

**Teresia Rindefjäll: *Democracy Beyond the Ballot Box: Citizen Participation and Social Rights in Post-Transition Chile*. Lund Political Studies 137. Lund 2005: Department of Political Science.**

---

## OLLE TÖRNQUIST<sup>1</sup>

---

Under två decennier har diskussionen om demokrati och demokratisering i först post-koloniala och sedan även post-kommunistiska länder handlat mindre om historiska och strukturella förutsättningar än om elitistiska aktörer med framförhandlade pakter om politisk och ekonomisk liberalisering, fria val, teknokratiskt institutionsbyggande i form av 'gott' och helst decentraliserat styre av 'statlig kärnverksamhet' samt förtroendefullt samarbete mellan ansvarstagande medborgare i det civila samhället. Teresia Rindefjälls avhandling är ett spännande bidrag till kritiken av den huvudsakliga inriktningen på eliten, valen och de formella arrangemangen. Istället ansluter hon sig till dem som framhåller betydelsen av inflytelserikt medborgerligt deltagande, vad som sker mellan valen, faktisk politisk jämlikhet och allmänt uttryckt att de institutioner som antas främja demokratins principer verkligen gör det.

Rindefjäll ställer två frågor om nya demokratier: för det första om deltagande mellan valen leder till mer inflytande, spe-

ciellt för marginaliserade medborgare; för det andra vad man därmed kan säga om kvaliteten på demokratin. Detta studeras med inriktning på sociala frågor i Chile. Chile fungerar som ett testfall i egenskap av att som andra länder leva under nyliberalismens ok men samtidigt vara demokratiskt och ekonomiskt framgångsrikt. Tidigare forskning visar, att aktiviteten i det chilenska civilsamhället liksom i de flesta andra länder minskat efter demokratins pånyttfödelse. Civilsamhällorganisationerna är relativt svaga och atomiserade. Ändå finns det, säger Rindefjäll, två nya och demokratiskt lovande förhållanden i fråga om sociala rättigheter, vilka bör studeras. Dels växer det fram dynamiska rättighetsorienterade organisationer; dels har regeringen erkänt betydelsen av medborgerligt deltagande och stödjer detta. Vilka är problemen och möjligheterna?

Sådana processer och frågor är svåra att studera. Det vanliga är att gå från den ena extremen representerad av studier av elitens pakter, val och institutionsbyggande till den andra ytterligheten i form av undersökningar av icke-statliga organisationer (NGOer), sociala rörelser och mer eller mindre demokratisk kultur. Frågan är därför hur man istället finner ett både realistiskt och fruktbart sätt att studera sambanden och processerna – utan att ge upp vare sig precisionen i normativ demokratiteori och institutionell analys eller dynamiken i den sociala och ekonomiska kontexten och betydelsen av informella handlingsmönster.

Rindefjäll svarar med att försöka utveckla och tillämpa ett analytiskt ramverk

1 Professor i Statskunskap och utvecklingsforskning vid Oslo Universitet.

för studiet av demokratins utveckling efter själva transitionen från tidigare auktoritära regimer. Utgångspunkten är normativ demokratiteori istället för institutionella verktyg. Kritiken att demokrati bara brukar studeras ur normativ synvinkel medan demokratisering enbart analyseras empiriskt gäller kanske i universitetsmiljöer där politisk teori respektive survey- och fallstudier lever ett liv var för sig, men är inte så övertygande där både existerande demokratier och kampen för demokratins utveckling studeras i såväl teoretiskt som empiriskt ljus. Det viktiga är dock, att Rindesjö själv avstår från fixeringen vid institutionella och ofta kontextbundna medel som valsystem och istället använder sig av David Beetham och Robert Dahl för att diskutera hur man kan operationalisera grundläggande demokratiska ideal, det vill säga studera om och hur de förverkligas.

Med Beetham preciserar Rindesjö demokratins två grundläggande principer: folksuveränitet i offentliga angelägenheter på grundval av politisk jämlikhet. Med Dahl formulerar hon några allmänna operationella kriterier: att folksuveräniteten förutsätter kontroll av agendan och ansvarighet (accountability); medan politisk jämlikhet förutsätter lika möjligheter, att folk involveras (inclusion) och är kritiskt medvetna om vad som sker. Sociala rättigheter hålls för en viktig förutsättning men inte som en del av demokratin.

