

Documentos

2.

Helmut Wintersberger. Universidad de Viena

Edad Electoral, dieciséis años. La Reforma Electoral Austriaca de 2007

Contenidos

Premisas normativas y consideraciones generales.

Los derechos de participación recogidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

La infancia como categoría social y los niños como grupo minoritario.

Rebaje de la edad electoral: pros y contras.

Votar a los dieciséis años –La reciente reforma electoral: contexto, contenido y lógica.

El contexto.

Primeros pasos en los ámbitos provinciales y locales.

Vote4future y el papel del Consejo Austriaco Representativo de la Juventud.

La reforma electoral realizada por el Gobierno Federal en 2007.

Reforma democrática u oportunismo electoral.

Evaluación de la reforma y perspectivas.

La repercusión sobre la democracia y el equilibrio generacional del poder político.

Crecimiento cuantitativo y cualitativo de la participación de niños y jóvenes.

Rejuvenecimiento del orden del día político.

¿Supone la reforma austriaca un punto de partida para un proceso de reforma más amplio y más profundo?

Reconocimiento

Deseo expresar mi gratitud al Consejo Austriaco Representativo de la Juventud y en especial a Maria Lettner, que ha compartido conmigo su conocimiento de la reciente reforma electoral y del nacimiento de la misma.

En 2007, el gobierno y el parlamento austriacos aprobaron una reforma electoral: junto con algunos otros cambios, se rebajó la edad electoral, que pasó de los dieciocho a los dieciséis años para las elecciones europeas, nacionales, provinciales y locales. Si bien no supone una completa novedad mundial, Austria es el primer

país de la Unión Europea que concede el derecho de voto a los jóvenes de dieciséis y diecisiete años de edad.

Remitiéndome a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, así como a nuevos paradigmas sociológicos de estudios sobre la infancia, demostraré que la reforma austriaca no debe interpretarse como un generoso regalo a jóvenes de edades comprendidas entre los dieciséis y los dieciocho años, sino como una primera respuesta por parte de la sociedad adulta a un problema, actual e inquietante, de la democracia que está ocasionado por la privación a los menores de edad de toda expresión política y por el consiguiente desequilibrio de la distribución generacional del poder político. Posteriormente, se presentará la reforma austriaca junto con el contexto cultural y constitucional en el que se ha desarrollado. Por último, la reforma será valorada y evaluada. Aunque no brinda una solución completa de los problemas que aquejan a la democracia y que se han mencionado anteriormente, es probable que la reforma desencadene otras adicionales en Austria y en la Unión Europea en su conjunto. Al prever los resultados de este proceso, llego a la conclusión de que la reforma austriaca debe sin duda contemplarse de forma positiva como un paso en la dirección adecuada.

Premisas normativas y consideraciones generales

El apartado preliminar se refiere de forma muy breve a los artículos de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño que tratan de la participación, así como a los fundamentos de la nueva sociología de la infancia. Llegados a este punto, ya es posible prescindir de algunos argumentos frecuentes y (me atrevo a decir) bastante estúpidos, contrarios a la concesión del derecho de voto a los niños. Además, este apartado no se limita a ser una introducción al siguiente, que presenta la reforma electoral austriaca, sino que también contiene algunos elementos y herramientas para la evaluación y valoración de la reforma que se contempla en el tercer apartado.

Los derechos de participación recogidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CRC)

La CRC puede interpretarse en el marco de las tres “Pes”, que representan los derechos de Protección, Provisión y Participación, siendo éstos últimos los que suponen un desafío mayor de entre los tres grupos de derechos mencionados (Riepl/

Wintersberger eds. 1999). Permítaseme, por tanto, que dirija mi atención brevemente a los artículos de la CRC, en especial a los que se refieren a la participación de los niños, sin descender demasiado a los detalles, porque de este asunto también se han ocupado otros colaboradores de este volumen.

Según el artículo 12, “Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. En un segundo párrafo se hace referencia de forma especial a “procedimientos judiciales y administrativos”. En el artículo 13 se otorga al niño “el derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño”. En el artículo 14, se solicita a los Estados Partes que “respeten el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”; respetando también, no obstante, los derechos y deberes de los padres de “de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades”. Por último, en el artículo 15, se solicita a los Estados Partes que “reconozcan los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas”.

Por una parte, otorgando a los niños libertad de pensamiento, conciencia, religión y expresión, así como las de asociación y de reunión pacífica y el derecho de ser oídos en todas las cuestiones que les afecten, la CRC transmite el mensaje de que, en principio, los derechos de los niños deben adaptarse a los de los adultos. Por otra parte, la CRC, al referirse a la participación, no hace mención explícita de un derecho de voto, y –además de algunas restricciones y limitaciones generales que también son habituales respecto de los derechos básicos de los adultos– también existen algunas limitaciones y restricciones que son específicas de los niños: la mención que se hace del equilibrio entre la libertad y la autonomía de los niños, así como la de los derechos y obligaciones de los padres de educar a sus hijos, o, por ejemplo, las repetidas referencias al desarrollo y la madurez de los niños.

De qué forma vayan a combinarse estos dos mensajes de la CRC es una cuestión que depende principalmente de las preferencias normativas de las personas con vistas al desarrollo de relaciones generacionales entre adultos y niños. No debe,

empero, quedar ninguna duda de que la idea central de la CRC es la de ampliar en la máxima medida posible los derechos de los niños, a la vez que se mantienen en su mínima expresión las limitaciones y restricciones, y no al contrario. En lo relativo al derecho de voto (que no se menciona explícitamente en la CRC), hay que plantear dos preguntas: ¿Se ven los niños afectados por las elecciones políticas? (yo creo que sí). Y ¿debe entenderse la mención de procedimientos judiciales y administrativos como completa o más bien como una enumeración ilustrativa? (que es lo que yo creo).

