

شورا راه حل است

نگاهی به کتاب نهادهای جدید برای دموکراسی مشارکتی در امریکای لاتین

بهنام ذوقی رودسری

متن پیش رو چکیده‌ای از مباحث مطرح‌شده در مقدمه نظری کتاب «نهادهای جدید برای دموکراسی مشارکتی در امریکای لاتین: صدا و پیامدهای آن» (1) و دو مطالعه موردی این کتاب در مورد تاثیر نوآوری‌های نهادی در امریکای لاتین برای جذب مشارکت مستقیم مردم در فرآیند سیاست‌گذاری و همچنین دو مطالعه موردی در مورد مکزیك و برزیل است. این کتاب تلاش می‌کند از مدل شومپیتري دموکراسی فراتر رود و برخی ساخت‌های نهادی را بررسی می‌کند که فراتر از رقابت ترجیحات در انتخابات و نظام نمایندگی حزب‌محور، در خدمت منافع مستقیم بخش‌هایی از جامعه هستند که از مشارکت موثر سیاسی محروم بوده‌اند. این یادداشت توسط مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی آماده شده و بخشی از پروژه‌ای برای تبیین مبانی نظری مربوط به ابزارهای تعمیق دموکراسی و ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری در جهان در حال توسعه است.

معرفی مبانی نظری و فصل اول کتاب

به دلیل بحران نمایندگی و شکست‌های سیاست‌گذاری دولتی، با هدف بالا بردن مشارکت و تسهیل مداخلات مردمی در فرآیندهای سیاست‌گذاری، انواع جدیدی از نوآوری‌های نهادی مورد آزمون قرار گرفته‌اند که صرفاً بر نهادهای سنتی دموکراسی نماینده‌محور مبتنی نیستند و از طریق آرای عمومی مردم در انتخابات یا چانه‌زنی حزبی برای ورود به دالان‌های قدرت محقق نمی‌شوند. این فرم‌های جدید مشارکت سیاسی مردمی به گروه‌هایی صدا می‌بخشند که در انتخابات یا از طریق احزاب نمی‌توانستند مطالبات خود را دنبال کنند. پژوهش‌ها در مورد این نوآوری‌های نهادی جدید بر این سوالات تمرکز دارند که آیا این نهادها موجب پاسخگوتر شدن حکومت‌ها می‌شوند؟ آیا آنها مشارکتی حقیقی را بسیج می‌کنند یا صرفاً نوعی از کورپراتیسم را تقویت می‌کنند؟ آیا آنها انواع سنتی حامی‌پروری را تقویت می‌کنند یا تضعیف؟ آیا آنها فرآیند تصمیم‌سازی و تدوین سیاست‌ها را بهبود

می‌بخشند؟

رانه پیشروی این نهادها اغلب ناتوانی دولت‌ها در ارائه برخی کالاهای عمومی است که باعث می‌شود گروه‌های مختلف جامعه مدنی تلاش کنند برای ارائه این کالاها با دولت‌ها همکاری کنند. در برخی موارد، خود دولت‌ها هستند که این مسیر را برای مشارکت مستقیم شهروندان می‌سازند. به عنوان مثال، نهادهای بودجه‌ریزی مشارکتی هم توسط نمایندگان منتخب مردم همچون شهرداران و اعضای حزب کارگر حمایت می‌شدند و هم رای‌دهندگان طبقه متوسطی، گروه‌های کسب‌وکار، کارگران سازماندهی‌شده و کلیسا. علاوه بر این، برخی از این فرم‌های جدید مشارکت در کشورهایی همچون ونزوئلا، بولیوی و اکوادور در قانون اساسی نیز گنجانده شده‌اند.

