

[Facilitator's Note: This is Phase II summary of the Sub-Saharan Africa Human Development Report e-discussion. You can see Phase I summary here [Sub Saharan Africa - phase I](#) and the initial launching messages at [http://hdr.undp.org/docs/network/hdr_net/2008/Sub Saharan Africa HDR Launch 1&2.pdf](http://hdr.undp.org/docs/network/hdr_net/2008/Sub_Saharan_Africa_HDR_Launch_1&2.pdf)]



[Version française](#) | [Versión en español](#)

Dear colleagues,

We would like to thank all of you for the rich discussion on the sub-Saharan African human development report. The lead Author and the team are refining the outline, the background papers have been received and the drafting is due to start shortly. In addition a pilot survey on governance indicators will be undertaken in 4-6 countries and will serve to complement the sample of existing perception indicators with empirical observations of variables that define state effectiveness.

We have received 12 contributions to the second and final part of this e-discussion, which will serve as an important input into the preparation of the Report.

1. [Regina Akello](#), UNDP Kampala
2. [Emmanuel Asomba](#), University of London, UK
3. [Daniel Esser](#), UNDP BDP, New York
4. [Udo Etukudo](#), UNDP Regional service Centre, Johannesburg
5. [Neville Gabriel](#), Southern Africa Trust, Johannesburg
6. [Taib Diallo](#), UNDP Gabon
7. [John-Mary Kauzya](#), UN Department of Economic and Social Affairs
8. [Herbert M'cleod](#), Government of Sierra Leone
9. [Daniel Mukoko](#), UNDP Kinshasha
10. [Kwabena Asante-Ntiamoah](#), UNV Bonn
11. [Geoff Prewitt](#), UNDP Bratislava Regional Centre
12. [Kadmiel Wekwete](#), UNCDF, New York

Network members offered a variety of views on dynamics between the state, citizen and institutions (modern and traditional); political stability, legitimacy and accountability; and issues around social cohesion, equity and citizen participation. Some of the key points raised include:

I. Dynamics between State, Citizen and Institutions

The developmental state is largely defined by its objectives and institutional characteristics, in the sense that the *raison d'être* of the state is mostly developmental. This suggests that the administrative, political, economic and social machinery of the state are geared to the task of economic development, which is mediated through state institutions. Therefore, what sets a democratic developmental state apart is the “enabling factor”, whereby the state drives and promotes developmental goals. From this perspective, the state is the key instrument in organizing socio-economic progress. The three key features of a developmental state are (i) economic well-being; (ii) good governance; and (iii) effective delivery of social services. These features are absent in many sub-Saharan African states largely because of the twin problems of poverty and weak institutional capacity, which are inextricably linked. The lack of state capacity to carry out basic public management functions means that large segments of the population do not have access to basic social services, while weak state institutions have imposed costs on economic agents, stifled innovation and competition, and have negatively influenced the quality and pace of economic growth.

The dynamics between political institutions, political power and public participation should be analysed. This is critical for ensuring a better understanding of how societies, according to their various stages of development, address matters of economic development, inequalities/vulnerabilities, and the consolidation of political institutions. To a large extent, African political powers “buy” political stability by building networks, which are actually inter-group ethnic/regional alliances. The members of these alliances, individuals and groups, have a mission to represent their “constituencies”, which are geographical regions and/or ethno-linguistic groups. To establish a democratic frame and to ensure that the state, as a network of institutions endowed with coercion capacities, engages the country in a process of rapid development, it assumes a transition from a client system towards a system based on relationships that are at the same time depersonalised and formalised according to codes, which envisage: responsibility, result orientation, accountability, transparency, and citizens’ participation.

African State Institutions at all levels can be weak, poorly funded and lacking legitimacy. In many cases, people have no faith and trust in them and they exhibit a predatory nature, which hurts the citizens. At the local level, people are often more connected to traditional institutions (chiefs, religious institutions etc), which they fully relate to their needs, and allow them to exercise a measure of citizen control. In contrast they associate state institutions and political parties with the centre and the capital cities, which seek to manipulate and exploit them. This needs to change to move towards democratic developmental states. Participation and trust are necessary for meaningful change.

The state is seen by the citizenry, as the political leadership and their allies. These allies wield power and tend to dominate, if not monopolize, the control over state assets and resources. Political leadership here also includes those in control of state resources in the public sector. Together, political elites and the public sector are often referred to as the Government. In some countries - usually higher up the development ladder - there is a class of apolitical leaders, mainly from the private and non-state sectors, which can be sometimes allied to the Government. This group often see themselves as part of the citizenry when criticism of political leadership is on a high, and they can engage with the citizenry. Reasons for engagement may be: political accountability, performance and efficiency, participation, and social cohesion. Failure to engage any part of the citizenry could encourage and reinforce exclusion, releasing negative consequences. The engagement of the population by the state is important for stability, for expanding the talent source for public sector activities, and for keeping governments accountable to the population. How to approach this should be influenced by the identified weaknesses in the particular country, although common elements permeate most African societies.

In essence, an effective approach to supporting democratic developmental states in Africa needs to respond to the questions emanating from the country-specific institutional legacy and its effects on local *perceptions* of legitimate representation, the drivers of politico-economic *power relations* and how they can be harnessed so that economic production benefits the state, as well as the *structure and dynamics of ‘civil society’*, and not the rulers.

II. Political Stability, Legitimacy and Accountability

The political realities across Africa in all their diversity need to be the foundation of this endeavour. It is proposed to examine these realities according to three key normative functions of democratic governance: *legitimacy*, *equity*, and *accountability*. These three normative dimensions have simultaneous relevance to any economic governance agenda aimed at supporting human development.

- **Legitimacy:** Elections are a powerful instrument to bestow legitimacy to representative bodies and officials. Yet other perceptions and practices of ‘legitimacy’ have played important roles in the political history of African societies. Caution is therefore warranted when seemingly juxtaposing “states acquire[ing] popular legitimacy through competitive elections (in democracies), or [emphasis added] through traditions, personal rule, patronage, terror, and ideological persuasions of various stripes.”
- **Equity:** Equity, as opposed to equality, is a central concern of economic and democratic governance. A fundamental question is how to catalyze economic production and how to govern it.
- **Accountability:** political leaders should be held accountable to the populace and institutional mechanisms to ensure this should be put in place and deepened. There are various governance initiatives aimed at setting up systems of accountability, including: disclosing and releasing

information about government activities to the public; strengthening parliamentary oversight functions; and enhancing community leadership.

III. Social Cohesion, Equity and Citizen Participation

The debate about citizens' participation in the global thinking on building a developing democratic state in Africa must take into account African countries' specific socio-political configurations and the dominant economic characteristics in most of these countries. It is certainly difficult to generalise. Nevertheless, it is useful to point at commonalities in a historical context characterised by uneven processes of nation-state "creation", whereby the consecutive stages differ according to political leaders' nationalist degree and measure and the width of regional or international dynamics.

The vote, voice, action motto in a way summarise the concept of participation:

Electoral participation: voting to choose local leaders is just one of the various opportunities for people's political participation. However, for a people to determine their destiny, they need to participate in:

- i. Deciding which problems concern them most and in what ways, in order to set priorities on which to expend their energies and resources for their own benefit;
- ii. Planning the way their problems will be solved and their needs met;
- iii. Working to produce goods and services and to distribute them through engagement in a full range of economic, commercial and non profit activities;
- iv. Paying for goods and services, which in essence underpins their participation in consumption.

The biggest challenges for developing countries can be summarised as:

- Because of their very low incomes, people expect to participate in consumption without participating in paying (See John-May Kauzya: "Strengthening Local Governance capacity for Participation").
- Political structures determine how people participate in politics, and decision making.
- Participation is encouraged by how free society is.
- Promoting and encouraging people's participation (empowerment through their influence and control of the decision-making process) requires a leadership that trusts the people and a people that trust leadership especially local and national governments.
- Citizens must also be willing to reciprocate through constructive contributions (intellectual, financial, human, etc) to enable authorities to meet development challenges.

In recent years, there has been a big focus on building the capacity of civil society organizations to hold governments accountable and to engage more effectively in policy development focused primarily on poverty reduction. Some argue that working in this field meant quickly learning that governments and inter-governmental agencies equally face major capacity gaps in their ability to engage with civil society groups. Not only do they not know how, but also, they do not have institutionalized abilities to do so.

Some contributors suggested that the emergence of civil society organizations as a key political player in recent years represents the failure of **political parties** to effectively engage citizens and represent their perspectives. It is also argued that even leaders who establish their legitimacy in civil society end up leading incapable institutions and very soon lose their legitimacy as leaders. The problem with putting the onus on civil society organizations to engage with the state, and not the other way round, is that policy outcomes are the result of bargaining and negotiation amongst different interest groups in the society. Unless new mechanisms are developed to institutionalize social dialogue, it is the most powerful and vocal who then determine the shape of policies –.

