de comportamiento es, a diferencia de lo que ocurría en el caso electoral, el nivel de estudios de las personas. Así, por ejemplo, dejando de lado algunas asociaciones donde precisamente es el nivel de estudios el que determina poder pertenecer, como es el caso de los colegios profesionales, quienes tienen estudios superiores están afiliados 7 veces más que las personas sin estudios a asociaciones ecologistas, 4 veces más a ONGs o asociaciones de solidaridad, y casi dos veces y media más a asociaciones de tipo cultural o artístico.

Los jóvenes, como colectivo fundamental para garantizar el futuro participativo de nuestra sociedad, muestran en general niveles bajos de integración en asociaciones, con la lógica excepción de las de tipo juvenil. No obstante, precisamente en asociaciones de tipo ecologista, los jóvenes de 18 a 24 años tienen el valor máximo de participación con un 5,9%, en las de tipo cultural y artístico, donde están afiliados un 17,3% de los jóvenes de ese grupo de edad, y en las ONGs o asociaciones de solidaridad, donde hay un 11,1% de dichos jóvenes. Estos valores son próximos a la media nacional de asociados de todas las edades, lo que, por un lado, abre un horizonte esperanzador y, por otro, invita a reflexionar sobre las causas por las que los jóvenes participan en mucho menor grado en otras asociaciones de tipo sindical o político, nuevo síntoma de desvinculación a añadir a la ya citada actitud abstencionista en los procesos electorales.



Tabla 5.4. Porcentaje de personas que pertenecen a asociaciones

	Nivel de estudios					
	Sin estudios	Primaria	Secundaria	F.P.	Medios universitarios	Superiores
Una asociación de vecinos		36.9	26.6	21.8	25.5	19.2
Una asociación o grupo juvenil		3.3	11.2	7.6	17.0	11.5
Un partido político		8.5	6.3	5.9	9.3	11.1
Un sindicato		14.1	16.0	26.1	21.1	13.9
Una asociación religiosa o parroquial		18.7	13.5	6.9	12.6	11.8
Una organización empresarial		4.3	3.8	3.3	6.1	7.7
Una asociación o colegio profesional		1.7	3.8	4.6	21.5	34.5
Una asociación cultural o artística		12.4	17.0	16.8	21.5	28.6
Una asociación o grupo ecologista		.9	4.6	3.3	5.3	6.6
Una asociación o club deportivo		16.6	34.5	36.6	34.4	33.1
Una asociación de padres		23.5	22.6	24.4	22.7	21.6
Una asociación de consumidores		1.6	3.6	3.3	6.1	3.1
Una ONG o asociación de solidaridad		6.8	13.2	10.2	17.0	22.3

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

El comentario sobre el ejercicio del derecho constitucional a la participación ciudadana, a que se dedica el presente capítulo, quedaría incompleto sin una mención a los nuevos sistemas de participación que brindan las nuevas tecnologías. Se ha hecho un repaso de la participación electoral, que se realiza con la periodicidad que marcan las diferentes legislaturas, y de aquella otra participación que, a través del movimiento asociacionista, político y sindical, se lleva a cabo de modo más continuo; pero está emergiendo con fuerza otro tipo de participación más directa, sin el amparo asociacionista aunque algunos tipos de asociaciones, sobre todo grupos ecologistas y organizaciones no gubernamentales, se sumen al proceso, que se basa en la comunicación personal por sistemas informáticos, por tanto instantáneos y sin límite espacial, de miles de ciudadanos que, mediante este sistema, son capaces de sincronizar sus acciones con una eficacia política que en tiempos no muy alejados hubiera parecido imposible.

Estos nuevos métodos de comunicación sincronizada se dieron a conocer a partir de las concentraciones anti-globalización que, con asistencia sobre todo de jóvenes de múltiples países, se celebraban con motivo de las cumbres del denominado G8 o del Banco Mundial, así como en otras acciones tan diversas como recopilación de firmas para evitar condenas por lapidación de mujeres africanas o demandar ante los tribunales a responsables de genocidios.

Aunque recientemente algún país ha demostrado estar controlando las comunicaciones electrónicas de sus ciudadanos, la confidencialidad que protege las comunicaciones electrónicas impide conocer qué personas utilizan estas nuevas tecnologías para participar de modo tan activo en la vida pública. Sin embargo, las tipologías que ya existen sobre las personas que utilizan Internet, independientemente de cual sea el uso que hagan del mismo, permite una aproximación muy interesante.