La infancia como categoría social y los niños como grupo minoritario

Una parte importante de los estudios sociológicos más recientes (Vg.: Qvortrup et al. eds. 1994) se basa en una concepción estructural de la infancia. De ese modo, la nueva subjetividad de la infancia no se refiere a cada niño como a una persona que tenga derechos propios, sino a la infancia como categoría permanente dentro de cualquier sociedad, y a los niños como un grupo de población. Dentro de este marco, tiene también sentido tratar a los niños como a un grupo minoritario. Wirth (1945) define como minoría a “cualquier grupo de personas que, debido a sus características físicas o culturales, se señalan entre los demás miembros de la sociedad en la que viven por recibir un trato diferenciado o desigual, y que, por tanto, se consideran a sí mismas como objetos de discriminación colectiva. La existencia de la minoría en la sociedad implica la existencia de un grupo dominante que goza de un status social superior y de mayores privilegios. El status de minoría acarrea con él la exclusión de la plena participación en la vida de la sociedad”.

A esta nueva perspectiva de relaciones, que se halla en la base de toda comparación entre niño y adulto, nos referimos a menudo denominándola relaciones generacionales. Como elemento constituyente de la estructura social, la generación o la edad vienen a añadirse a la clase social o el sexo. Aunque existen numerosas semejanzas entre los tres, debemos igualmente ser conscientes de algunas diferencias importantes. En cuanto al derecho de voto, me remito en especial a una diferencia entre sexo y generación: el sexo es una función binaria sin movilidad que la rebase, mientras que generación y edad constituyen una función continua con una movilidad del cien por cien. Esto tiene, a mi parecer, graves implicaciones para la evaluación de la gradualidad con el fin de ampliar la cobertura de los derechos. Desde un punto de vista feminista difícilmente podría ser aceptable que se

concedieran derechos políticos a algunas de las mujeres pero no a todas. ¿Puede seguirse de ahí que resulte igualmente inaceptable que los menores de edad comprendidos entre las de dieciséis y dieciocho años obtengan el derecho de voto y se les niegue a los menores de dieciséis?

Rebaje de la edad electoral –pros y contras.

Cuando quiera y dondequiera que se plantee la cuestión de extender el voto a los niños surgen diversas objeciones. Un folleto del Consejo Representativo de la Juventud (Bundesjugendvertretung 2005) recoge algunas de aquéllas:

- Los jóvenes votan de forma distinta.
- Los jóvenes son inmaduros.
- A los jóvenes tampoco se les permite votar en otros países.
- Los jóvenes pueden ser manipulados.
- Los mismos jóvenes no se sienten suficientemente maduros.
- Los jóvenes tienden a dar su voto a partidos radicales.
- Los mismos jóvenes no están interesados en votar.
- Los jóvenes tienen la posibilidad de participar en consejos y parlamentos de la juventud o en instituciones similares.

Respecto de la capacidad o incapacidad de los niños, Mortier (1997) distingue entre un concepto jurídico y otro psicológico de capacidad. Mientras que el concepto jurídico es habitualmente un concepto-umbral, lo que significa que la capacidad se adquiere principalmente a cierta edad, el concepto psicológico es comparativo, y tiene, por tanto, que estar abierto a la comparación entre niños y adultos. Existe, además, una presunta relación entre los conceptos jurídico y psicológico en el sentido de que se supone que una persona que sea jurídicamente competente también lo es desde el punto de vista psicológico, salvo prueba en contrario, suposición que, en opinión de Mortier (1997) no es sostenible.

Por una parte, resulta discutible que todos o la mayoría de los adultos desempeñen el pensamiento crítico mejor que los niños: a este respecto, es posible aportar varios ejemplos, como la tendencia de los adultos a generalizar partiendo de casos atípicos, o la que muestran a echar la culpa a la víctima, o los márgenes de irracionalidad del noventa por ciento en las decisiones de los adultos que revelan las

pruebas psicológicas. Por otra parte, se ha demostrado que, generalmente, los niños –al menos desde los diez o doce años de edad en adelante– han desarrollado las mismas habilidades de razonamiento que tienen los adultos. A partir de ahí, Mortier (1997) concluye que –si bien algunas diferencias entre niños y adultos pueden ser moralmente importantes– la principal diferencia no es la capacidad. “Los niños tienen menos poder, son más vulnerables, son emocional y económicamente dependientes y así sucesivamente. Dependiendo más de la edad y la situación, pueden necesitar apoyo en lo que respecta a sus capacidades intelectuales y prácticas (exactamente igual que los adultos, me apresuro a añadir). Pero la idea de que la diferencia reside en la oposición entre capacidad e incapacidad es en su mayor parte, quizá hasta simplemente, un mito”. (Mortier 1997).

Algunos de los inconvenientes enumerados en el párrafo anterior se refieren a la percepción subjetiva que los niños tienen de la madurez política, así como al interés que demuestran por la política y las elecciones. A este respecto, se ha realizado un estudio empírico en el Tirol, una provincia que –antes de la reciente reforma de ámbito nacional– no había realizado ni tenía prevista una reforma para rebajar la edad electoral en los ámbitos local o provincial. Dicho estudio arrojó el resultado de que sólo una minoría de adultos, pero también de los jóvenes entre quince y diecinueve años de edad, estaba a favor de que se pudiera votar con dieciséis (Karlhofer 2007). Resulta, sin embargo, discutible que este resultado pueda generalizarse geográficamente y a lo largo del tiempo. La verdad es que los índices reales de participación de los jóvenes de menos de dieciocho años en las elecciones locales y/o provinciales en Austria han sido tan elevados como los de la población adulta o sólo ligeramente inferiores (SORA/ OeIJ/ WZW 2005).

En conclusión, la mayoría de los contraargumentos contenidos en la lista anterior son obsoletos. Contradicen las normas de la CRC así como la comprensión sociológica contemporánea de la infancia; se oponen a las conclusiones de la psicología evolutiva referentes a las capacidades de los niños, así como a las experiencias prácticas de los jóvenes que participan en las elecciones; y algunas de ellas son sencillamente paternalistas, autoritarias y antidemocráticas. Por el contrario, la exclusión de los niños de edades superiores a los doce años de las elecciones políticas se basa en prejuicios adultistas y paternalistas (al igual que – hace cien años- la exclusión de las mujeres se basaba en prejuicios patriarcales), y este tipo de discriminación política de los niños constituye un importante problema

que tiene la democracia y que sigue pendiente de resolución. Esto no significa que conceder el voto a los niños sea una solución de todos los problemas del equilibrio/desequilibrio generacional. Como Mortier (1997) deja claro, también existen desequilibrios entre niños y adultos en otras varias áreas que no son las elecciones políticas. Sin embargo, incluir a los jóvenes de entre dieciséis y dieciocho años en las elecciones políticas al menos reduce –aunque no suprima– la discriminación política de este grupo de edad.