Finally we need to bear in mind that in a context of poverty, people are very busy trying to survive and if they have to participate they must see the benefits of their participation. Romanticized hopes to institutionalize the current socio-economic coping practices of Africa's poor will not result in a significantly better life for the poor in Africa. The key question is how to build more capable *modern* state and non-state institutions in Africa that can catapult Africa's poor into a new era of substantive progress. What must we do to achieve this result? We need to avoid the situation of "I participate, you participate, he participates, we participate, you participate...they profit".

IV. Country Examples

Uganda constitutes an important case study of a country that has emerged from extensive social, political and economic dislocation to restore a relative degree of order, stability and development. It has done so in spite of significant challenges, which generate important lessons on the possibilities of social transformation in the context of severe resource constraints. The interface between the state and civil society organisations indicates that initially, and mostly due to the political, policy and legal framework in place, civil society organisations were largely complementary to the state's service delivery function. In essence, they played a gap filling role and had limited presence or involvement in confrontational, collaborative or awareness raising functions. In the last decade there has been a noticeable increase in civil society engagement with the state, especially in policy processes, and also a marked increase in confrontational roles. Nevertheless, a number of studies suggest that the nature and basis of this engagement is unclear or contradictory, resulting in outcomes associated with limited discussion or analysis, and raising reservations regarding which groups constitute legitimate representatives of their constituencies and why. Engagement is not very predictable and it is sometimes perceived to be mere tokenism or demonstration of inclusiveness, whereby the invitation to engage is characterized by limited preparation and sometimes well after critical decisions have already been made. In the last three years, the main areas of engagement have included: the new law on regulation of nongovernmental organisations; human rights; corruption and debt issues; civic education and election monitoring; the environment, conflict prevention and resolution. Still, the situation with regard to the interface between the state and the private sector reflects a not very active scenario, since private businesses largely prefer to deal with communities directly.

In **South Africa**, Municipalities are required by law to design local Development Strategies involving all stakeholders in the Municipality. In **Rwanda**, the Community Development Committees are legally constituted within the local government laws to ensure that all actors at the local level are involved in development planning. In **Brazil** the participatory budgeting processes in cities has taken root as a required practice. In **Uganda** and Rwanda, to encourage the participation of women, affirmative action was legally used to ensure their presence in local government councils. In Rwanda, the gacaca system was introduced to enable local people to participate in the administration of justice.

Managing diversity is an important underlying factor for social cohesion. There are many instances where inter-tribal rivalry, earlier revved up by unscrupulous politicians, fades in the presence of a common enemy or cause. This was the case in the **Democratic Republic of Congo** after the 1998 invasion from the East, and this was also the case when the Revolutionary United Front rebels launched destructive attacks in **Sierra Leone**. In both cases a common enemy dismantled all notions of tribal loyalties. The case of the successful Indomitable Lions of **Cameroon** in the 1990 World Cup arguably illustrates how ethnic and political rivalry fades in the presence of a common cause. Some say the team's performance gave President Biya a new lease of life. How then should social cohesion be promoted? There are indeed few programmes deliberately targeting social cohesion outside the few countries - **Rwanda** and **Burundi** - where ethnicity is seen as the issue number one.

[Note du facilitateur : ceci est le résumé de la Phase II de la discussion en ligne sur le Rapport sur le Développement humain en Afrique sub-saharienne. Vous pouvez consulter le résumé de la Phase I ici [Afrique sub-saharienne - phase I](http://hdr.undp.org/docs/network/hdr_net/2008/Sub-Saharan Africa HDR Launch 1&2.pdf) et les messages du lancement initial à http://hdr.undp.org/docs/network/hdr_net/2008/Sub-Saharan Africa HDR Launch 1&2.pdf]

Chers collègues,

Nous désirons vous remercier pour la fructueuse discussion sur le rapport sur le Développement humain en Afrique sub-saharienne. L'auteur principal et son équipe sont en train de réviser le plan. Nous avons reçu les documents de référence et la rédaction de l'avant-projet de rapport devrait commencer sous peu. Par ailleurs une enquête pilote sur les indicateurs de gouvernance sera menée dans 4 à 6 pays et servira à compléter l'échantillon d'indicateurs de perception déjà existants par des observations empiriques de variables mesurant l'efficacité de l'Etat.

Nous avons reçu 12 contributions à la seconde et dernière partie de cette discussion en ligne qui serviront d'apports importants à la préparation du Rapport.

1. [Regina Akello](#), PNUD Kampala
2. [Emmanuel Asomba](#), Université de Londres, RU
3. [Daniel Esser](#), PNUD BDP, New York
4. [Udo Etukudo](#), PNUD Centre de service régional, Johannesburg
5. [Neville Gabriel](#), Southern Africa Trust, Johannesburg
6. [Taib Diallo](#), PNUD Gabon
7. [John-Mary Kauzya](#), Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU
8. [Herbert M'cleod](#), Gouvernement du Sierra Leone
9. [Daniel Mukoko](#), PNUD Kinshasa
10. [Kwabena Asante-Ntiamoah](#), UNV Bonn
11. [Geoff Prewitt](#), PNUD Bratislava, Centre régional
12. [Kadmiel Wekwete](#), UNCDF, New York

Les membres du réseau ont présenté plusieurs avis sur la dynamique entre l'Etat, le citoyen et les institutions (modernes et traditionnelles), sur la stabilité politique, la légitimité et la responsabilité ainsi que sur les questions touchants à la cohésion sociale, à l'équité et à la participation citoyenne. Voici certains des éléments clés qui ont été présentés :

IV. Dynamique entre l'Etat, le citoyen et les institutions

Un Etat sur la voie du développement est en grande partie défini par ses objectifs et ses caractéristiques institutionnels, dans le sens où la raison d'être de l'Etat a principalement à voir avec le développement. Ceci suggère que les mécanismes administratifs, politiques, économiques et sociaux de l'Etat ont pour but le développement économique par le biais des institutions étatiques. Par conséquent, ce qui distingue un Etat sur la voie de la démocratie est le facteur de « facilitation » par lequel l'Etat guide et assure la promotion des objectifs de développement. Selon cette perspective, l'Etat est l'instrument clé de l'organisation du progrès socio-économique. Les trois éléments clés d'un Etat sur la voie du développement sont (i) le bien-être économique ; (ii) la bonne gouvernance et (iii) l'offre efficace de services sociaux. Ces éléments sont absents dans de nombreux Etats d'Afrique sub-saharienne, principalement à cause des problèmes de pauvreté et de faible capacité institutionnelle, qui sont indissociables. Le manque de capacité étatique à assurer les fonctions de gestion publique principales signifie qu'une grande partie de la population n'a pas accès aux services sociaux de base, alors que des institutions étatiques faibles ont imposé des coûts élevés aux agents économiques, ont étouffé l'innovation et la concurrence et ont influencé négativement la qualité et le rythme de la croissance économique.

Il faut analyser la dynamique entre les institutions politiques, le pouvoir politique et la participation publique. Ceci est crucial afin de donner une meilleure compréhension de la manière dont les sociétés, selon leurs divers niveaux de développement, abordent les questions de développement économique, les

inégalités et les vulnérabilités et le renforcement des institutions politiques. Dans une grande mesure, les pouvoirs politiques africains « achètent » la stabilité politique en créant des réseaux, qui sont en fait des alliances ethniques et régionales entre divers groupes. Les membres de ces alliances, des individus et des groupes, ont pour mission de représenter leurs « communautés » qui regroupent des régions géographiques et des groupes ethnolinguistiques. Pour mettre en place un cadre démocratique et pour garantir que l'Etat, en tant que réseau d'institutions disposant d'une capacité coercitive, lance le pays dans un processus de développement rapide, il doit y avoir une transition à partir d'un système clientéliste vers un système basé sur des relations à la fois dépersonnalisées et définies selon des codes, qui tiennent compte des éléments suivants : la responsabilité, l'orientation des résultats, la reddition de comptes, la transparence et la participation des citoyens.

Les institutions des Etats africains à tous les niveaux sont parfois faibles, manquent de financement et de légitimité. Dans de nombreux cas, les individus n'ont pas confiance en elles et elles font preuve d'une nature prédatrice qui nuit aux citoyens. Au niveau local, les individus sont parfois plus attachés aux institutions traditionnelles (chefs de village, institutions religieuses, etc.) qui sont en rapport direct avec leurs besoins et leur permettent d'exercer un certain degré de contrôle citoyen. En revanche ils associent les institutions étatiques et les partis politiques aux villes principales et aux capitales qui cherchent à les manipuler et à les exploiter. Ceci doit changer pour les faire évoluer vers des Etats sur la voie de la démocratie. La participation et la confiance sont indispensables pour parvenir à un changement significatif.