Tabla 5.5. Uso de Internet por sexo y edad. Año 2002

	Personas que han utilizado Internet en los últimos 3 meses	% Usuarios sobre total de personas de 16 y más años
Sexo		
Hombres	3.556,1	21,6
Mujeres	2.802,7	16,0
Edad		
De 16 a 24 años	1.889,5	38,2
De 25 a 34 años	2.092,8	30,3
De 35 a 44 años	1.374,2	22,1
De 45 a 54 años	684,0	13,7
De 55 a 64 años	240,0	5,9
De 65 y más años	78,3	1,2

Fuente: Encuesta de Tecnologías de la Información, INE

Puede opinarse que, todavía, aunque haya algo más de 6 millones de personas mayores de 16 años o más que utilizan Internet, este medio de comunicación es minoritario y, por ejemplo, muy inferior a los casi 19 millones de personas de la misma edad que utilizan habitualmente teléfono móvil. Sin embargo, cuando se aprecia el carácter creciente del uso de Internet conforme disminuye la edad de los usuarios, desde el 1,2% de quienes tienen 65 años o más hasta el 38,2% de los que usan Internet y cuentan con una edad comprendida entre 16 y 24 años, se puede concluir que la potencialidad de crecimiento de este medio es extraordinaria.

En el mismo sentido apunta la observación del uso que hace de Internet la población española en función de su nivel educativo y de la situación laboral.

Tabla 5.6. Uso de Internet por nivel educativo y situación laboral. Año 2002

	Personas que han utilizado Internet en los últimos 3 meses	% Usuarios respecto al total de personas de 16 años y más
Nivel Educativo		
Analfabetos	2,4	0,2
Bajo (Enseñanza Primaria y ESO)	1.461,4	7,1
Medio (Bachillerato y F.P. I)	1.881,6	32,0
Alto (Universitario y F.P.II)	3.013,5	46,4
Situación Laboral		
Activos ocupados	3.988,1	25,5
Activos ocupados que estudian a la vez	34,1	47,9
Activos parados	332,2	16,1
Total inactivos	2.038,6	12,5

Fuente: Encuesta de Tecnologías de la Información. INE

Aquí se aprecia que el estrato más alto de población, el de quienes han alcanzado estudios universitarios o de for-

mación profesional superior, un 46,4% de las personas utilizan Internet, lo que muestra que el nivel de estudios discrimina aún más que la edad a la hora de explicar quiénes usan de este sistema. No obstante, cuando la edad aparece relacionada con los estudios, lo que ocurre con el colectivo de activos que están cursando estudios, el porcentaje de quienes usan Internet es prácticamente igual que el de los titulados superiores, un 47,9% de las personas en dicha situación.

De la referida potencialidad de crecimiento de esta técnica inmediata y sincronizada de comunicación, nos da una buena muestra el nivel de equipamiento informático que existe en España, donde disponen de ordenador el 36,1% de los hogares, cifra muy inferior a otros países de nuestro entorno cultural y geográfico.

Otra muestra de dicha potencialidad de crecimiento de Internet la proporciona el poco uso actual de la red de cable como forma de conexión, unas 166.000 conexiones, que es casi 10 veces inferior a las 1.800.000 conexiones existentes a través de líneas telefónicas convencionales. En efecto, todavía no se están aprovechando las múltiples ventajas que aporta el cable en cuanto a usos mucho más avanzados y potentes que los posibles mediante conexión telefónica convencional, y ello a pesar de las extraordinarias inversiones realizadas en la instalación de cables, que permiten hablar de una infraestructura todavía muy infrautilizada.

La existencia de métodos novedosos de participación social y política abre unas perspectivas apasionantes y el hecho de que, sobre todo, las nuevas tecnologías tengan entre sus más fieles usuarios a los jóvenes, resulta de lo más esperanzador para el desarrollo futuro de una democracia que, como se ha podido apreciar con el rápido repaso de este capítulo, no parece mostrar gran entusiasmo por la participación electoral, aunque sí encuentra mayor inte-



rés en la participación en asociaciones, sobre todo las de tipo solidario y las que ponen en cuestión, como es su derecho, determinados modos de concebir las normas que rigen el mundo.

Pero estas nuevas posibilidades de participación en la vida pública, cuya evolución habrá que seguir con atención, siempre tendrán que complementarse con el sistema representativo en que se asienta nuestra democracia, lo que introduce el reto inaplazable de restituir la confianza en los partidos políticos que, según nuestra Constitución, son el eje de la participación política de los ciudadanos.