Votar a los dieciséis años – La reciente reforma electoral austriaca

Cuando los socialdemócratas y los conservadores presentaron su acuerdo de coalición en enero de 2007, el compromiso de rebajar la edad electoral a los dieciséis años, contenido en dicho documento, fue una sorpresa para muchos. Que la transformación de este compromiso en ley constitucional pareciera inteligente y se desarrollase sin complicaciones y con rapidez (al menos desde el punto de vista del observador externo) puede haber constituido otra sorpresa. Antes de presentar la propia reforma electoral, procederé a hacerlo brevemente con el contexto austriaco, con algunas reformas previas de ámbito provincial y local, así como con una campaña del Consejo Austriaco Representativo de la Juventud, todos los cuales son pertinentes a la reforma federal de 2007. Al final de este apartado me ocuparé de la lógica de la reforma.

El Contexto

Dentro de la familia europea, Austria no era, en mi opinión, un país especialmente favorable a los niños: las relaciones generacionales habían estado tradicionalmente dominadas por patrones autoritarios fuertemente paternalistas y adultistas. Sólo después de la “revolución de 1968”, aunque de forma especial a partir de la adopción de la CRC, ha cambiado la cultura de las relaciones generacionales. Tanto el parlamento como el gobierno federal demostraron amplitud de miras y creatividad cuando ratificaron la CRC en los años 1993-94. Desde entonces ha habido contratiempos, aunque también más avances: el desarrollo de consejos de la infancia y la juventud en un buen número de ayuntamientos, así como una red de defensores del menor en todas las provincias; el establecimiento de un sistema de ámbito federal de prestaciones financieras centradas en los niños, que figura entre los más generosos de los países de la OCDE; y, por último, también la nueva

reforma electoral, que incorpora a los jóvenes de más de dieciséis años al número de los participantes en las elecciones políticas, puede interpretarse como innovadora respecto del resto de Europa.

Para comprender mejor la evolución de esta reforma es importante saber que Austria es una federación de nueve provincias, en la que se celebran elecciones de cuatro ámbitos diferentes (europeo, federal, provincial y local); y que las provincias no sólo tienen poder administrativo sino también legislativo –en el que se incluyen importantes elementos de asistencia social a menores así como leyes electorales para las elecciones provinciales y locales que se celebran dentro de sus confines respectivos. Este grado de descentralización puede en ocasiones desempeñar un papel decisivo en la promoción de la competencia entre organismos provinciales y/o locales; por ejemplo, en el desarrollo y la puesta en práctica de políticas favorables a los niños.

Un agente importante de la dinámica del proceso de reforma ha sido, y lo es, el Consejo Federal Austriaco Representativo de la Juventud (Bundesjugendvertretung), una estructura que aglutina a unas cuarenta a organizaciones juveniles austriacas, incluidas las organizaciones juveniles de los partidos políticos. Con sus campañas a favor de la movilización de los votantes jóvenes y del rebaje de la edad electoral, realizó una aportación esencial a la hora de provocar la reforma. También el Plan de Acción de los Derechos de los Jóvenes (YAP), un proceso emprendido por la Unión Europea y coordinado por el Ministerio Federal Austriaco de Seguridad Social y Generaciones en 2003, es digno de mención: su informe final contenía una recomendación para rebajar la edad electoral.

Primeros pasos en los ámbitos provincial y local

Cuando Alfred Gusenbauer, el candidato a la Cancillería Federal, en su discurso inaugural pronunciado el 16 de enero de 2007 incluyó un compromiso para rebajar la edad electoral para las elecciones nacionales, desde los dieciocho a los dieciséis años, su declaración no fue el principio sino más bien la continuación y la conclusión de un proceso que ya se había iniciado algunos años antes.

Con ocasión de las elecciones nacionales de 2002, el Consejo Federal Austriaco Representativo de la Juventud había emprendido una campaña denominada VOTE4FUTURE cuya finalidad era la de informar y movilizar a los jóvenes (de más de dieciocho años) que tenían derecho a voto por primera vez. Esta actuación ad-

hoc había sido seguida de una iniciativa que tenía un objetivo de mayor importancia, a saber, el rebaje de la edad electoral. Aunque esta petición no tuvo éxito inmediato en el ámbito federal, algunas de las provincias empezaron a dirigir sus pasos en la dirección indicada por el Consejo Representativo de la Juventud.

Como se ha mencionado anteriormente, las provincias austriacas no sólo disponen de poder administrativo sino también legislativo –incluidas leyes electorales para elecciones provinciales y locales. En enero de 2007, la mayoría de las provincias (cinco de nueve) ya había hecho uso de su capacidad constitucional para rebajar, de dieciocho a dieciséis años, la edad electoral para las elecciones locales (algunas también para las provinciales). Hablando con más precisión, las provincias de Carintia y Estiria habían introducido el voto para los mayores de dieciséis años sólo en las elecciones locales; las provincias de Burgenland, Salzburgo y la provincia-capital de Viena lo habían hecho para las elecciones locales y provinciales.

Con la excepción de Salzburgo, ya se han celebrado elecciones locales y/o provinciales basadas en las nuevas leyes, y las experiencias con jóvenes de entre dieciséis y dieciocho años que han tomado parte en dichas elecciones han sido evaluadas en términos generalmente positivos. Las predicciones negativas no se hicieron realidad, y los índices de participación de los votantes de entre dieciséis y dieciocho años fueron normales o elevados, oscilando entre el cincuenta y nueve por ciento en Viena y el setenta y tres por ciento en Burgenland. En Viena, por ejemplo, el índice de participación de aquéllos con edades comprendidas entre dieciséis y dieciocho años, fue del cincuenta y nueve por ciento, justo por debajo del índice general de participación, que alcanzó el sesenta y uno por ciento.