L'Etat est vu par les citoyens comme le lieu du pouvoir politique et de ses alliés. Ces alliés exercent leur pouvoir et ont tendance à dominer, voire à monopoliser, le contrôle sur les biens et ressources de l'Etat. Les dirigeants politiques comprennent ici également ceux qui contrôlent les ressources à la disposition du secteur public. Ensemble, les élites politiques et le secteur public sont parfois assimilés au « gouvernement ». Dans certains pays, en général plus développés, il existe une classe de dirigeants apolitiques, venant principalement des secteurs privé et non étatique, qui peuvent parfois être des alliés du gouvernement. Ce groupe se trouve souvent assimilé aux citoyens ordinaires quand les critiques à l'encontre des dirigeants politiques sont véhémentes, et il s'engage parfois auprès des citoyens. Les raisons de cet engagement peuvent aller de la responsabilité politique à la volonté de meilleurs résultats et d'efficacité en passant par la participation et la cohésion sociale. L'absence de volonté de faire participer l'ensemble des citoyens risque d'encourager et de renforcer le sentiment d'exclusion, laissant libre cours aux conséquences négatives. Le fait que l'Etat fasse participer la population est important pour la stabilité, pour élargir le réservoir de talents disponibles pour les activités du secteur public et pour s'assurer que les gouvernements rendent des comptes à la population. La façon d'aborder cette question devrait tenir compte des faiblesses identifiées dans le pays en question bien que de nombreux éléments soient communs à la plupart des sociétés africaines.

Une approche efficace pour soutenir les Etats sur la voie de la démocratie en Afrique doit répondre essentiellement aux questions provenant de l'héritage institutionnel spécifique au pays et de ses effets sur les *perceptions* locales d'une représentation légitime, sur les moteurs des *relations de pouvoir* politico-économiques et comment elles peuvent être exploitées afin que la production économique profite à l'Etat, ainsi qu'à la *structure et à la dynamique de la « société civile »* et pas aux dirigeants.

V. Stabilité politique, légitimité et responsabilité

Les réalités politiques à travers l'Afrique, dans toute leur diversité, doivent constituer les fondements de cette entreprise. Nous proposons d'examiner ces réalités selon trois fonctions normatives clés de la gouvernance démocratique : *la légitimité, l'équité et la responsabilité*. Ces trois dimensions normatives ont une pertinence simultanée avec tout agenda de gouvernance démocratique visant à soutenir le développement humain.

- **Légitimité** : les élections sont un instrument puissant pour conférer une légitimité aux organes représentatifs et aux responsables. Cependant d'autres perceptions et pratiques de « légitimité » ont joué des rôles importants dans l'histoire politique des sociétés africaines. Il faut donc être prudent quand on fait l'effort de comparer des « Etats ayant obtenu une légitimité populaire par le biais

d'élections compétitives (dans les démocraties) *ou [mise en italiques de l'auteur] par l'intermédiaire de traditions, d'une domination individuelle, du népotisme, de la terreur et de persuasions idéologiques en tous genres »*"

- **Équité** : l'équité, contrairement à l'égalité, est une préoccupation centrale de la gouvernance économique et démocratique. La question fondamentale est de trouver comment catalyser la production économique et comment l'orienter.
- **Responsabilité** : les dirigeants politiques doivent rendre des comptes à la population et aux mécanismes institutionnels afin de garantir que cette pratique puisse être mise en place et approfondie. Il existe diverses initiatives de gouvernance visant à mettre en place des systèmes de reddition de comptes comprenant, entre autres, la divulgation d'informations sur les activités des gouvernements auprès du grand public, le renforcement des fonctions de contrôle parlementaire et l'amélioration des compétences de direction au sein des communautés.

VI. Cohésion sociale, équité et participation citoyenne

Le débat sur la participation des citoyens à la réflexion mondiale sur la construction d'un Etat sur la voie de la démocratie en Afrique doit tenir compte des spécificités des pays africains au niveau sociopolitique et des caractéristiques économiques dominantes dans la plupart de ces pays. Il est bien évidemment difficile de généraliser. Néanmoins, il est utile de signaler les points communs dans un contexte historique caractérisé par des processus inégaux de « création » d'Etats-nations, tandis que les étapes consécutives divergent selon le degré de nationalisme des dirigeants politiques et la mesure et la portée de leur dynamique régionale ou internationale.

Le vote, la représentation et la devise politique résument d'une certaine manière ce concept de participation :

La participation électorale : voter pour choisir les dirigeants locaux est simplement l'une des diverses possibilités de participation politique au niveau des individus. Cependant, pour que des individus choisissent eux-mêmes leur destin, il faut qu'ils participent aux activités suivantes :

- v. Décider quels problèmes les préoccupent le plus et de quelle manière, afin de définir les priorités sur lesquelles ils vont dépenser leur énergie et leurs ressources pour leur propre bénéfice ;
- vi. Planifier la manière dont leurs problèmes seront résolus et leurs besoins satisfaits ;
- vii. Travailler à la production de biens et services et les répartir par le biais de la participation à toute une série d'activités économiques, commerciales et à but non lucratif ;
- viii. Payer pour ces biens et services, ce qui est essentiellement à la base de leur participation à la consommation.

Les plus grands problèmes pour les pays en développement peuvent être résumés comme suit :

- A cause de leurs revenus très faibles, les gens veulent participer à la consommation sans participer au paiement (voir John-May Kauzya: « Renforcement de la capacité de gouvernance locale pour la participation »).
- Les structures politiques définissent la façon dont les gens participent à la politique et à la prise de décisions.
- La participation est encouragée par le niveau de liberté de la société.
- Promouvoir et encourager la participation des individus (autonomisation par le biais de leur influence et de leur contrôle du processus de prise de décisions) demande des dirigeants qui ont confiance en la population et une population qui a confiance en ses dirigeants en particulier au niveau des gouvernements locaux et nationaux.
- Les citoyens doivent également être disposés à offrir des contributions constructives en retour (intellectuelles, financières, humaines, etc.) afin de permettre aux autorités de relever les défis du développement.

Ces dernières années, on a beaucoup insisté sur le développement de la capacité des organisations de la société civile à demander des comptes aux gouvernements et à participer plus efficacement à l'élaboration de politiques mettant principalement l'accent sur la réduction de la pauvreté. Certains avancent que le travail dans ce domaine a permis de comprendre rapidement que les gouvernements comme les agences intergouvernementales font face à des écarts de moyens énormes dans leur capacité à faire participer les groupes de la société civile. Non seulement ils ne savent pas comment le faire, mais encore ils n'ont pas de moyens institutionnels pour le faire.

Certains commentateurs ont suggéré que l'émergence d'organisations de la société civile comme acteurs politiques clés ces dernières années symbolise l'échec des **partis politiques** à faire participer efficacement les citoyens et à représenter leurs points de vue. On suggère également que même les dirigeants qui obtiennent leur légitimité au sein de la société civile finissent par diriger des institutions inefficaces et perdent très rapidement leur légitimité en tant que dirigeants. Le problème quand on demande aux organisations de la société civile de s'engager auprès de l'Etat, et pas l'inverse, c'est que les résultats en termes de politiques sont le fruit de marchandages et de négociations entre différents groupes d'intérêt au sein de la société. A moins de développer des mécanismes nouveaux visant à institutionnaliser le dialogue social, c'est celui qui sera le plus puissant et qui parlera le plus fort qui décidera la nature des politiques.

Enfin il faut garder à l'esprit que dans un contexte de pauvreté, les individus sont principalement occupés à essayer de survivre et si l'on veut qu'ils participent, ils doivent pouvoir voir les avantages de leur participation. Des espoirs utopiques d'institutionnalisation des pratiques de survie socio-économiques actuelles des plus pauvres en Afrique n'entraîneront pas une amélioration significative de leur vie. Les questions clés sont les suivantes : comment construire des institutions étatiques et non étatiques *modernes* et plus compétentes en Afrique pouvant entraîner les pauvres d'Afrique vers une nouvelle ère de progrès importants ? Que doit-on faire pour parvenir à un tel résultat ? Il faut sortir du stéréotype suivant : « Je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez...ils profitent ».