یکی از انتقادهای کلاسیک از مفهوم‌سازی از دموکراسی با محوریت انتخابات این ایده است که برای زنده نگه داشتن نهادهای دموکراتیک به شهروندی فعال نیازمند هستیم. مدل شومپتري دموکراسی (که در وهله اول بر منازعه رقابتی انتخاباتی نخبگان حزبی برای کسب رای تأکید می‌کند) از ما دعوت می‌کند تا تنها به مدت يك روز شهروند باشیم و سپس به امور خصوصی خود بازگردیم. اما نظریه‌پردازان «دموکراسی گفت‌وگویی» این دیدگاه را به چالش می‌کشند و استدلال می‌کنند که تولید کالاهای عمومی که ما به عنوان شهروند آنها را مطالبه می‌کنیم و همچنین حفاظت از خود دموکراسی، نیازمند چیزی بیش از انتخاب‌های دوره‌ای بر سر صندوق‌های رای است. رشد مشارکت مستقیم نهادی در امریکای لاتین نشان می‌دهد که این امر صرفاً مساله‌ای تئوریک نیست و دموکراسی بدون نهادینه شدن صدای شهروندان نابسند خواهد بود. پدیداری فرم‌های جدیدی از مشارکت شهروندی و مردمی این پتانسیل را دارد تا دموکراسی را تقویت کند. نهادهایی همچون انتخابات و نظام حزبی و آزادی‌های مدنی و رسانه‌های آزاد قادر نبوده‌اند فرصت‌هایی برای افراد خلق کنند تا در تدوین سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌هایی که بر آنها تأثیر مستقیم دارند، مشارکت داشته باشند.

آلبرت هیرشمن در مورد محدودیت‌های مدل شومپتري دموکراسی انتخاباتی رقابتی دیدگاه‌های مهمی داشت. او در کتاب خروج، اعتراض و وفاداری، می‌نویسد مدلی که دموکراسی را به عنوان نوعی بازار رقابتی بین نخبگان تصویر می‌کند، دو انتخاب را

پیش روی رای‌دهندگان قرار می‌دهد: پیشنهاد يك حزب را بپذیرند، از حزب خارج شوند و حزب دیگری را انتخاب کنند یا با امتناع از رای‌دادن به کلی از سیستم خارج شوند. اما هیرشمن اشاره می‌کند که رای‌دهندگان می‌توانند گزینه‌ای جز رای‌دادن یا امتناع از رای را نیز

انتخاب کنند: آنها می‌توانند صدا و نظرات خود را اظهار کنند. این انتخاب یکی از پایه‌های فرم‌های جدید مشارکت در امریکای لاتین معاصر است.

یک فرم از این نوآوری‌های نهادی می‌تواند چیزی شبیه شوراهای مشورتی در مکزیک باشد. فرمی دیگر، نهادهایی با هدف سیاست‌گذاری از طریق تنظیم دستورکار و پیاده‌سازی سیاست می‌شود، همچون شوراهای اجتماعی در ونزوئلا. مشارکت مستقیم میان دو انتخابات می‌تواند بخشی از فرآیند قانون‌گذاری باشد (به عنوان مثال، کنفرانس‌های ملی در برزیل). در نهایت، مشارکت مستقیم می‌تواند حول مسائل مربوط به بودجه‌ریزی و مخارج دولتی باشد، همچون مورد بودجه‌ریزی مشارکتی در برزیل.

کارکرد بیشتر این نهادها صرف استخراج و انباشت ترجیحات مردم نیست بلکه مشارکت‌کنندگان را تشویق می‌کنند که منطقی عمل کنند و به چیزهایی فراتر از منافع خودشان فکر کنند یعنی این پرسش پیش می‌آید که بهترین انتخاب با توجه به ملاحظات محیط زیستی، بهداشت عمومی، زنان، جوامع محلی و شهری کدامند؟ یکی دیگر از مزیت‌های این ساختارهای نهادی این است که متخصصان به همکاری با شهروندان و ذی‌نفعان وارد می‌شوند: در ونزوئلا *tecnicos* (متخصصان فنی) از وزارتخانه‌ها با *consejos* (اعضای شورا) به مشورت می‌نشینند و در شوراهای مکزیک و برزیل، متخصصان و دانشگاهیان در کنار ذی‌نفعان محلی حضور دارند. در منطقه امریکای لاتین که در آن تکنوکرات‌های به‌شدت ایزوله بر تخصیص منابع عمومی تاثیر تعیین‌کننده‌ای دارند، ایجاد فضاهایی که این متخصصان را ملزم به تعامل با شهروندان می‌کنند، پیامدهای دموکراتیک پر دامنه‌ای دارند.