No puede haber duda de que este acontecimiento se vio facilitado por la campaña del Consejo Federal Austriaco Representativo de la Juventud. Evidentemente, esta campaña habría proseguido de no haber tomado el nuevo gobierno la decisión de resolver la cuestión en el ámbito federal. Habría resultado efectivamente difícil para un gobernador provincial explicar a sus organizaciones juveniles por qué a los dieciséis años se dispone del derecho de voto en la provincia vecina pero no en la suya. Por consiguiente, otras provincias habrían seguido los mismos pasos y, más tarde o más temprano, también el gobierno federal se habría enfrentado a la solicitud de las organizaciones juveniles de que se rebajase la edad electoral. Idéntica dificultad habría experimentado el gobierno federal a la hora de explicar por qué las

personas de entre dieciséis y dieciocho años tienen derecho de voto en elecciones locales y provinciales y no en las nacionales.

Vote4future y el papel del Consejo Austriaco Representativo de la Juventud

Tal y como se ha indicado, fue antes de las elecciones nacionales de 2002 cuando el Consejo Federal Austriaco Representativo de la Juventud lanzó el proyecto VOTE4FUTURE con la finalidad de informar y movilizar a los jóvenes que, por primera vez, tenían derecho de voto. El proyecto se consideró, en términos generales, una experiencia positiva y fue reconocido en el ámbito de la UE como un caso de práctica óptima respecto de la participación juvenil. Desde las elecciones al parlamento austriaco de 2002, el proyecto Vote4future ha acumulado la experiencia de más campañas: a las varias elecciones para parlamentos provinciales, se añaden las elecciones presidenciales y las del parlamento europeo celebradas en 2004, así como las últimas elecciones al parlamento austriaco en 2006. Entre tanto, en algunas provincias la edad electoral de dieciséis años para elecciones locales y/o provinciales ya ha sido introducida, mientras que otras mantienen las viejas normas. Por lo tanto, además de Vote4future, el Consejo Representativo de la Juventud ha emprendido, en fecha más bien temprana, un doble proyecto que persigue el rebaje de la edad electoral a los dieciséis años, en adelante mencionado vote16+. (Lettner 2006)

Aunque no está directamente relacionado con uno ni con otro de los proyectos del Consejo de la Juventud, otro acontecimiento o institución debe mencionarse: el Österreich Konvent, una asamblea fundada por los anteriores gobierno y parlamento austriacos, a la que se encomendó la tarea de discutir y elaborar una reforma global de la Constitución Austriaca. Esta asamblea estaba compuesta de representantes de todos los niveles administrativos (federal, provincial y local) así como de los partidos políticos representados en el parlamento, de la sociedad civil, incluidas organizaciones económicas, sociales y culturales; pero, como sucede a menudo en marcos semejantes, las organizaciones infantiles y juveniles quedaron excluidas. Ello provocó protestas inmediatas por parte de las organizaciones juveniles y del Consejo Representativo de la Juventud, protestas que no tuvieron éxito en lo referente a la composición de la asamblea de reforma constitucional, aunque tuvieron un papel decisivo con vistas a promover la unidad entre los miembros del Consejo Representativo de la Juventud, incluidas las organizaciones juveniles de los

partidos políticos. Además, la exclusión de la generación joven de la asamblea fue objeto de amplia y crítica discusión en los medios de comunicación, y un buen número de miembros de la asamblea interactuaron informalmente con representantes de las organizaciones juveniles y promovieron sus ideas. No deja de ser paradójico que, aparentemente, el Österreich Konvent y la exclusión de la generación joven de sus actuaciones hayan marcado, en alguna medida, un momento decisivo del debate sobre la división generacional del poder político en Austria.

Por último, para las elecciones parlamentarias de 2006, el Consejo Representativo de la Juventud había elaborado el borrador de un “orden del día de la juventud”, un programa político juvenil exhaustivo y realista para la próxima legislatura, que abarcaba cuestiones pertinentes a la infancia y la juventud, que iban desde el desempleo juvenil a la educación, y desde la antidiscriminación a la participación (Bundesjugendvertretung 2006). Basándose en este programa, el Consejo organizó diversas sesiones públicas y debates con candidatos que se presentaban a las elecciones, incluidos los jefes de los partidos políticos. En conjunto, de esta manera, un buen número de políticos influyentes pertenecientes a todos los partidos habían comprendido que las organizaciones juveniles y su consejo representativo eran agentes importantes en cuestiones políticas relacionadas con la juventud a los que no se podía seguir desatendiendo.

La reforma electoral realizada por el Gobierno Federal en 2007

Las elecciones nacionales de octubre de 2006 quedaron en tablas. Con sesenta y ocho escaños para los Socialdemócratas, sesenta y seis para los Conservadores, veintiuno para los Verdes, otros tantos para el derechista Partido de la Libertad y siete para la Alianza por el Futuro de Austria, de idéntico signo político que la anterior formación, la vieja coalición de los Conservadores y la Alianza por el Futuro había perdido la mayoría, pero la alianza alternativa entre Socialdemócratas y Verdes tampoco la obtuvo. Esta situación resultaba en cierta medida embarazosa para los dirigentes de los dos principales partidos políticos, los Socialdemócratas y los Conservadores. En los años precedentes, la relación entre ambos partidos había estado caracterizada más bien por el antagonismo, y durante la campaña electoral, las expectativas de ambas formaciones estaban dominadas por la imagen de una mayoría de “derechas” o de “izquierdas”. Al cabo, una y otra opciones resultaron

inviabiles, ya que el derechista Partido de la Libertad había manifestado su preferencia por quedarse en la oposición, mientras que los Verdes habían descartado incorporarse a una coalición con uno de los partidos de derechas.