IV. Exemples de certains pays

L'Ouganda représente une étude de cas essentielle, celle d'un pays sorti d'une grave crise sociale, politique et économique pour retrouver un certain degré d'ordre, de stabilité et de développement. Il a pu réaliser ceci malgré des problèmes graves, ce qui constitue une leçon importante sur les possibilités de transformation sociale dans le contexte de ressources très limitées. L'interface entre l'Etat et les organisations de la société civile montre qu'au départ, et en grande partie à cause du cadre politique, juridique et de mesures en place, les organisations de la société civile servaient de complément à la fonction d'offre de services de l'Etat. Elles jouaient essentiellement un rôle de réduction des écarts et avaient une présence et une participation limitées aux fonctions d'opposition, de collaboration ou de sensibilisation. Pendant la dernière décennie on a vu une augmentation notable de la participation de la société civile aux côtés de l'Etat, en particulier dans les processus d'élaboration de politiques, et on a noté également une forte augmentation des rôles d'opposition. Néanmoins, de nombreuses études suggèrent que la nature et la base de cette participation est peu claire ou même contradictoire, ce qui entraîne des résultats associés à des discussions ou analyses limitées et donne lieu à des réserves quant aux groupes qui composent les représentants légitimes de leurs communautés et les raisons qui les motivent. La participation n'est pas tellement prévisible et elle est parfois vue comme purement symbolique ou comme une manifestation d'inclusivité, alors que l'invitation à participer est caractérisée par une préparation limitée et parfois bien après que des décisions cruciales ont déjà été prises. Ces trois dernières années, les principaux domaines de participation ont inclus les points suivants : la nouvelle loi sur la réglementation des organisations non gouvernementales ; les droits de la personne ; les questions de corruption et d'endettement ; l'instruction civique et le contrôle électoral ; l'environnement et la prévention et la résolution de conflits. Pourtant, la situation en ce qui concerne l'interface entre l'Etat et le secteur privé reflète un scénario peu actif puisque les entreprises du secteur privé préfèrent en grande partie traiter directement avec les communautés.

En **Afrique du Sud**, la loi oblige les municipalités à élaborer des Stratégies de Développement locales impliquant tous les acteurs de la municipalité. Au **Rwanda**, les Comités de Développement

communautaire sont légalement constitués au sein de la législation des gouvernements locaux afin de garantir que tous les acteurs au niveau local participent aux plans de développement. Dans les villes du **Brésil**, les processus d'élaboration participative du budget sont devenus une pratique obligatoire. En **Ouganda** et au **Rwanda**, afin d'encourager la participation des femmes, on a utilisé légalement la discrimination positive afin de garantir leur présence au sein des conseils des gouvernements locaux. Au **Rwanda**, le système « gacaca » a été introduit pour permettre aux populations locales de participer à l'administration de la justice.

La gestion de la diversité est un facteur sous-jacent important pour la cohésion sociale. Il existe de nombreux cas où les rivalités intertribales, par le passé exacerbées par des politiciens peu scrupuleux, disparaissent en présence d'un ennemi ou d'une cause commune. C'était en effet le cas en **République démocratique du Congo** après l'invasion de 1998 à partir de l'Est, et c'était également le cas quand les rebelles du Front révolutionnaire uni ont lancé des attaques très destructrices en **Sierra Leone**. Dans les deux cas un ennemi commun a détruit toutes les notions de loyautés tribales. Le cas des Lions indomptables du **Cameroun** à la Coupe du Monde de football de 1990 montre clairement comment les rivalités ethniques et politiques peuvent s'estomper en présence d'une cause commune. Certains ont avancé que les résultats de l'équipe ont donné au président Biya un second souffle. Comment alors promouvoir la cohésion sociale ? Il existe en effet peu de programmes ciblant délibérément la cohésion sociale à part dans les quelques pays - **Rwanda** et **Burundi** – où l'appartenance ethnique est vue comme la question numéro un.

Nota del Facilitador: Este está el resumen de la Fase II de la e-discusión acerca del Informe de Desarrollo Humano del África sub-Sahariana. Pueden ver el resumen de la Fase I aquí [África sub-Sahariana - fase I](http://hdr.PNUD.org/docs/network/hdr_net/2008/Sub-Saharan Africa HDR_Launch 1&2.pdf) y los mensajes iniciales de lanzamiento en http://hdr.PNUD.org/docs/network/hdr_net/2008/Sub-Saharan Africa HDR_Launch 1&2.pdf

Estimados colegas:

Deseamos agradecerles a todos por la productiva discusión acerca del Informe de Desarrollo Humano del África sub-Sahariana. El Autor principal y el equipo están perfeccionando el diseño preliminar, se han recibido los documentos de antecedentes y la preparación del documento preliminar deberá iniciarse muy pronto. Además, se llevará a cabo una encuesta piloto sobre gobernabilidad en 4 – 6 países, la cual servirá para complementar la muestra de indicadores de percepción existentes, con observaciones empíricas de variables que definen la efectividad del estado.

Hemos recibido 12 contribuciones a la parte segunda y final de esta e-discusión, las cuales serán un importante insumo para la preparación del Informe:

1. [Regina Akello](#), PNUD Kampala
2. [Emmanuel Asomba](#), Universidad de Londres, Reino Unido
3. [Daniel Esser](#), PNUD Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP), Nueva York
4. [Udo Etukudo](#), PNUD Centro Regional de Servicios, Johannesburgo
5. [Neville Gabriel](#), *Southern Africa Trust*, Johannesburg
6. [Taib Diallo](#), PNUD Gabon
7. [John-Mary Kauzya](#), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas
8. [Herbert M'cleod](#), Gobierno de Sierra Leona
9. [Daniel Mukoko](#), PNUD Kinshasa
10. [Kwabena Asante-Ntiamoah](#), Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) Bonn
11. [Geoff Prewitt](#), PNUD Centro Regional en Bratislava
12. [Kadmiel Wekwete](#), Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), Nueva York

Los miembros de la Red presentaron diversos puntos de vista entre el estado, ciudadanos e instituciones (modernas y tradicionales); estabilidad política; legitimidad y responsabilidad, además de temas relacionados con la cohesión social, la equidad y la participación ciudadana. Algunos de los puntos clave planteados incluyen los siguientes:

I. Dinámica entre estado, ciudadanos e instituciones

El estado para el desarrollo se define, en gran medida, por sus objetivos y características institucionales, debido a que la razón de ser del estado es, fundamentalmente, para el desarrollo. Esto sugiere que la maquinaria administrativa, política, económica y social del estado está enfocada a la tarea de generar el desarrollo económico, con la intermediación de instituciones estatales. Por lo tanto, lo que caracteriza un estado para el desarrollo es el “factor facilitador”, por medio del cual el estado conduce y promueve las metas del desarrollo. Desde esta perspectiva, el estado es el instrumento clave para organizar el progreso socio-económico. Las tres características clave de un estado para el desarrollo son: i) bienestar económico; ii) buena gobernabilidad y iii) distribución efectiva de servicios sociales. Estas características están ausentes en muchos estados sub-Saharianos, principalmente debido a los problemas asociados de pobreza y débil capacidad institucional, los cuales están inextricablemente vinculados. La falta de capacidad del estado para llevar a cabo las funciones de gestión pública básicas, significa que grandes segmentos de la población no tienen acceso a servicios sociales básicos, al mismo tiempo que instituciones estatales débiles han impuesto costos sobre los agentes económicos, han reprimido la innovación y competencia y han tenido una influencia negativa sobre la calidad y la marcha del crecimiento económico.

Debería analizarse la dinámica entre las instituciones políticas, el poder político y la participación pública. Esto es fundamental para asegurar una mejor comprensión de cómo las sociedades, en conformidad con sus diferentes estadios de desarrollo, abordan temas del desarrollo económico, de inequidades/vulnerabilidades y la consolidación de instituciones políticas. En gran medida, los poderes políticos africanos “compran” estabilidad política mediante la construcción de redes que son, en realidad, alianzas inter-grupales étnicas/regionales. Los miembros de dichas alianzas, individuos y grupos, tienen la misión de representar a sus “electorados”, los cuales son regiones geográficas y/o grupos etno-lingüísticos. Para establecer un marco democrático y asegurar que el estado, como red de instituciones dotadas con capacidades de coerción, involucre al país en un proceso de rápido desarrollo, debe asumir una transición entre un sistema clientelar a un sistema basado en relaciones que son, al mismo tiempo, despersonalizadas y formalizadas de acuerdo a códigos que conceptualizan la responsabilidad, la orientación en base a resultados, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

Las instituciones de los estados africanos, en todos los niveles, pueden ser débiles, deficientemente financiadas y carentes de legitimidad. En muchos casos, las personas no tienen confianza en ellas y dichas instituciones exhiben una naturaleza predatoria, que lastima a los ciudadanos. En el ámbito local, las personas frecuentemente se conectan más con instituciones tradicionales (jefes, instituciones religiosas, etc.) a quienes relatan sus necesidades y les permiten ejercer medidas de control ciudadano. En contraste, las personas asocian las instituciones estatales y los partidos políticos con el poder central y las ciudades capitales, que buscan manipularlas y explotarlas. Esta situación debe cambiar para avanzar hacia estados democráticos para el desarrollo. Para lograr un cambio significativo son necesarias la participación y la confianza.