La crisis de los partidos viene poniéndose de manifiesto a través de los estudios de opinión que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas, que sistemáticamente evidencian una situación digna de verse corregida. El suspenso con el que, en general, califican los ciudadanos a la práctica totalidad de los líderes políticos que, en el mejor de los casos, se convierte en un aprobado muy raspado para los máximos líderes de gobierno y oposición, y la imagen negativa que tiene la ciudadanía de la clase política, constituyen señales de alarma que requerirían acciones inmediatas.

En efecto, los políticos de todo signo, como cualquier otro colectivo profesional que se viera en similares circunstancias, deberían analizar y poner remedio a los problemas que han podido llevar a que, por ejemplo, en el último estudio disponible del CIS, correspondiente a marzo de 2002, dos terceras partes del electorado estén de acuerdo con las frases de que "los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo" y "esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales". En tan solo los 13 años que separan este estudio del realizado también por el CIS en enero de 1989, los porcentajes de electores que opinaban igual eran 10 puntos porcentuales más bajos, lo que implica un importante deterioro en la imagen pública de la

clase política, deterioro que lamentablemente no se puede medir con perspectiva en los primeros años de la democracia por carecerse de datos. No obstante, según todos los indicios, el pueblo español vivió unos momentos ilusionantes que sería preciso recuperar en beneficio de la democracia y de la efectividad de la participación de los ciudadanos en la vida pública.

5.2.- El respeto a la ley y a los derechos de los demás

En la vida de la colectividad hay una serie de hechos, que se concretan en deberes o derechos, respecto de los cuales la ciudadanía es especialmente sensible y que tienen un gran peso específico a la hora de conformar la opinión pública. Se trata de hechos que afectan más o menos directamente a las personas o, al menos, pueden afectarlas en un futuro más o menos cercano y que se refieren a cuestiones tan particularmente queridas o valoradas como la vida, la familia, el patrimonio, la libertad, etcétera. Cualquier ataque a cualquiera de esos valores genera una sensación de inquietud o de inseguridad, que menoscaba esas otras sensaciones más genéricas de justicia y de libertad.

Una muestra de la importancia que la Constitución asigna a estos valores es que, ya en su Preámbulo, su séptima palabra es el vocablo justicia, al que le siguen libertad y seguridad. Continuando con la lectura del texto constitucional, en el título preliminar se expresa que la Constitución propugna, entre otros, como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad y la justicia. Algo más adelante, en el artículo 17, reproducido parcialmente en el inicio del presente capítulo, vuelven a aparecer los términos libertad y seguridad.



A lo largo de la Constitución se encuentra repetidamente ese reforzamiento conceptual. Como si la justicia sin la libertad no tuviera sentido en sí misma, al igual que la seguridad sin la libertad. Partiendo de estos conceptos, la Constitución, en materias de seguridad y justicia, va descendiendo a través de su articulado hacia los derechos y los deberes más concretos. Especialmente sensible a una situación recién superada de precariedad en las libertades individuales, crea o recoge figuras de especial protección para determinados derechos y situaciones. Así, la obligación de que toda persona detenida sea informada inmediatamente de sus derechos y de las razones de la detención, que pueda negarse a declarar y que cuente siempre con la asistencia de un abogado, tanto en las diligencias policiales como judiciales. Se establece que se regule el procedimiento de "habeas corpus" para la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente.

La etapa preconstitucional y el necesario cambio normativo

Las estadísticas disponibles en materia de justicia y seguridad de la etapa preconstitucional son reflejo de la actividad administrativa judicial y penitenciaria y han dejado constancia de la variación experimentada, por ejemplo, en el número de condenados durante los últimos años del anterior régimen, que crecieron desde los 25.652 de 1960 hasta 44.542 en 1974. En los años siguientes, hasta 1977, quizás por estarse gestando la Constitución, se aprecia una disminución en el número de condenados, entre otras razones por las lógicas incertidumbres legales sobre la calificación de determinados tipos de delitos, como los de imprenta y contra el orden público, que venían originando alrededor de 7.000 sentencias condenatorias anuales, así como los de asociación ilegal y otros, como el de propaganda ilegal, que se sabía que iban a dejar de ser materia constitutiva de delito con la llegada de las libertades.