Por consiguiente y de forma matemática, cualquier solución viable tenía que incluir a los dos partidos más grandes: los Socialdemócratas y los Conservadores. En consecuencia, el presidente federal pidió al dirigente Socialdemócrata Alfred Gusenbauer que emprendiera negociaciones con los Conservadores con el objetivo de formar un gobierno bicolor de coalición. Debido a las dificultades ya explicadas, las negociaciones exigieron algún tiempo más pero, por último, en enero se alcanzó consenso y se hizo público el acuerdo (Bundeskanzleramt, Regierungsprogramm, 2007).

El acuerdo de coalición, un documento de ciento sesenta y ocho páginas, contiene dos referencias a vote16+; una aparece en un capítulo acerca de la “reforma constitucional y administrativa” bajo el subtítulo de “ley electoral”; la otra, en un capítulo sobre “familias, mujeres y juventud” bajo el epígrafe de “políticas de juventud”. El compromiso de los socios de coalición de rebajar la edad electoral recibió amplia atención en los medios, tanto impresos como electrónicos, aunque aparecía incluido predominantemente en el contexto de la reforma electoral. Allí, el proyecto vote 16+ aparece junto a algunos proyectos de reforma; en especial, la introducción del voto por correo y la ampliación del periodo de sesiones de cuatro a cinco años. Esta información selectiva facilitada al público fomentó la percepción de que vote16+ era el resultado de un evidente pacto entre los Socialdemócratas, que esperaban un apoyo más sólido de los votantes jóvenes, y los Conservadores, que confiaban en obtenerlo de los votantes con movilidad geográfica. Esta percepción bien puede ser cierta pero no constituye, sin duda, toda la verdad.

Si dirigimos nuestra atención al subapartado “políticas de juventud” descubrimos claras huellas de las actividades del movimiento de los derechos de los niños y de la campaña de vote16+ desarrollada por el Consejo Federal Representativo de la Juventud. Allí aparece el compromiso de rebajar la edad electoral a los dieciséis años junto con otros proyectos pertinentes a la política juvenil; en especial:

- La adopción de los derechos de los niños según la CRC de las Naciones Unidas como derechos constitucionales básicos.
- La armonización nacional de las leyes (provinciales) de asistencia social a menores.
- La introducción de una declaración de impacto sobre la juventud en cualquier proyecto político y legislativo, y el desarrollo de un manual para expertos jurídicos que participen en el proceso legislativo.
- Medidas de educación democrática y promoción de modelos de participación juvenil tales como congresos y parlamentos juveniles.
- Reconocimiento por igual del Consejo Federal Representativo de la Juventud junto con otros agentes sociales (confederaciones patronales y sindicatos, así como otras representaciones oficiales de la sociedad civil).

Aunque la declaración inaugural del nuevo canciller Alfred Gusenbauer (Regierungserklärung), con sus veinticinco páginas, es un documento algo más delgado, se mantuvo una inclusión redundante del proyecto vote16+ (pp. 16 y 21). También se mencionan de forma explícita (pp. 15-16) la adopción de los derechos de los niños como ley constitucional, la armonización en todo el país de la legislación de asistencia social a menores y la promoción de modelos de participación juvenil (además de vote16+).

En lo referente a vote16+, la reforma contemplada ha sido puesta en práctica en el entretanto. El gobierno presentó el correspondiente proyecto de ley de reforma electoral ante el parlamento, donde fue aprobado. Según la nueva legislación (Bundesgesetzblatt 27/2007; Bundesgesetzblatt 28/2007), cualquier persona poseedora de la ciudadanía austriaca que haya alcanzado la edad de dieciséis años tiene el derecho de participar en elecciones nacionales, en especial, en las elecciones a los parlamentos austriaco y europeo, así como en las elecciones presidenciales y en los referéndum nacionales. La edad idónea para participar en las elecciones a los parlamentos austriaco y europeo se ha fijado en los dieciocho años. En cuanto a las elecciones provinciales y locales, la ley federal se remite, en principio, a la responsabilidad de los parlamentos provinciales; no obstante, la Constitución Federal declara que las normas provinciales no deben ser más restrictivas que las federales, ni las locales más limitadoras que las provinciales.

Dicho en otras palabras, según la legislación constitucional federal, las provincias pueden establecer la edad electoral por debajo, pero no por encima, de los dieciséis años, mientras que las autoridades locales pueden hacer lo propio con edades inferiores pero no superiores a las fijadas para las elecciones provinciales. Esto significa que, respecto de los ámbitos locales y provinciales, la presente ley electoral está en principio abierta a la extensión del derecho de voto a personas que son incluso menores de dieciséis años. Resulta improbable que provincias y municipios hagan uso de esta opción en un futuro próximo; sin embargo, es pertinente saber que se supone que cualesquiera cambios futuros –si los hubiera– abrirán los procedimientos democráticos a secciones más amplias de la población infantil de menos de dieciséis años.

Reforma democrática u oportunismo político

¿En qué lógica se basaba la reforma electoral? ¿En una mayor extensión de la democracia o en un descarado oportunismo? En los años noventa pasé por la experiencia de asistir a unas cuantas sesiones sobre políticas para la infancia y la juventud celebradas en el parlamento austriaco. De aquellas ocasiones recuerdo que, cuando quiera que se planteara la cuestión de la edad electoral, las actitudes de los partidos políticos hacia el rebaje de dicha edad estaban más o menos de acuerdo con el reparto de simpatías y antipatías de los jóvenes hacia los partidos respectivos en la situación de que se tratara. Esta impresión puede tomarse como un indicador para la hipótesis de que la reciente reforma electoral se habría basado en un sencillo acuerdo entre dos partidos competidores, en virtud del cual ambos podrían obtener simultáneamente una ventaja relativa, dejando también una ventaja al competidor político: tal y como se ha mencionado antes, se trata de un acuerdo sobre posiciones encontradas en cuanto a vote16+ y el voto por correo, celebrado entre los Socialdemócratas, que esperan un mayor respaldo de los votantes jóvenes, y los Conservadores que confían en lograr lo mismo de los votantes geográficamente móviles.