La ciudadanía ve al estado como al liderazgo político y como sus aliados. Estos aliados esgrimen el poder y tienden a dominar, si no monopolizar, el control sobre los bienes y recursos del estado. El liderazgo político también incluye a aquellos en control de los recursos del estado en el sector público. Juntos, las élites políticas y el sector público se conocen como el Gobierno. En algunos países, usualmente en un nivel más elevado en la escala del desarrollo, existe una clase de líderes apolíticos, principalmente en los sectores privados y no estatales, que algunas veces pueden estar aliados con el Gobierno. Este grupo frecuentemente se ve a sí mismo, como parte de la ciudadanía cuando la crítica al liderazgo político está en alza y puede relacionarse con la ciudadanía. Las razones para dicho vínculo pueden ser de rendición de cuentas políticas, de desempeño y eficiencia, de participación y de cohesión social. El no involucrarse con cualquier sector de la ciudadanía podría favorecer y reforzar su exclusión, lo cual dejaría consecuencias negativas. El vínculo de la población con el estado es importante para la estabilidad, para ampliar la fuente de talentos en las actividades del sector público y para que los gobiernos rindan cuentas a la población. Las debilidades identificadas en un país en particular deberían influenciar la aproximación del mencionado vínculo, aún cuando elementos comunes penetran a la mayoría de las sociedades africanas.

En esencia, un enfoque efectivo para apoyar a los estados democráticos para el desarrollo debe responder a las preguntas que surgen del legado institucional específico de cada país y sus efectos sobre las *percepciones* locales de representación legítima, sobre los conductores de las *relaciones de poder* político y económico y como pueden éstos ser explotados de manera que los logros de la producción económica beneficien al estado, al igual que la *estructura y dinámica de la “sociedad civil”* y no de los gobernantes.

II. Estabilidad política, legitimidad y responsabilidad

Las realidades políticas en toda su diversidad a lo largo de África tienen que ser el cimiento de este esfuerzo. Se propone examinar estas realidades de acuerdo a tres funciones normativas clave para la gobernabilidad democrática: *legitimidad*, *equidad* y *responsabilidad*. Estas tres dimensiones normativas tienen relevancia simultánea para cualquier agenda de gobernabilidad económica destinada a apoyar el desarrollo humano.

Legitimidad: Las elecciones son un poderoso instrumento para otorgar legitimidad a los organismos y funcionarios representativos. A pesar de ello, otras percepciones y prácticas de “legitimidad” han jugado

roles importantes en la historia política de las sociedades africanas. Por lo tanto, se justifica la precaución cuando “estados aparentemente yuxtapuestos adquieren legitimidad popular mediante elecciones competitivas (en democracias) o [énfasis añadido en el original] *mediante tradiciones, autoridad personal, mecenazgo, terror y persuasiones ideológicas de diversa índole*”.

- **Equidad:** La equidad, en oposición a la igualdad, es una inquietud primordial de la gobernabilidad económica y democrática. Una pregunta fundamental es cómo catalizar la producción y cómo gobernarla.
- **Responsabilidad:** Los líderes políticos deberían rendir cuentas al pueblo y deberían implantarse y profundizarse mecanismos para asegurar dicha rendición de cuentas. Existen varias iniciativas de gobernabilidad destinadas a establecer sistemas de rendición de cuentas, que incluyen el dar a conocer y liberar la información acerca de las actividades del gobierno a la opinión pública, fortalecer las funciones de supervisión parlamentaria y acentuar el liderazgo comunitario.

III. Cohesión social, equidad y participación ciudadana

El debate acerca de la participación de los ciudadanos en el pensamiento global acerca de la construcción de un estado democrático en desarrollo en África debe tomar en consideración las configuraciones socio-políticas específicas de los países africanos y las características económicas dominantes en la mayoría de estos países. Con seguridad, es difícil generalizar. No obstante, es útil señalar los aspectos comunes en un contexto histórico caracterizado por procesos asimétricos de “creación” de nación-estado, por lo cual los estadios consecutivos difieren de acuerdo con el grado de nacionalismo de los líderes políticos y de la amplitud de la dinámica regional o internacional.

El voto, la voz, la consigna de acción resumen, de alguna manera, el concepto de participación:

Participación electoral: el votar para elegir líderes locales es solamente una de las diversas oportunidades para la participación política de las personas. Sin embargo, para que un pueblo determine su destino, tiene que participar en:

- i. La decisión respecto a qué problemas les preocupa más y de qué manera, para así establecer prioridades en las que consumirán sus energías y recursos para su propio beneficio;
- ii. La planificación de la manera en que sus problemas serán resueltos y se sus necesidades serán alcanzadas;
- iii. El trabajo para producir bienes y servicios y su distribución mediante el compromiso en un rango completo de actividades económicas, comerciales y sin fines de lucro;
- iv. El pago por bienes y servicios que, en esencia, afianza su participación en el consumo.

Los desafíos más importantes para países en desarrollo pueden resumirse de la siguiente manera:

- Debido a sus muy bajos ingresos, las personas esperan participar en el consumo sin participar en el pago (ver John-May Kauzya: “Fortaleciendo la Capacidad de la Gobernabilidad Local para la Participación”).
- Las estructuras políticas determinan de qué manera las personas participan en política y en la toma de decisiones.
- La participación es alentada por cuán libre es la sociedad.
- El promover y alentar la participación de las personas (fortalecimiento mediante su influencia y control en el proceso de toma de decisiones) requiere de un liderazgo que confíe en las personas y de personas que confíen en el liderazgo, especialmente el de los gobiernos locales y nacionales.
- Los ciudadanos además deben tener el deseo de corresponder mediante contribuciones constructivas (intelectuales, financieras, humanas, etc.) para permitir que las autoridades alcancen los desafíos del desarrollo.

En años recientes, ha existido un gran enfoque en el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de la sociedad civil para solicitar rendición de cuentas a los gobiernos y para involucrarse de manera más efectiva en las políticas de desarrollo, enfocadas principalmente en la reducción de la pobreza. Algunos argumentan que el trabajar en este campo significó aprender rápidamente que los gobiernos y los organismos intergubernamentales por igual, enfrentan brechas de capacidad importantes en su

capacidad para involucrarse con grupos de la sociedad civil. No solamente estos organismos no saben cómo hacerlo, sino que tampoco tienen las capacidades institucionales para hacerlo.

Algunos de los colaboradores sugirieron que el surgimiento en años recientes de organizaciones de la sociedad civil como actores políticos clave, representa el fracaso de los **partidos políticos** para comprometer de manera efectiva a los ciudadanos y representar sus perspectivas. También se argumenta que inclusive los líderes que establecen su legitimidad en la sociedad civil, terminan conduciendo instituciones incapaces y muy pronto pierden su legitimidad como líderes. El problema de depositar la responsabilidad en organizaciones de la sociedad civil para que se involucren con el estado y no a la inversa, es que los resultados son la consecuencia del regateo y la negociación entre los diferentes grupos de interés de la sociedad. A menos que se desarrollen nuevos mecanismos para institucionalizar el diálogo social, será el más poderoso y el más elocuente el que determine el perfil de las políticas.

Por último, debemos tener en cuenta que en un contexto de pobreza, las personas se encuentran muy ocupadas tratando de sobrevivir y si tienen que participar, deben ver los beneficios de su participación. Las esperanzas idealizadas de institucionalizar las prácticas para hacer frente a la actual realidad socio-económica de los pobres de África, no resultarán en una vida significativamente mejor para los pobres en África. La pregunta clave es de qué manera construir un estado e instituciones no estatales *modernas* que puedan catapultar a los pobres de África a una nueva era de progreso sustancial. ¿Qué es lo que se debe hacer para alcanzar este resultado? Tenemos que evitar la situación de “yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, ustedes participan, ellos se benefician”.