En esa etapa preconstitucional, el mayor número de condenados corresponde a delitos contra la propiedad,

que en 1975 llegan a 13.625, seguido de condenados por delitos contra las personas, alrededor de 2.000 en dicho año, de los que aproximadamente la cuarta parte correspondía a homicidios.

Especial significación tuvieron en la etapa preconstitucional los delitos de terrorismo, que protagonizaron principalmente las organizaciones ETA, GRAPO y FRAP, grupos nacidos durante dicha etapa y de los que, desgraciadamente todavía subsiste el primero.

El código penal que estaba vigente en el momento de la transición era el texto refundido que se publicó mediante el decreto 3.096, el 14 de septiembre de 1973, conforme a la Ley 44/1971 de 15 de noviembre. Es precisamente en el año 1978 cuando tiene lugar el inicio de los trabajos tendentes a preparar un código penal totalmente nuevo en el que se plasmaran las tendencias progresistas en técnicas de política criminal que habían ido surgiendo durante las dos últimas décadas en el entorno de los países europeos respecto de los cuales las normas penales habían permanecido prácticamente inmóviles.

En el año 1980 se elaboró un proyecto de código penal que se concretó en la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial de Código Penal. Con anterioridad a esta reforma, en los últimos cinco años, ya se habían producido hechos tan trascendentales, tanto para la vida social del país como para su reflejo en el ámbito penal, como la derogación constitucional de la pena de muerte o la despenalización del delito de adulterio y amancebamiento, propaganda y venta de anticonceptivos.

El texto de 1983 continuó con esa tendencia liberalizante e incorporó matices de política criminal, excluyendo la responsabilidad penal en casos de ausencia de dolo o imprudencia. Asimismo, en concordancia con la nueva sensibilidad social, más preventiva que represiva, introdujo una disminución generalizada en las penas que conllevaban

privación de la libertad. Pero no es hasta el año 1995 cuando se llegó a consolidar el Código Penal actualmente vigente, que se promulgó con la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

En cuanto al funcionamiento de la Justicia, y dado el aumento que comenzó a registrarse en el número de delitos, que será comentado más adelante, durante todo el periodo comprendido entre los años 1978 y 2001 fueron creados nuevos Juzgados y Tribunales, aumentando más de un 60%. El crecimiento más fuerte tuvo lugar entre los años 1988 y 1993 (el 14% y el 25% respectivamente) volviéndose a un porcentaje de crecimiento más moderado y constante, en torno al 5%, en los años siguientes.

En línea con esta tendencia de dotar a la Administración de Justicia de más y mejores medios, o convertir en más eficaces a los ya existentes, consiguiendo mayor capacidad de reacción ante los hechos delictivos, se ha modificado recientemente la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con el procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas. En los seis meses transcurridos desde que entró en vigor esta ley se han celebrado 96.000 juicios rápidos, lo que parece ser un éxito de la reforma, aunque no faltan voces desde la propia magistratura que alertan sobre el riesgo que puede suponer en algún caso para la garantía de los derechos de los procesados. Y deberán ser los propios jueces los que tutelen y vigilen para que esos riesgos no se conviertan en ataques a la seguridad jurídica de los detenidos.

La evolución de la seguridad ciudadana en los últimos 25 años

El fenómeno social de la delincuencia reviste una dificultad especial para llegar a ser conocido y, por tanto, analizado. El número de condenados, al que antes se ha hecho referencia, depende no sólo de la tipificación de delitos en cada periodo histórico sino que, además, depende de otros factores como que dicho delito haya llegado a ser conocido,

que la policía haya detenido a su presunto autor y, por último, que los jueces hayan considerado suficientes las pruebas aportadas para dictar la condena.

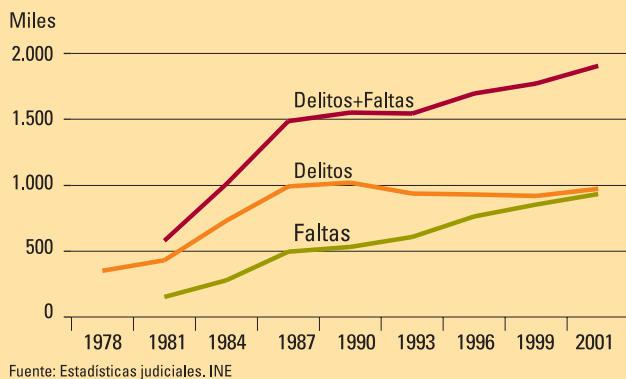
Dado que muchos delitos quedan sin esclarecer por la policía, parece que el mejor indicador del volumen de la delincuencia sería el número de infracciones penales conocidas. No obstante, también este indicador debe ser objeto de alguna reserva. En efecto, las infracciones penales llegan a ser conocidas bien por las denuncias presentadas por los ciudadanos o por las averiguaciones de los cuerpos de seguridad y no cabe duda de que determinados delitos, como ocurre con agresiones sexuales, violencia doméstica o extorsión terrorista, no son denunciados por las víctimas de los mismos por vergüenza o por miedo y, por tanto, nunca llegan a ser conocidos. Por otro lado, para que los ciudadanos denuncien, sobre todo casos no muy graves, debe existir confianza en la eficacia de las actuaciones policiales y judiciales, cuestión que puede sufrir variaciones por múltiples factores entre los que suele destacar el tratamiento mediático de determinados asuntos que atraen especialmente la atención de la opinión pública.