Supongamos en primer lugar que éste fuera el caso. ¿Tendría ello un efecto negativo sobre la reforma? La evaluación de la reforma depende, primordialmente, de los cambios que ésta haya provocado. Si estamos de acuerdo en que ambas partes del convenio, vote16+ y el voto por correo, son pasos positivos para el

desarrollo del sistema democrático, no importa tanto cuáles hayan sido los motivos de los agentes en el proceso de toma de decisiones.

En segundo lugar, no resulta fácil separar con claridad los diferentes motivos; bien pudiera haber sido una mezcla de oportunismo y posturas políticas reales. Una investigación del Consejo Representativo de la Juventud (Bundesjugendvertretung 2005) revela las preferencias de las partes acerca de la edad electoral antes de las elecciones de 2006: los Verdes y los Socialdemócratas estaban a favor de vote16+ para todas las elecciones; el partido derechista lo apoyaba para las elecciones provinciales y locales; en vez de ello, el respaldo de los Conservadores se limitaba a las elecciones locales. Las preferencias de partido de los votantes jóvenes bien pudieran haber influido en las posturas de los partidos respecto de vote16+, al tiempo que tales posturas reflejasen también diferencias respecto de los principios políticos de los partidos: mientras que los Verdes y los Socialdemócratas estaban y siguen estando más abiertos a una percepción individualista de la infancia, en los partidos del centro y la derecha los principios familiares y paternalistas conservan su fortaleza, de donde también derivan resistencias contra la percepción de niños y personas menores de edad como individuos autónomos. En un reciente debate televisivo, el nuevo jefe de filas de los Conservadores subrayó que el logro de vote16+ era el resultado de un proceso de discusión dentro del partido Conservador puesto en marcha después de que hubiera sido derrotado en las pasadas elecciones. Supongamos, por tanto, que, al final, los Conservadores se han convertido a vote16+.

Cuando los medios de comunicación crearon la impresión de un descarado acuerdo político entre Socialdemócratas y Conservadores, no se fijaban más que en la punta del iceberg, las negociaciones entre los dos posibles socios de coalición, mientras que varios años de actividad por parte del Consejo de la Juventud no recibieron la atención adecuada. Esta interpretación puede también tener repercusiones sobre la percepción de los sociólogos y politólogos en Austria: Karlhofer (2007) hace también mucho hincapié en el acuerdo político alcanzado entre las dos partes. En mi opinión, empero, sin la actuación del Consejo Representativo de la Juventud, el “acuerdo”, la reforma, no se habría producido.

Evaluación de la reforma austriaca y perspectivas

Las pasadas elecciones federales todavía se celebraron en el marco de la vieja ley y, por tanto, tenemos que esperar a las siguientes elecciones (que no serán posteriores a octubre de 2010) para estudiar las implicaciones de la nueva legislación. En cualquier caso, si las pasadas elecciones ya se hubieran celebrado al amparo de la nueva ley, esta circunstancia no habría sido decisiva para el resultado en el sentido de que otra mayoría hubiera resultado viable. Desde las elecciones provinciales en Burgenland y en el distrito capitalino de Viena sabemos que los votantes jóvenes de entre dieciséis y dieciocho años tampoco son decisivos. Sin embargo, no podemos suponer que lo mismo suceda en el futuro. Si la distancia entre partidos o constelaciones de partidos fuera suficientemente reducida, y estadísticamente los votantes jóvenes tienen una clara preferencia por un partido o constelación, dichos votantes bien pudieran tener la palabra decisiva en el resultado de la elección.

Sin embargo, también pueden existir otras implicaciones, posiblemente de mayor importancia: el hecho de que los jóvenes participen en las elecciones puede modificar el comportamiento de los políticos. Según la concepción de “intercambio político” éstos actúan con el objetivo de maximizar los votos para la siguiente elección. Cuando se rebaja la edad electoral, los políticos tienen que adaptar sus estrategias en consecuencia. Si en el pasado pudieron concentrarse en los intereses políticos de la población “activa” y en los de los ancianos, según las nuevas normas ahora también tienen que tomar en cuenta los intereses de los grupos más jóvenes de la población. Será interesante observar las campañas y los programas electorales futuros de los partidos.

Resulta difícil prever implicaciones más complejas: ¿De qué forma influirá sobre las distintas culturas políticas la incorporación de grupos más jóvenes de población a las elecciones políticas? ¿Cómo quedarán influidas las diferentes culturas juveniles por vote16+? ¿Cuál será la repercusión de vote16+ sobre experimentos alternativos, actuales y futuros, realizados con participación infantil y juvenil, en especial los consejos de la juventud y el ámbito local? ¿Qué impacto se producirá sobre la distribución generacional del poder y las relaciones generacionales en general? ¿Cómo evolucionarán las relaciones entre los jóvenes de dieciséis años y los de más de esa edad? El grupo formado por las edades comprendidas entre los dieciséis

y los dieciocho años, ¿se considerará parte interesada del grupo de niños y jóvenes de menos de dieciocho años, o, más bien, confraternizarán con los adultos, abriendo de esta forma una nueva grieta? Creo que las respuestas de la mayoría de estas preguntas son confusas e indeterminadas; dependerán de diversos parámetros de puesta en práctica.

También habrá algunas implicaciones más prácticas, como, por ejemplo, la necesidad de adelantar en al menos dos años la asignatura de “educación política” en la enseñanza secundaria. Mientras que antes de las reformas había sido suficiente incluir esta materia en los dos últimos años del plan de estudios (entre los dieciséis y los dieciocho), ello será demasiado tarde en el futuro. Si se permite votar a las personas de dieciséis años, la educación debe haber logrado transmitirles los principios básicos del sistema político cuando tengan quince. No obstante, esta cuestión ya está siendo tratada por el Consejo de la Juventud y algunos partidos políticos (Bundesjugendvertretung 2007).