IV. Ejemplos de país

Uganda constituye un importante estudio de caso de un país que ha emergido de una gran desarticulación social, política y económica, para restablecer un relativo grado de orden estabilidad y desarrollo. Lo ha conseguido a pesar de desafíos significativos, lo cual genera importantes lecciones acerca de las posibilidades de una transformación social en el contexto de severas restricciones de recursos. La interacción entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil indica que, inicialmente y principalmente debido a políticas públicas y a un marco legal vigente, las organizaciones de la sociedad civil eran principalmente complementarias a la función de entrega de servicios por parte del estado. En esencia, las organizaciones de la sociedad civil jugaron el rol de llenar los vacíos y tuvieron una presencia o participación limitadas en las funciones de confrontación, colaboración o toma de conciencia. En la última década existió un notable incremento en el vínculo de la sociedad civil con el estado, especialmente en los procesos políticos y también un marcado incremento en los roles de confrontación. No obstante, numerosos estudios sugieren que la naturaleza y base para este vínculo es poco clara o contradictoria, lo cual conduce a resultados asociados a una limitada discusión o análisis y genera dudas respecto a qué grupos constituyen los legítimos representantes de su electorado y porqué. La vinculación no es muy predecible y algunas veces se percibe como un mero programa político de fachada o una demostración de inclusión por medio de la cual la invitación a la participación está caracterizada por una preparación limitada y, algunas veces, mucho después que se han tomado las decisiones críticas. En los últimos tres años, las principales áreas de participación han incluido: derechos humanos; corrupción y cuestiones de la deuda; educación cívica y monitoreo de las elecciones; el medio ambiente, conflicto, prevención y resolución. A pesar de ello, la situación con respecto a la interacción entre el estado y el sector privado reflejan un escenario no muy activo puesto que los negocios del sector privado prefieren tratar con las comunidades directamente.

En **Sudáfrica**, los municipios están obligados por ley, a diseñar estrategias de desarrollo locales que involucren a todas las partes interesadas en el municipio. En **Ruanda**, los Comités de Desarrollo de la comunidad están constituidos legalmente en el marco de las leyes locales para asegurar que todos los actores en el ámbito local estén involucrados en la planificación para el desarrollo. En **Brasil**, los procesos de elaboración participativa del presupuesto en las ciudades se han establecido como una práctica requerida. En **Uganda** y **Ruanda**, para alentar la participación de las mujeres, se utilizó una acción de discriminación positiva legal para asegurar su presencia en los consejos gubernamentales

locales. En **Ruanda** se introdujo el sistema *gacaca* para permitir que los lugareños participen en la administración de justicia.

La gestión de la diversidad es un factor fundamental, importante para la cohesión social. Existen muchas instancias en las que la rivalidad entre las tribus, reavivadas por políticos inescrupulosos, se desvanece en presencia de un enemigo o causa común. Este fue el caso de la **República Democrática del Congo** después de la invasión del Este en 1996 y también fue el caso cuando los rebeldes del Frente Revolucionario Unido lanzaron ataques destructivos en **Sierra Leona**, en ambos casos un enemigo común desmontó todas las nociones de lealtades tribales. El caso de los Leones Indomables de **Camerún** en la Copa Mundial de Fútbol de 1990, ilustra, en forma dudosa, de qué manera la rivalidad étnica y política se desvanece en presencia de una causa común. Algunos dicen que el desempeño del equipo le dio al Presidente Biya un nuevo impulso. ¿Cómo debería promoverse la cohesión social? En efecto, existen pocos programas que focalicen deliberadamente la cohesión social fuera de algunos pocos países, **Ruanda** y **Burundi**, donde el origen étnico es la cuestión número uno.

Dear colleagues,

We would like to thank those who participated in this lively e-discussion on the Sub-Saharan Africa Human Development Report. We have received 22 contributions to the first phase of the e-discussion, which will serve as an important input into the preparation of the Report.

1. [Alexander Aboagye](#), UNDP Uganda
2. [Diallo Aissatou Bah](#), UNDP Guinea
3. [Musinga T. Bandora](#), UNDP Regional Bureau for Africa/HQ
4. [Michel Botomazava](#), UNDP Angola
5. [Musa Bullaleh](#), UNDP Qatar
6. [Jeremias Blaser](#), UNDP Zambia
7. [Srikan Devara](#), UNDP Uganda
8. [Fernando ABAGA EDJANG](#), UNDP Comoros
9. [Girma Hailu](#), UNDP Ethiopia
10. [Attoumane Boina Issa](#), UNDP Comoros
11. [Noura Hamladji](#), UNDP Azerbaijan
12. [Richard Jolly](#), Institute of Development Studies, Sussex
13. [George Kararach](#), ACBF Zimbabwe
14. [John-Mary Kauzya](#), UN Department of Economic and Social Affairs
15. [Maruan El Krekshi](#), UNDP Yemen
16. [Charles Mukunja](#), UNDP Sudan
17. [Phil Matsheza](#), UNDP BDP /Governance Group
18. [Eugene Nkubito](#), UNDP Rwanda
19. [Ejeviome Eloho Otobo](#), UN Peacebuilding Support Office
20. [Emmanuel Otoo](#), UNDP Ghana
21. [Sriram Pande](#), UNDP Nepal
22. [Anuradha K. Rajivan](#), Asia & Pacific Regional Centre, UNDP Colombo

Network members offered a variety of views on conceptual issues, development vs. democracy, effective leadership and participatory democracy, and the challenges faced in building State capacity. Some of the key points raised include:

I. Conceptual Issues

The Human Development view recognizes many areas where state action is vital: in strengthening the human capabilities of all the population; in ensuring a fair distribution of opportunities through a fair distribution of income; in creating active policies to ensure markets work with equity as well as efficiency, which includes monitoring market outcomes and allowing interventions, where necessary, to offset extreme inequalities of market power; in encouraging the formation or strengthening of local institutions that provide opportunities for participation and empowerment in a whole range of activities and services, from schools and health services to specialized services needed to ensure opportunities for the disabled and otherwise handicapped. It is not so much that the Neo Liberal approach ignores all these, but it generally accords them lower importance than the goal of economic efficiency.

Neo-liberal ideas stress that the state itself must be redesigned so that it operates in a more marketized way by encouraging an 'enterprise culture' within the state through the application of new systems of incentives and surveillance, as well as market forms of discipline. State agencies are made to compete with the private sector, in for example, service provision. This internal restructuring of the state has repercussions for the notion of the public sphere and the substantive nature of democracy. Obviously, this has consequences for social and political rights. Social institutions are redefined comprehensively by possessive individualism, property rights and the ideology of the self-regulating market. If all publicly owned economic assets are privatised, society's ability to have a say in economic affairs will significantly diminish. In developing countries the consequences are more dangerous, because national economic assets may fall in the hands of foreign economic interests (usually associated with former colonial powers) and consequently decrease an already fragile political independence.

Democratic governance is one example of both similarities and differences. Both Human Development (HD) and Neo Liberalism (NL) emphasize the need for human rights and for a democratic state as key elements of governance. But NL tends to propound a minimal state while HD stresses the importance of a core of state functions. (Even on this, the neo-Washington consensus appears to have shifted from its strictly minimalist view of the 1980s to a somewhat more expansive outlook in the late 1990s.)

State capability refers to the ability of governments to competently and effectively perform a range of functions. Capable States refer to those governments that can perform the basic functions of the State (see table below on those functions). Source: Otobo (2007): *The Ties that Bind: APRM and Building the Capable State in Africa*.

Functions of State

(Source: World Bank: The State in a Changing World, World Development Report, 1997)

	Addressing market failure			Improving equity
Minimal Functions	Providing pure public goods Defense Law and order Property rights Macroeconomic management Public health			Protecting the poor Anti-poverty programs Disaster relief
Intermediate Functions	Addressing externalities Basic education Environmental Protection	Regulating monopoly Utility Regulation Antitrust policy	Overcoming imperfect information Insurance (health, life, pensions) Financial regulation Consumer protection	Providing social insurance Redistributive pensions Family allowances Unemployment insurance
Activist Functions	Coordinating private activity Fostering markets Cluster initiatives			Redistribution: Asset redistribution

II. Development vs. Democracy

- Some analysts have a tendency to conflate democracy with development. In other words, some analysts argue glibly that once a country becomes democratic, development will invariably follow. This is not always the case. The observation of a leader that has taken his country from third world to first world status is instructive. Lee Kuan Yew, the former prime minister of Singapore, has famously remarked that “I do not believe democracy necessarily leads to development. I believe what a country needs to develop is discipline more than democracy.” Source: Lee Kuan Yew (2000): *From Third World to First: The Singapore Story - 1965-2000*, page 304.
- Developmental states may or may not be democratic - they could be socialist or free market. The common factor is a leadership committed to accelerating change consciously as envisioned and capacity to do so for the larger society, going beyond personal enrichment or narrow political gains. Such leadership can arise at times of crisis (**India** – at the time of independence from the British; **South Korea** at the time of Japanese threat), but to succeed, political stability is needed with appropriate domestic and international factors – which could help or hinder. For example, in Africa even visionary leaders faced conditions of domestic client pressures and international rapacity.
- Democracy coupled with development has to do with equitable distribution of socio-economic enjoyment and wellbeing. A democratic and developmental State must strike equilibrium between democratic politics and democratic economics. A State that strikes such a balance is likely to be a capable State. Democracy has aspects of structure and processes as well as aspects of outcomes and their distribution. Therefore, in linking democracy to development one needs to pay particular attention not necessarily to the structural aspects of democracy (such as multiparty politics or even elections), but rather to its outcomes and their distribution. Putting emphasis on outcomes and their distribution will make it easy to arrive at developmental decisions, policies and strategies. The meeting point between democracy and development is not about elections, it is about social and economic equity in the distribution of the national cake.