Allt detta är gott och väl. Frågan är snarare varför Rindesjö inte gjort mer av den lovande utgångspunkten genom att dels använda sig av litteraturen om vilka faktorer som ska anses vara minimalt nödvändiga aspekter av demokratin (intrinsic), dels dra nytta av tidigare och pågående forskning som disaggregerar demokratins dimensioner och bedömer dess status och dynamik. För att vara mer precis är det lite märkligt att först utgå från Beetham men

sedan inte följa upp med hans vidareutvecklingar. Numera betecknar Beetham folks möjligheter att överleva utan att vara beroende av t.ex politiska patroner som en oundgänglig del av demokratin. Och det finns mycket att lära av hans egna utförliga operationaliseringar i arbetet med the British democratic audit och International IDEA's democracy assessments liksom av de olika maktutredningarnas tillämpning av delar av hans arbete och nya försök att vidareutveckla perspektivet till att inte bara beakta hur väl de instrument som ska främja demokratin fungerar utan även deras spridning och omfattning samt medborgarnas kapacitet att främja och använda sig av dem.<sup>2</sup>

I sin kompletterande diskussion av demokratisering och medborgerligt deltagande utgår Rindesjö från åttiotalets fokus på eliternas agerande och institutionsbyggande, med referenser till författare som O'Donnell, Schmitter, Linz och Stepan, för att sedan lägga till delar av diskussionen om mänskliga rättigheter, inklusive sociala och ekonomiska. Inte heller detta är förstås något fel i sig. Frågan är bara varför tidigare mer strukturella såväl liberala som marxistiska perspektiv på medborgerligt deltagande (från t.ex. Lipset och Rokkan till Barrington-Moore och Rueschemeyer/Stephens och the Colliers) och relevanta delar av litteraturen om civilt samhälle och sociala rörelser inte konsulterats. Naturligtvis kan man inte läsa allt, men det går att fokusera grundläggande teser om kopplingen till demo-

2 Det senare försöket som pågått i Indonesien sedan 2002 i anslutning till en nationell expertsurvey är kanske mindre känt för läsaren; för den senaste internationella rapporten, se Törnquist, O. "Assessing Democracy From Below: A Framework and Indonesian Pilot Study", *Democratization* 13:2, April 2006.

krati. Nu blir Rindesfjälls slutsaser ganska allmänt hållna. Vi bör, säger hon, studera det medborgerliga deltagandets betydelse i ett maktperspektiv och i termer av "who, how and what"; varmed avses vilka aktörer som står i centrum i relationen mellan stat och samhälle (passiva förmånstagare, konsumenter, brukare eller aktiva medborgare), om deltagandet byggts uppifrån eller underifrån och om själva deltagandet sker inom ramen för tillrättalagda projekt eller som en viktig del av policy-processen som helhet.

Några av de punkter som därmed blir otillräckligt beaktade är om det civila samhället i första hand ska definieras normativt eller historiskt-empiriskt; vad som konstituerar en medborgare i u-länder där många innevånare saknar rättigheter eller kapacitet att nyttja dem; hur lagliga rättigheter förhåller sig till folksuveräniteten; hur vi analyserar det folkliga deltagande som flera NGOer, biståndsorganisationer och t.ex. Världsbanken avpolitiserar och skiljer från diskussionen om folklig visavi elitistisk kontroll av offentliga frågor; och hur vi studerar politiska möjlighetsstrukturer, maktens källor och legitimering samt vanliga människors möjlighet att bygga alternativ kapacitet genom gemensamma perspektiv och organisationer. Detta innebär inte att Rindesfjälls avhandling är dålig – tvärt om är den bra, bara att det hade gått att komma en bit längre och att hennes bok i konstruktiv bemärkelse hjälper oss att diskutera hur man kan gå vidare.

Förtjänstfullt nog studeras t.ex. betydelsen av sociala rättigheter inte separat utan i termer av dynamiska motsättningar och processer, varvid författaren skiljer mellan strategier som bygger på mobilisering av folkligt stöd och de som siktar på juridiskt reglerad rättvisa. Men mobiliseringsstrategin reduceras till medelklassaktivisters

ofta mediala NGO-aktioner; och de centrala frågorna om när de juridiskt inriktade rättighetskampanjerna kan kombineras med demokratins krav på politisk jämlikhet och folksuveränitet lämnas åt sidan.