En lo que queda de este artículo, plantearé las siguientes preguntas:

- ¿Conducirá la reforma a un crecimiento de la democracia en general así como a un mejor equilibrio en la distribución generacional del poder político en particular?
- ¿Afectará positivamente la reforma al nivel de la participación de niños y jóvenes, tanto cuantitativa como cualitativamente?
- ¿Influirá la reforma de modo sustancial sobre el orden del día político?
- ¿Qué dinámica desencadenará la reforma, tanto en el tiempo como en el espacio?

Todas estas preguntas se formulan usando el futuro imperfecto, lo que significa que no me es posible dar respuestas definitivas. Me esforzaré, no obstante, en desarrollar perspectivas probables y algunos indicadores para definir y medir el progreso realizado sobre la base de la reforma.

La repercusión sobre la democracia y el equilibrio generacional del poder político

La evaluación del crecimiento y el progreso democráticos logrados respecto de la división generacional del poder político depende de las teorías que apliquemos. En el marco de un enfoque económico clásico del bienestar, por ejemplo, el bienestar

total crece evidentemente si todos mejoran su propia situación, pero también crece si sólo un participante mejora su situación mientras que los demás se quedan donde estaban antes. Esto implica que en una sociedad dada, el bienestar total crecería si los ricos se enriquecieran más mientras que los pobres mantuviesen el mismo nivel de pobreza que antes. Si consideramos este ejemplo en particular dentro de una perspectiva socio-política que suponga concentrarse en la igualdad social, podríamos llegar a una conclusión francamente distinta; a saber, que la desigualdad social se habría incrementado, un mensaje dotado de una connotación claramente negativa. Como vemos, distintas teorías pueden conducir a evaluaciones contradictorias respecto de acontecimientos económicos y sociales; y estas contradicciones también pueden verse reflejadas en complejos sistemas de indicadores basados en teorías diferentes.

Afortunadamente, el ejemplo seleccionado no guarda relación con nuestro problema. Para este fin, tendríamos que asumir que en una sociedad dada, una parte de los pobres se enriquecen mientras que todos los demás –sean ricos o pobres– se quedan en el mismo nivel de antes. Una vez más, desde un punto de vista económico y de bienestar, el bienestar total ha aumentado pero también desde un punto de vista de la igualdad social registramos una mejora en el sentido de que el número de personas pobres o desfavorecidas ha disminuido. La suposición que subyace es la de que en una sociedad la igualdad aumenta a la vez que disminuye el número o el porcentaje de personas desfavorecidas. Este modelo se corresponde en cierta medida con la reforma electoral austriaca. Por consiguiente, desde una perspectiva económica y de bienestar, así como desde una perspectiva de igualdad social, la incorporación de los menores cuando alcanzan las edades de dieciséis y diecisiete años puede considerarse una mejora comparándola con la situación anterior.

Esta percepción sigue la línea de la interpretación socio-histórica de una democracia en expansión y de los derechos y libertades políticos crecientes durante los siglos XIX y XX, cuando el derecho de voto se extendió paso a paso desde una reducida minoría de ricos hasta alcanzar el derecho general de voto masculino independientemente de la situación económica de los votantes. Existe, sin embargo, una diferencia respecto de la extensión del mismo derecho de los hombres a las mujeres durante la primera parte del siglo XX. Esta diferencia de percepción puede explicarse –tal y como se ha mencionado anteriormente– por la diferente naturaleza

de los variables: la propiedad y la edad, por una parte, son variables continuas, mientras que el sexo, por otra parte, es una variante binaria. Esta referencia a la concesión del voto a las mujeres debería, no obstante, recordarnos que vote 16+ no es la solución definitiva del problema a la que debemos aspirar, sino, más bien, el despegue de un proceso que acabará conduciendo a una solución que suponga más extensiones del derecho de voto a adolescentes de menos de dieciséis años, y al hallazgo y desarrollo de formas de incorporar a los niños a la toma de decisiones que sean apropiadas para los menores de doce años.

Crecimiento cuantitativo y cualitativo de la participación de niños y jóvenes

La reforma, ¿aumenta el volumen y mejora la calidad de la participación política de un joven? Evidentemente, la parte cuantitativa de esta pregunta guarda estrecha relación con el argumento precedente y ya conocemos la respuesta: Sí. El volumen de participación que cabía esperar se ha visto incrementado simplemente mediante la extensión del derecho de voto a los menores de edades comprendidas entre los dieciséis y los dieciocho años. Más difícil resulta responder a la pregunta acerca de la calidad. El informe del Consejo Federal Representativo de la Juventud (Bundesjugendvertretung 2005) contiene una declaración en la que el derecho de voto es descrito como claramente superior a la posibilidad de tomar parte en proyectos informales de participación tales como los consejos de la infancia y de la juventud. De acuerdo con esta evaluación, en la que se hace referencia a la base jurídica del derecho de voto comparándola con la naturaleza informal y voluntaria de un consejo de la juventud, vote 16+ supondría una mejora cualitativa.

¿Existen otras herramientas o criterios para decidir acerca de la calidad de la participación de los niños? Una fuente que se cita frecuentemente es Roger Hart (1992) con su “escala de participación”. Esta escala coloca diversos niveles de participación en un orden de ocho pasos que van de la participación meramente simbólica a la real y considerable. En el modelo de Hart la cuestión de la vinculación frente a la naturaleza voluntaria puede también resultar pertinente, pero más lo es el fenómeno de la influencia de los adultos en el proceso de toma de decisiones. Ya he mencionado que el derecho de voto tiene una base jurídica; además, al contrario de lo que le sucede a una moción votada por un consejo de la juventud en función asesora, los resultados de las elecciones tienen que ser respetados.

Pero, ¿qué hay de los riesgos de influencia e instrumentalización por parte de los adultos? A este respecto, tenemos que distinguir entre el mismo acto de la votación, en el que cualquier influencia externa está legalmente prohibida y es realmente imposible, y el periodo preelectoral. En esta época de campaña electoral, los partidos se esfuerzan por influir directamente o a través de la opinión pública sobre las preferencias de los posibles votantes con la finalidad de maximizar el apoyo de éstos. Esta influencia se ejerce sobre los votantes más jóvenes al igual que sobre los de más edad, y no resulta evidente que los votantes más jóvenes estén más expuestos a la instrumentalización que los adultos.