- That a democratic developmental state must be founded on the principles of democracy, constitutionalism, rule of law, and regard to human rights is altruism. Legitimacy draws sustenance from expanded space of political participation and delivery of public goods that lead to real improvement in living conditions. African democracy is now challenged by the inability of the democratic state to deliver public goods. Improvements in democracy and governance have yet to translate into improved services – education, health, infrastructure, water and others. Democracies must therefore be able to deliver in order for them to be credible and sustainable. Political participation that does not lead to qualitative improvements in the human condition leads to despondency and cynicism, and would be an unsustainable triumph of democracy – hence the premise and relevance of the argument for a democratic developmental state. The AHDR report could therefore explore how a symbiotic link between democracy and delivery of public goods, both as source and driver of legitimacy, can be engendered and vested in the democratic developmental state.

III. Effective leadership and Participatory democracy

- Effective, committed and visionary African leadership is fundamental to setting an African agenda and leveraging creative partnerships (internally and externally) as well as providing leadership for its implementation. “Home-grown” solutions presuppose the political will and commitment as well as capacity to conceive and implement them. Africa is a rich continent that continues to be preyed upon because of its failures in leadership. The bad management of resources, the corruption in public revenue management, in state procurement and contracts, and failure to deliver essential services is rooted, in part, in the failure in leadership. The report therefore should make a vigorous argument for leadership strengthening as the lever to the building of the democratic developmental state in Africa. For, ultimately it is the quality of leadership that makes the critical difference as to how a state performs, and a country fares.
- The state must be able to place popular participation at the core of its political agenda, mainstreaming women in decision making at all levels, strengthening and promoting partnership with civil society, and empowering media for effective information and education. These are elements of an inclusive agenda that recognizes the contribution of each group of people, and which is leveraged upon effective partnership.
- If the proposed AHDR is to take the actor-based approach, it may be essential to fully analyze two elements that seem to be missing: (i) an actor-based approach does not necessarily mean that leaders (this also needs a definition as many studies prefer the term elite) are the main actors of change. Any actor-based approach should also analyze the role of other actors in a society. (ii) Within the actor-based approach, actors do operate within structure and it is essential to bring the structural analysis into the picture.
- The importance of political institutions within the context of democracies is that it offers a platform for people to participate in the wider processes that impact their lives and also contribute to the decision making process. Politics can contribute to long run human development if the institutions are developed on the principles of wider participation, inclusiveness of all sections of society, and equity.
- Improving governance through a strong parliamentary framework is crucial for engaging society as well as making states effective: the link between good governance and sustainable human development has been known for some time. Good governance encourages social inclusion and the development of social capital and a cohesive and stable society. The history of governance in African states in the last few decades has been characterized by dictatorships, corruption and nepotism: a society where little demands were made on the state for the provision of basic social services as well as the respect of human rights. In the 1990s, a new wave of social transformation - especially democratization - swept across the continent. Parliamentary elections have been held

and other forms of representative government instituted - especially at the local levels. These processes have seen the emergence of more responsive governments and articulate civil society groups demanding for better social services and accountable government. Despite these changes, the capacities of both states and civil society groups to quickly take advantage of these changes remained weak. Inclusiveness is vital to the full harnessing of the energies of a people.

IV. Challenges faced in building State Capacity

- Capacity development is central to building a democratic developmental state in Africa. This is why capacity development should be given focus in the report. We are aware that all African countries, supported by development partners, have invested (and continue to) immense resources and time in capacity development. Yet, they remain capacity-challenged. Why is this the case? What are the African countries not doing right? Is it the policies that are inadequate, were the wrong capacities targeted for development? Did Africa (and its development partners) miss the whole point of capacity development? Many more questions of this nature can and should be asked and they require response. In the first place therefore, a comprehensive examination of past efforts and policies will be necessary if the AHDR is to make the correct diagnosis of the problem of capacity development in Africa and propose a new approach. The report must demonstrate that Africa cannot respond effectively to the challenge of state capability, without a radical departure from the way capacity development had been done so far. This new approach of building for a democratic developmental state in Africa must be fashioned around the fundamentals of state legitimacy, inclusive democracy, committed and visionary leadership, human-centered and Africa-determined and led capacity development agenda, sound management of resources and anti-corruption as well as enhanced regional cooperation.
- The Report of the Commission on Africa (2005) points the way when it says: “Africa’s history over the last fifty years has been blighted by two areas of weakness. These have been **lack of capacity** – the ability to design and deliver policies and **accountability** – how well a state answers to its people.”
- Capacity for institution building is key. That effort should centre on three sets of institutions. Africa should build institutions that enable it to reap the benefits of science and technology by promoting the absorption, diffusion and adaptation of S&T. Again, this is an area where Africa’s deficits are severe, but where the AHDR must make some creative proposals, including suggestions for revitalizing some of the moribund regional institutions in that field. Africa also needs to strengthen institutions that are supportive of growth and development, and African countries should create or strengthen institutions that help to nurture and sustain democracy. There is some overlap between these institutions but many are area-specific.
- Anti-corruption bodies are by excellence institutions of good governance. Many African countries have embarked in the adventure of setting up such institutions. But how many of them are effectively functional? The functionality of such institutions is certainly not just a matter of structure/organization, management, staff or equipment. Political leadership is certainly, in this case, the most important ingredient. An assessment of the anti-corruption agencies across African countries could provide an excellent illustration of the necessity to account for the link between political leadership and institutions in the analysis of state capacity.
- Africa still lacks a critical mass of managerial cadre that will manage the complexities implied in a democratic developmental state. Building such a cadre will be essential to the tasks of sound macroeconomic management, public service delivery, acquiring and absorbing S&T, and overcoming the low executive capacity that has bedeviled the design and implementation of policies.
- The lack of capacity to execute policy. In an environment with EXECUTION problems, allocating resources for capacity-building could be a misallocation of scarce resources. Even when technical capacity is available, it is either underutilized or not utilized at all. This partially explains the fact that

technical assistance tends to fall into the trap of substitution. Oases of good performance are created in deserts of dismal performance.

- There is lack of emphasis on the nexus between weak or crises states and its adverse impact on state led development at the country and sub-regional level. The crises that engulfed Liberia, for instance, had detrimental impact on Liberia's development, but it also had spillover effects on Sierra Leone and Côte d'Ivoire. This area of research is worth exploring as all sub-regions have ongoing cases similar to the one described in the Sahel.
- Sudan offers another lesson that could be used to model transitional governance. Globally, the absence of a proven transitional governance methodology and/or model in rebuilding fragile states undermines all the efforts in the long run. The practice globally has been the linear process of "conflict-comprehensive peace agreement-transitional government-peace keeping operation-election-civilian rule". More often than not, the countries slip back into dictatorship or turmoil.

V. Country Examples

Developmental States

Germany and **Japan** were developmental states at critical junctures, triggering economic and social transformations that also left behind some negative consequences.

In East Asia, the developmental state orientation was towards prioritizing economic growth – industrialization, adoption of new technologies and investing in education and health that improved worker efficiencies. **Hong Kong, Singapore, Taiwan** and **Republic of Korea** (1960s-1980s).

In **China** and **Vietnam** (1980s onwards) similar transformations have been unleashed. Other examples of more limited state-led developmental change are **India, Brazil, Malaysia, Mauritius** and **South Africa**.

Effective state-led distributional policies

Uganda managed to provide free Universal Primary Education in the 1990s at a time when statistics showed that in terms of economic progress (GDP, etc.), the country was still below the 1970 level. How is it then that the country was able to provide UPE at a time when it was poorer? It can be argued that in its democracy/development equation, the State of Uganda of the 1990s had decided to put more emphasis on the outcomes and distribution rather than on structures and processes. In fact, at the time the country had not yet adopted a multiparty system, nor had it held presidential elections. What explains the fact that **Rwanda** has managed to provide free primary education when it is still very poor, emerging from the ashes of the genocide of the 1990s? Again, the reason may be that the State has decided to pay attention to the outcomes and their distribution rather than structures and processes of democracy.