Vidare illustrerar Rindesfjäll själv att viktiga omständigheter faller vid sidan av hennes analytiska ramverk genom att peka på hur de speciella chilenska vallagarna påverkar medborgarnas deltagande och möjligheter att bli representerade. Det blir inte heller tydligt i vad mån ramverket faktiskt bidrar till den spännande och givande analysen av begränsningarna i de uppifrån initierade statliga chilenska projekten för medborgerligt deltagande, den första av avhandlingens empiriska höjdpunkter. Däremot blir det klart för den kritiske läsaren, att man också skulle ha behövt en komparation med de delvis underifrån men också delvis uppifrån initierade och implementerade formerna för folkligt deltagande i bl.a. Porto Alegre, Brasilien, för att kunna diskutera orsaker, fördelar och problem med metodiker som initierats och designats via de politiska organen, av den offentliga administrationen och/eller av mer eller mindre självutnämnda civilsamhälleorganisationer.

Den andra empiriska huvudanalysen av hur rättighetsorienterade organisationer agerar 'underifrån' är också givande. Rindesfjäll diskuterar en rad spännande försök att tillämpa skilda strategier och argumenterar övertygande för betydelsen av att de juridiska kampanjerna inte blir begränsade utan kombineras med folkligt engagemang.

Samtidigt blir det extra tydligt, att avhandlingen har en teoretisk och empirisk slagsida som bara kan accepteras om den problematiseras. Det medborgerliga deltagandet underifrån studeras nästan enbart på grundval av ett mindre antal NGOer och intervjuer med därtill relate-

rade aktivister. Aktörer som försöker främja andra former av medborgerlig representation via t.ex. politiska partier eller breda intresseorganisationer sätts åt sidan "in the wake of observations of their diminished role and decreased representativeness" (s. 14). Detta är inte ett ovanligt men alltmer ifrågasatt argument. De politiska och fackliga organisationerna är inte oproblematiska men hur viktiga är egentligen Rindesjöns civilsamhällsorganisationer? Dels citerar hon själv en UNDP-rapport från 2000 enligt vilken det finns mer än 80.000 civilsamhällsorganisationer i Chile, men att "only 0.3% of these (...) had the explicit objective of promoting the exercise and defence of citizen rights" (s. 152). Dels tyder allt mer forskning på, att merparten av de faktiskt existerande sammanslutningarna i Syd är understuderade och oregistrerade och består av folk som inte alls eller bara delvis är (som det brukar heta) bärare av medborgerliga rättigheter utan snarare är en del av vad man kunde kalla det informella samhället; vilket i valtider i sin tur tillfälligt inkorporeras i politiken av diverse politiska fixare, bossar och patroner.

Givetvis kan man som Rindesjö begränsa sig till studiet av ofta medelklassbaserade NGOers dynamiker och perspektiv. Men det är inte övertygande att i en avhandling om deras betydelse ta denna för given; speciellt inte när man som Rindesjö har formulerat en fråga om deltagandets värde för marginaliserade grupper i samhället.

Detta kastar också viss skugga över Rindesjöns teoretiska utgångspunkt, att utveckla sitt eget analytiska ramverk i nära anslutning till den empiriska fallstudien och sedan diskutera olika arguments hållbarhet med utgångspunkt från hur väl de kan göra reda för den verklighet som hon

stöder på. Om det analytiska ramverket utvecklas på basis av ett teoretiskt oavklarat och snävt urval av civilsamhällsorganisationer, kan detta ramverk sakna kapacitet att dels beakta andra empiriska sammanhang och aktörer, dels pröva andra argument och teorier än de som dessa civilsamhällsgrupperna själva begränsar sig till.

Sammanfattningsvis finns det flera viktiga problem i anslutning till Rindesjöns försök att utveckla och tillämpa ett analytiskt ramverk för studiet av hur medborgerligt deltagande påverkar demokratiseringen efter den formella transitionen från auktoritära regimer i länder som Chile. Det hade varit möjligt att bygga vidare på tidigare och pågående arbete med att bedöma demokratins framsteg och problem med avseende på såväl rättigheter och institutioner som socio-ekonomiska dynamiker och mer eller mindre medborgerliga kapaciteter. Det är inget fel att begränsa sig till ett litet antal förmodat viktiga aktörer i det civila samhället, men det är problematiskt att granska deras betydelse utan bredare teoretiska och empiriska referenser i komparativt perspektiv. Samtidigt bör det noteras att Rindesjö tagit sig an en svår och relativt outforskad uppgift, att studera kopplingarna mellan å ena sidan de politiska eliternas kompromisser och institutionsbyggande och å andra sidan folkligt och medborgerligt engagemang. Medan det vanliga varit att göra en antingen elitistisk eller rörelseinriktad studie, har Rindesjö energiskt kombinerat aspekter av båda. Mycket av detta är bra i sig, eller bra för att man ser i vilken riktning vi bör gå vidare. Dessutom är avhandlingen välskriven, en central del av samhällsvetenskaplig metod.