Hechas estas observaciones metodológicas sobre las limitaciones de la información relativa a la delincuencia, se puede apreciar la variación que han registrado las infracciones penales conocidas desde 1978 hasta 2001, último año del que se dispone de esta información.

Esta serie muestra que la tendencia que siguen, tanto los delitos como las faltas, es de un moderado y constante crecimiento, una vez superado el repunte habido en los años 1983 y 1984. Y que, aunque los delitos en algunos años disminuyeron, el número de infracciones alcanzado en 2001, con una cifra próxima a los 2 millones, parece preocupante y explica que este problema de la inseguridad ciudadana ocupe los primeros lugares en la preocupación ciudadana, como muestran inequívocamente los estudios de opinión.

Gráfico 5.3. Número de infracciones según el tipo de delito



En la tabla 5.7. se ofrece el detalle de aquellos delitos que más sensación de inseguridad transmiten a la población, limitando los datos a los últimos cuatro años de los que se dispone de información.

Tabla 5.7. Evolución de algunos delitos conocidos

	1998	1999	2000	2001
Contra las personas				
Homicidios y asesinatos o intentos	1.063	1.063	1.287	1.315
Contra la libertad				
Detenciones, secuestros, allanamientos	3.002	3.002	2.737	2.683
Contra la Libertad sexual				
Agresiones sexuales	4.133	4.133	3.761	3.638
Contra el patrimonio				
Robos y hurtos	754.872	754.872	724.984	820.760
Contra el orden público				
Atentados a la autoridad	6.110	6.110	7.335	7.581
Resistencia /Desobediencia	6.316	6.316	6.969	7.409
Terrorismo	231	231	1.035	1.400

Fuente: Estadísticas Judiciales. INE

En la tabla se aprecia que los delitos contra el patrimonio son los más frecuentes, con gran diferencia, habiéndose alcanzado la cifra de 820.760 robos y hurtos durante 2001. No obstante, este preocupante volumen de delitos contra el patrimonio, cabe señalar que el porcentaje que supone respecto del total de delitos, alrededor del 80%, se mantiene en similares valores, lo que indica que crece en similar proporción al aumento general de la delincuencia.

El espectacular aumento que se puede apreciar en los delitos de terrorismo, que se han multiplicado por 7 en sólo cuatro años, se debe principalmente a la consideración de la denominada lucha callejera que da origen a actos de vandalismo pero que no tienen la gravedad de otras acciones, como los atentados, que suelen cobrarse vidas humanas.

El total de condenados ha crecido ininterrumpidamente desde 1978, año en el que hubo 38.519 condenas, hasta 2001, en que se registraron 96.813. De las condenas de este último año, 35.327 correspondieron a delitos contra la propiedad, siguiéndole en importancia las condenas por delitos contra las personas, que sumaron 5.432, de las que casi 400 correspondieron a homicidios o intentos de homicidio.

La población reclusa ha aumentado el doble que el número de condenas, multiplicándose por 5 desde 1978 hasta 2002, estando en las cárceles un total de 51.882 personas, de las que 13.413 tienen nacionalidad extranjera. Por tipos de los delitos cometidos por los penados, los que se refieren a la propiedad superan, con gran diferencia, a cualquier otro.