Al principio de este apartado sobre evaluación de la calidad, me remití a una declaración contenida en el folleto del Consejo de la Juventud (Bundesjugendvertretung 2005) en la que una evaluación positiva de vote 16+ se mezclaba con una observación peyorativa sobre modelos informales de participación de los niños. Me pregunto si es necesario y útil rebajar proyectos informales de participación para destacar la calidad de vote 16+. Tenemos que pensar en los menores de menos de dieciséis años, para quienes los proyectos informales de participación representan, por el momento, la única forma de participar; pero también deberíamos ser conscientes de las críticas de que es objeto la democracia formal representativa. Aunque el resultado colectivo de la elección es vinculante, el peso de cada voto es reducido, y la distancia que separa unas elecciones de las siguientes es habitualmente de cuatro o cinco años dependiendo de la duración de la legislatura y de la estabilidad de la mayoría. Por consiguiente, en mi opinión, la solución consistiría más bien en una combinación entre la participación en elecciones regulares, por una parte, y el establecimiento de modelos de participación más informales y flexibles, aunque permanentes, destinados en especial (pero no en exclusiva) a los jóvenes. Como señala Karlhofer (2007), entre modelos informales de participación, pudiera haber un desplazamiento desde consejos de la juventud abiertos y generales hacia modelos más centrados en proyectos.

Rejuvenecimiento del orden del día político

La concesión del voto a los niños, ¿cambiará el orden del día político en una dirección que favorezca a la generación joven? Tal y como se ha mencionado, esto es posible en principio. Es más probable que los políticos se centren en cuestiones de la infancia y la juventud cuando esperan obtener más votos a cambio. Cuantos

más sean los menores de edad a los que se conceda el voto, mayor será el apoyo o el rechazo que susciten los candidatos por adoptar o prescindir, respectivamente, de un punto de vista infantil. Es, sin embargo, importante que los jóvenes de menos de dieciocho años no aguarden a que los políticos adultos elaboren el orden del día, sino que establezcan mecanismos/instituciones para desarrollar una opinión colectiva y crear alianzas con otros grupos sociales antes de enfrentarse a quienes elaboran las políticas. Mientras las voces de los niños estén completamente atomizadas (como los votos personales tienden a estar), no cabe esperar cambio importante alguno.

En mi opinión, el acuerdo de la coalición contiene una clave para resolver este problema. Se aconseja a las organizaciones juveniles que supervisen la puesta en práctica de otros compromisos políticos relacionados con la juventud y adquiridos por los dos partidos del gobierno mencionados en la parte principal del presente artículo; en especial, la adopción de derechos esenciales de los menores otorgados por la CRC como derechos constitucionales básicos, la introducción de una declaración de impacto sobre la juventud para cualquier proyecto político y legislativo, así como medidas de educación democrática y la promoción de modelos de participación juvenil además de vote 16+.

¿Supone la reforma austriaca un punto de partida para un proceso de reforma más amplio y más profundo?

La evaluación futura de la reforma austriaca dependerá en última instancia de los pasos adicionales que se den para ampliar y profundizar la democracia generacional en Austria y en la Unión Europea. Si otros estados miembros siguen el ejemplo austriaco, y si el debate sobre la incorporación de menores a las decisiones políticas no se detiene después de la introducción de vote 16+ sino que prosigue, hay buenas perspectivas. Como se ha mencionado, una campaña del Consejo Representativo de la Juventud en combinación con el rebaje por parte de algunas provincias de la edad electoral, ha preparado el terreno para hacer realidad la reforma electoral en Austria. Es posible y necesario proseguir este proceso en el ámbito europeo. Ya que las normas por las que se rigen las elecciones al parlamento europeo están en manos de los gobiernos nacionales, al presente los austriacos de edades comprendidas entre los dieciséis y los dieciocho años pueden votar, mientras que sus iguales en otros estados miembros no pueden. Es improbable que esta situación

dure mucho tiempo, y las organizaciones representativas de la juventud de otros países preguntarán a sus dirigentes nacionales qué lógica tienen semejantes desigualdades. El Consejo Austriaco Representativo de la Juventud informa que ya ha recibido peticiones de información de organizaciones juveniles de otros países europeos.

Referencias bibliográficas

- Bundesjugendvertretung (2005) WAL(16) Geht zu den Wahlen.
- Bundesjugendvertretung (2006) Jugendagenda 06. 10 Punkte für Österreichs Jugend.
- Bundesjugendvertretung (2007) Positionspapier Demokratiepolitische Bildung.
- Bundeskanzleramt (2007) Gemeinsam für Österreich. Im Mittelpunkt der Mensch. Regierungserklärung von Dr. Alfred Gusenbauer am 16. Jänner 2007.
- Bundeskanzleramt (2007) Regierungsprogramm (Koalitionabkommen zwischen SPÖ und ÖVP).
- Hart R. (1992) Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF.
- Karlhofer F. (2007) Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven. In Forum Politische Bildung: Informationen zur Politischen Bildung Band 27, Innsbruck/ Bozen/ Wien.
- Lettner M. (2006) Österreichische Informationskampagne für Jung- und ErstwählerInnen www.vote4future.at In Jugendpolitik 3/2006, Zeitschrift des Deutschen Bundesjugendrings.
- Mortier F. (1997) Competence in Children: A Philosophical Perspective. In Verhellen E. (ed): Understanding Children's Rights, Gent.
- Qvortrup J. et al. (eds) (1994) Childhood Matters – Social Theory, Practice and Politics. Aldershot
- Republik Österreich (2007) Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes 2007. Bundesgesetzblatt 27/ 2007.
- Republik Österreich (2007) Wahlrechtsänderungsgesetz 2007. Bundesgesetzblatt 28/ 2007.
- Riepl B./ Wintersberger H. (eds) (1999) Political Participation of Youth below Voting Age. Viena.
- SORA/ OeIJ/ WZW (2005) Nachwahlanalyse Wiener Jugendlicher zwischen 16 und 18 Jahren. Wien.