نویسندگان این کتاب در پایان مقدمه تاکید می‌کنند که برخلاف دیدگاه هنجاری پژوهش‌های جریان اصلی، ارزیابی نهادهای جدید دموکراسی مشارکتی لزوماً نباید بر محور دموکراسی مبتنی بر نمایندگی باشد. مساله اصلی این است که در مدل حکومت‌داری که در عمل برقرار است، چگونه می‌توان به مردم صدایی نهادی داد. همچنین، این ایده که مشارکت تنها در صورتی خوب است که در دموکراسی نقشی داشته باشد، باید به چالش کشیده شود. می‌توانیم متصور شویم که مشارکت حتی در یک نظام اقتدارگرا، در بازار یا در بروکراسی نیز تاثیرات مثبتی دارد.

مطالعه موردی مکزیک

یکی از برنامه‌های «دولت تغییر» که در دهه 1990 در مکزیک به قدرت رسید، ایجاد فضاها و مکانیسم‌هایی برای ارتباط با سازمان‌های

مردم‌نهاد بود. این فرآیند به دنبال تقویت شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات حکومتی و قرار دادن رهبران سازمان‌های مردم‌نهاد در موقعیت‌های حکومتی مهم بود.

ساخت نهادهایی که مشارکت مستقیم مردم در فضای سیاست مکزیکی را تسهیل کردند برای دولت کالدرون (2) راهی برای مواجهه با بحران‌های مختلف بود، از جمله مخدوش شدن مشروعیت نظام سیاسی به دلیل تقلب‌های انتخاباتی، مسائل شدید امنیتی در مقابله با قاچاق مواد مخدر و جرایم عادی، بحران اقتصادی و کاهش شدید تولید ناخالص ملی. پیشنهادی اولیه حکومت کالدرون شامل مکانیسم‌هایی برای به رسمیت شناختن «دموکراسی مستقیم» در قانون اساسی نبود. بلکه، راهبرد او مشارکت شهروندان از طریق تقویت شوراهای مشورتی شهروندی به عنوان راهی برای نقش‌آفرینی شهروندان در طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست‌گذاری‌های عمومی بود.

هدف این شوراهای مشورتی، شمول صدای نمایندگان مردم و متخصصان در توصیه‌هایی به مقامات در تصمیم‌گیری‌های مربوط به سیاست‌گذاری عمومی بود. این شوراها در مقایسه با مکانیسم‌های دیگر مزیت‌هایی داشتند از جمله تکیه بر مشارکت‌کنندگان متخصص و هزینه‌های عملیاتی پایین. اما از جمله معایب آنها می‌توان به دشوار بودن شمول مجموعه متکثری از شهروندان با منافع مختلف اشاره کرد، چراکه برای اینکه این شوراها پویا و قابل مدیریت باشند، باید اندازه کوچکی داشته باشند. علاوه بر این، این شوراها ممکن است منافی با اهداف سازماندهی خوبی داشته‌اند را بیش از حد نمایندگی کنند و لایه‌های فقیرتر و آسیب‌پذیرتر نمایندگی کافی نداشته باشند.