Por edades, el grupo más numeroso es el de 31 a 40 años, si bien, al poner en relación los distintos grupos de penados con el total de personas de sus mismos grupos de edad, se observa que hay 2,7 presos por cada 1.000 habitan-

Condenados y población Reclusa



tes de 26 a 30 años y 2,3 por cada 1.000 personas de 31 a 40, de donde se deriva la mayor propensión a delinquir a edades jóvenes. Esta propensión se confirma en que la tasa de penados en quienes tienen una edad comprendida entre los 21 y los 25 años es de 1,8 por 1.000 mientras que la de los que cuentan con 41 a 60 años es casi tres veces menor, del 0,7 por 1.000, a pesar de que, como es evidente, un análisis por edades del colectivo de penados siempre cuenta con el inconveniente del distinto tiempo que pueden llevar en prisión las personas desde el momento en que cometieron el hecho delictivo por el que se encuentran condenados.

Tabla 5.8. Población reclusa

	1978	2002
Población reclusa		
Total	10.463	51.882
Extranjeros	1.379	13.413
Penados	4.064	39.032
Por grupos de edad		
Menos de 20	1.110	570
21 – 25	535	6.077
26- 30	877	9.496
31 – 40	836	14.881
41 – 60	615	7.417
Más de 60	91	591
Por tipo de delito		
Seguridad del Estado	74	787
Salud pública	321	11.916
Personas	602	3.067
Libertad sexual	323	1.966
Propiedad	2.606	19.857
Resto de delitos	133	1.385
Faltas	5	54

Fuente: Estadísticas Judiciales. INE

Por lo que se refiere a la disminución que registra el número de reclusos en el grupo de los menores de 20 años, cabe señalar la modificación de la antigua Ley de los Tribunales Tutelares de Menores, de 11 de junio de 1948, por la Ley de 1992, posteriormente corregida por la vigente en esta

materia que es la L.O. 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. En efecto, uno de los cambios más significativos respecto a la normativa anterior es el que se refiere a los límites de edad para imputar a los menores responsabilidad penal por sus actos. Con la entrada en vigor de la nueva Ley, este límite se establece entre los 14 y los 18 años con carácter general, pudiendo llegar en determinados supuestos incluso hasta los 21 años. Se pretende con ello propiciar la reinserción del menor, demorando todo lo posible su ingreso en un sistema penitenciario pensado para adultos, donde la propia composición de este colectivo haría más difícil la tarea de tratar de educar a individuos aún no plenamente formados, y con muchas más posibilidades de reintegrarse en la sociedad mediante un procedimiento en el que se busca fundamentalmente el efecto educativo frente al sancionador.

Desafortunadamente, no puede decirse que las medidas acordadas hayan propiciado las mejoras que se preveían. Los centros de internamiento no tienen capacidad para acoger a un número de menores que va en aumento cada año, y los medios terapéuticos, educativos y demás equipos especializados han resultado claramente insuficientes para la consecución de los objetivos perseguidos.

La evolución de la delincuencia ha sido significativa especialmente en los últimos cuatro años, tal y como puede apreciarse en la tabla 5.9.

Tabla 5.9. Menores detenidos

	1998	1999	2000	2001
Total	23.201	25.856	27.117	26.504
Menos de 14	3.685	3.885	2.785	1.199
14-15	6.027	7.040	7.722	9.390
16-17	13.489	14.931	16.610	15.915

Fuente: Estadísticas Judiciales. INE

Cabe preguntarse por las causas de este aumento de la delincuencia juvenil y, aunque en el caso de estas detenciones de menores se cumplimentan cuestionarios estadísticos, no existe información fiable para poder llegar a conclusiones concluyentes. Buen ejemplo de ello lo da el hecho de que una característica, en principio fácil de obtener, como es el nivel de estudios terminado, no obtiene respuesta en la tercera parte de las ocasiones.

Tabla 5.10. Nivel educativo de los menores detenidos

	1998	1999	2000	2001
Analfabeto	918	980	968	882
Lee y escribe	9.711	10.699	10.062	8.987
Primaria	5.812	6.442	5.956	5.058
Secundaria	1.759	2.350	2.157	2.199
Formación Profesional	293	281	207	149
Bachillerato	298	329	266	223
Se desconoce	4.078	4.775	7.492	8.942

Fuente: Estadísticas Judiciales. INE

A pesar de este inconveniente, se aprecia que un número muy importante de los menores detenidos, la tercera parte del total, no han concluido los estudios primarios, aunque saben leer y escribir, y que más de 5.000 de dichos menores sólo han alcanzado dicho nivel de estudios, cuestiones que sugieren que, entre este colectivo, por razones que sería interesante conocer, se da un alto grado de fracaso escolar, quedando fuera de los objetivos marcados por los planes de escolarización obligatoria.