تحلیل‌های تجربی در مورد این شوراها در مکزیکی به‌طور خاص با توجه به زمینه‌های سیاسی آن اهمیت می‌یابد: جایی که انسجام جامعه مدنی بسیار پایین است، نیروهای کورپراتیستی-اقتدارگرا هنوز قدرتمند هستند و سپهر عمومی شدیداً دچار شکاف است. این فصل به بررسی شوراهای مشورتی توسعه پایدار (3) (CCDS) و مقایسه آن با شوراهای مشورتی دیگر در سه بعد نهادی‌سازی، قدرت نمایندگی و کیفیت اثر می‌پردازد. این مطالعه نتیجه می‌گیرد که شوراهای مشورتی با قدرتها و کارکردهای روشن و مشارکت‌کنندگانی با انگیزه می‌توانند یک نوآوری مهم در بسترهای نهادی باشند که به‌طور سنتی ایزوله بوده‌اند. این شوراها با ایجاد شرایطی برای تقویت فضاهایی با ظرفیت اثرگذاری، حتی در صورتی که نتوانند موانع ساختاری را از راه بردارند یا ابعاد مهمی از حلقه‌های سیاست‌گذاری عمومی را تغییر دهند، می‌توانند فضایی برای مشارکت محدود فراهم سازند.

برقراری شوراهای CCDS نه نتیجه مطالبه و فشار از سوی جنبش

محیط‌زیستی بود که به دنبال فضایی برای دیالوگ با حکومت باشد و نه نتیجه اتحاد بین نقش‌آفرینان اجتماعی و کارکنان عمومی برای زیر فشار قرار دادن بروکراسی که در برابر مشارکت مقاومت می‌کند. این شوراها نتیجه یک فرآیند اصلاح از بالا بودند؛ حکومت این مکانیسم‌ها را برقرار کرد و کنشگرانی مختلف جایگاه‌ها را اشغال کردند. این شوراها به عنوان ابزاری برای پیشبرد اصلاحات ایجاد شدند، نهادهایی که در آنها ادارات عمومی، نهادهای دانشگاهی و سازمان‌های اجتماعی و کسب‌وکار مشارکت می‌کردند. هدف از تشکیل این نهادها، انجام عملکردهای مشورتی، ارزیابی و نظارتی مربوط به سیاست‌های محیط‌زیستی بود.

بین سال‌های 2002 و 2004 شورای ملی 133 توصیه شامل 127 قطعنامه صادر کرد که 45 مورد آنها یک سیاست، برنامه یا کنش مشخص را پیشنهاد می‌کردند و دبیرخانه محیط‌زیست و منابع طبیعی با 24 پیشنهاد موافقت کرد. بنابراین، براساس آمار شورای ملی، 53 درصد از توصیه‌ها تاثیرگذار بودند. از بین 34 درخواست صادره توسط شورای ملی، 52 درصد از آنها (18 مورد) به یک کنش، برنامه یا سیاست مشخص تبدیل شدند.

یکی از کارکردهای مثبت شوراها، ایجاد سرمایه اجتماعی و آموزش به مردم و سازمان‌های جامعه مدنی در مورد شیوه‌های تاثیرگذاری بر سیاست بود. به عنوان مثال، کتاب توضیح می‌دهد که نسل چهارم اعضای شورا (2008-2011) از تجربه انباشته دوره‌های قبل به طرق مختلف بهره‌مند می‌شدند. به عنوان مثال، در شروع دوره، همه آنها در مورد مسائل مختلفی همچون شیوه نوشتن توصیه‌های سیاستی یا شیوه کارکرد دبیرخانه محیط‌زیست و منابع طبیعی آموزش می‌دیدند و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز آموزش‌هایی عمومی در مورد دموکراسی و مشارکت ارائه می‌کردند. این کار بخشی از یک استراتژی منسجم مشارکت شهروندی بود. بهبود عملکرد شوراها و آموزش اعضای جدید تا حدودی با تلاش اعضای سابق شورا انجام شد که اکنون در دولت یا حکومت‌های فدرال جایگاهی یافته بودند. سطح نهادینه شدن شوراها CCDS بسیار چشمگیر بوده است. چارچوب قانونی محکمی از این شوراها پشتیبانی می‌کنند و این قوانین مرتباً به‌روزرسانی می‌شوند. در این فرآیند هر عضو شورا اختیار دارد تا برای قاعده‌گذاری بر عملیات شورا (از جمله برای مکانیسم‌های نظارتی)، قوانین داخلی وضع کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که شوراها دیگر نیز بدین لحاظ به CCDS شبیه هستند.

یک متغیر مهم دیگر برای ارزیابی شوراها مشورتی، میزان نمایندگی گروه‌های مختلف مردم و نوع انتخاب اعضای آنها است. واحدهای CCDS اعضای خود را از طریق دعوت‌های عمومی برای کاندیداها انتخاب

می‌کنند اما برخی مشارکت‌کنندگان در شورای ملی توسط رییس شورا دعوت می‌شوند که رییس دبیرخانه محیط‌زیست است. در این رویه این مشکل وجود دارد که معیارهای شفاف برای انتخاب اعضا وجود ندارد و طبق آمار تنها 28 درصد از شوراهای برای شناسایی مشارکت‌کنندگان از رقابت عمومی استفاده می‌کنند. علاوه بر این، اعضا ظرفیت محدودی برای انتخاب رییس شورا دارند. یکی از تفاوت‌های CCDS با دیگر شوراهای مشورتی فدرال این است که CCDS مشارکت کنشگران اجتماعی مختلفی را تضمین می‌کند: صاحبان کسب‌وکار، دانشگاهیان، جوانان، زنان و افراد بومی. اما شوراهای مشورتی دیگر اغلب چنین ویژگی‌ای ندارند.

یک معیار مهم در سنجش میزان تاثیرگذاری شوراهای، میزان اطلاعات در دسترس آنان است. براساس پیمایش انجام‌شده، 65.7 درصد از مشارکت‌کنندگان اشاره کردند که آنان پیش از بررسی هر مساله به اطلاعات مربوطه دسترسی داشتند. اما تنها 6 درصد از اعضا بیان کردند که در مورد انجام امور شورا به‌طور منظم آموزش دیده‌اند.

نتیجه‌گیری نهایی این فصل از کتاب در مورد شوراهای CCDS بدین صورت بود که به‌رغم محدودیت‌های این شوراهای به لحاظ قانونی و به لحاظ پویایی روابط، آنها یک مکانیسم نظارتی دارند که بر فرآیند سیاست‌گذاری عمومی تاثیر می‌گذارد. اگرچه توصیه‌های این شوراهای الزام‌آور نیستند، اما آنها باز هم بر رویه‌ها و تصمیمات مربوط به سیاست‌گذاری عمومی تاثیرگذار هستند زیرا توسط نهادی صادر می‌شوند که به رسمیت شناخته شده است و دارای مشروعیت اجتماعی است. در مورد تاثیرگذاری این شوراهای در روند تعمیق دموکراسی، استدلال می‌شود که با توسعه نقش‌آفرینان و پویایی‌های جدید و با پیامدهای آنها، این مکانیسم‌ها عنصری اساسی در تقویت دموکراسی در مکزیك بوده‌اند. این شوراهای خارج از فضای کورپراتیسم دولتی، فرصت‌هایی برای آموزش شهروندان و همچنین، فضایی برای تست کردن محدودیت‌ها و شناسایی مشکلات ایجاد کردند.

اگرچه شوراهای مشورتی ممکن است نتوانند بر موانع ساختاری فائق آیند تا برخی ابعاد مهم حلقه‌های سیاست‌گذاری را متحول سازند، اما در فضایی که در آن مقامات دولتی به‌طور سنتی از مشارکت مردمی به دور بوده‌اند، این شوراهای نوآوری‌های مهمی بوده‌اند. این امر از طریق ایجاد شرایطی برای تقویت امکان تاثیرگذاری مردمی و ساخت نقش‌آفرینان اجتماعی با ظرفیت گفت‌وگو با حکومت و برنامه‌ریزی برای اصلاحات آینده دولت به دست می‌آید.

Sharpe, K. E. (2012) . New institutions for participatory -1 democracy in Latin America: voice and consequence. Springer.

2- FelipeCalderón