What explains the fact that despite the huge difference in economic performance between **Kenya** and **Tanzania** in the 1960s, 1970s, 1980s, and 1990s, Tanzania was able to provide free primary education while Kenya has just thought of doing it only recently? It certainly was not because of the availability of money. Kenya had more than Tanzania, but Tanzania had decided to take democracy from the side of outputs and distribution (meaning that whatever little it produced it was being enjoyed by the majority of the citizens – in this case, education).

Democracy

Botswana is widely seen as a "shining example" of democracy in sub-Saharan Africa and it is worth exploring why. On one hand, this can be attributed to the country's regular free and fair elections, sound macro-economic management or prudent management of mineral resources. On the other hand, a historical perspective actually shows that a complex process of compensations between social groups over time led to a system of "checks and balances" that are nowhere to be found neither in Botswana's

constitution nor in its policies; rather it is a system embedded in social and political practices. So if Botswana has free and fair elections, a functioning bureaucracy, good public services, etc., it is not because the citizens of Botswana are better educated, have more money or are luckier than others, but it is because state institutions in Botswana reflect a compromise between various social groups, which have been allowed into a process of shaping these institutions. Once you are part, it becomes increasingly difficult to abandon and at the same time it gives you leverage at the negotiating table.

Once again, thank you for making this a vibrant first phase of the e-discussion. The second and final phase will begin on January 14.

Many thanks and best wishes,

Michael Chege
Lead Author, Sub-Saharan Africa Human Development Report

Afrique sub-saharienne - phase I

Chers collègues,

Nous souhaitons remercier ceux qui ont participé à cette discussion animée en ligne sur le Rapport sur le développement humain de l'Afrique sub-saharienne. Nous avons reçu 22 contributions pour la première phase de la discussion en ligne, qui aideront beaucoup à élaborer ce Rapport.

1. [Alexander Aboagye](#), PNUD-Ouganda
2. [Diallo Aissatou Bah](#), PNUD-Guinée
3. [Musinga T. Bandora](#), Bureau régional pour l'Afrique/Siège du PNUD
4. [Michel Botomazava](#), PNUD-Angola
5. [Musa Bullaleh](#), PNUD-Qatar
6. [Jeremias Blaser](#), PNUD-Zambie
7. [Srikiran Devara](#), PNUD-Ouganda
8. [Fernando ABAGA EDJANG](#), PNUD-Comores
9. [Girma Hailu](#), PNUD-Ethiopie
10. [Attoumane Boina Issa](#), PNUD-Comores
11. [Noura Hamladji](#), PNUD-Azerbaïdjan
12. [Richard Jolly](#), Institut des études sur le développement, Sussex
13. [George Kararach](#), Fondation africaine pour le renforcement des capacités, Zimbabwe
14. [John-Mary Kauzya](#), Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies
15. [Maruan El Krekshi](#), PNUD-Yémen
16. [Charles Mukunja](#), PNUD-Soudan
17. [Phil Matsheza](#), Bureau des politiques de développement du PNUD/Groupe de la gouvernance
18. [Eugene Nkubito](#), PNUD-Rwanda
19. [Ejeviome Eloho Otobo](#), Bureau d'appui au maintien de la paix des Nations Unies
20. [Emmanuel Otoo](#), PNUD-Ghana
21. [Sriram Pande](#), PNUD-Népal
22. [Anuradha K. Rajivan](#), Centre régional d'Asie-Pacifique, PNUD-Colombo

Les membres du réseau ont fait part de leurs points de vue variés sur des questions conceptuelles: développement contre démocratie, leadership efficace et démocratie participative, et défis qui se posent pour ce qui est de renforcer la capacité de l'Etat. Parmi les points-clés soulevés, figurent les suivants:

I. Questions conceptuelles

La vision du développement humain prend en compte de nombreux domaines dans lesquels l'action de l'Etat est crucial: pour ce qui est de renforcer les capacités humaines de toute la population; d'assurer une répartition équitable des opportunités grâce à une répartition juste du revenu; d'élaborer des politiques actives pour assurer que les marchés fonctionnent avec équité et efficacité, ce qui nécessite le contrôle des résultats du marché et de permettre des interventions, quand cela est nécessaire, pour compenser les inégalités extrêmes de la puissance du marché; et d'encourager la formation ou le renforcement des institutions locales qui fournissent des opportunités pour la participation et l'habilitation dans une gamme complète d'activités et de services, depuis les écoles et les services de santé jusqu'aux services spécialisés nécessaires pour assurer des opportunités pour les invalides ou les handicapés. Ce n'est pas tant que l'approche néolibérale se désintéresse de tous ces points, mais elle leur accorde généralement moins d'importance par rapport aux objectifs de l'efficacité économique.

Selon les idées néolibérales, l'Etat lui-même doit être réaménagé afin de pouvoir fonctionner d'une manière plus proche de celle du marché, en encourageant une « culture d'entreprise » au sein de l'Etat grâce à l'application de nouveaux systèmes d'encouragement et de contrôle, ainsi que les formes de discipline du marché. Les agences de l'Etat sont faites pour entrer en concurrence avec le secteur privé, au niveau, par exemple, de la fourniture de services. La restructuration interne de l'Etat a des répercussions sur la notion de sphère publique ainsi que sur la nature profonde de la démocratie. A l'évidence, ceci a des conséquences sur les droits sociaux et politiques. Les institutions sociales sont redéfinies globalement par l'individualisme possessif, les droits de propriété et l'idéologie du marché qui s'autorégule. Si tous les biens économiques publics sont privatisés, la capacité de la société à avoir son mot à dire dans les affaires économiques se restreint de manière significative. Dans les pays en développement, les conséquences sont plus dangereuses, car les biens économiques nationaux peuvent tomber dans les mains d'intérêts économiques étrangers (généralement associés aux anciennes puissances coloniales), ce qui, par voie de conséquence, peut aboutir à faire diminuer une indépendance politique déjà fragile.

La gouvernance démocratique est un exemple de ces similitudes et différences. Le développement humain (DH) et le néolibéralisme (NL) soulignent le besoin d'assurer les droits de l'homme et un Etat démocratique en tant qu'éléments-clés de gouvernance. Mais le néolibéralisme tend à proposer un Etat minimal tandis que le DH souligne l'importance d'un noyau de fonction étatiques (même sur ce sujet, il apparaît que le consensus de néo-Washington est passé de sa vision strictement minimaliste des années 1980 à une perspective plus étendue à la fin des années 1990).

La « capacité de l'Etat » fait référence la capacité qu'a le gouvernement de s'acquitter de manière compétente et efficace d'une gamme de fonctions. Les « Etats capables » désignent les gouvernements qui peuvent s'acquitter les fonctions de base de l'Etat (voir le tableau ci-dessous concernant ces fonctions). Source: Otobo (2007): « *The Ties that Bind: APRM and Building the Capable State in Africa.* »

Fonctions de l'Etat

(Source: Banque mondiale: l'Etat dans un monde en évolution, Rapport mondial sur le développement, 1997)

	Faire face aux carences du marché			Améliorer l'équité
Fonctions minimales	Fournir des biens purement publics Défense Droit et ordre Droits de propriété Gestion macroéconomique Santé publique			Protéger les pauvres Programmes anti-pauvreté Secours en cas de catastrophe
Fonctions intermédiaires	Aborder les externalités Education de base Protection de l'environnement	Réguler le monopole Réglementation des entreprises d'utilité Politique antitrust	Surmonter les informations imparfaites Assurance (santé, vie, pensions) Réglementation financière Protection des consommateurs	Fournir l'assurance sociale Pensions redistributives Allocations familiales Assurance-chômage
Fonctions activistes	Coordonner l'activité privée Favoriser les marchés Initiatives sectorielles			Redistribution: Redistribution des biens

II. Développement contre démocratie

- Certains analystes ont tendance à associer démocratie et développement. Ceux-là affirment en d'autres termes avec désinvolture que le développement suit invariablement une fois qu'un pays est devenu démocratique. Ce n'est pourtant pas toujours le cas. L'observation d'un dirigeant qui a fait passer son pays du tiers-monde au monde développé est instructive. Lee Kuan Yew, l'ancien Premier ministre de Singapour, est célèbre pour avoir affirmé : « Je ne crois pas que la démocratie mène nécessairement au développement. Je pense qu'un pays a besoin de développer sa discipline plus que la démocratie. » Source: Lee Kuan Yew (2000): « *From Third World to First: The Singapore Story - 1965-2000*, page 304. »
- Les Etats orientés vers le développement peuvent être ou ne pas être démocratiques : ils peuvent être socialistes ou promouvoir la liberté du marché. Leur facteur commun est un leadership qui s'attache à accélérer le changement de manière consciente et tel que planifié, et capable de le faire pour la société dans son ensemble, en allant au-delà de l'enrichissement personnel ou de gains politiques réduits. Un tel leadership peut se faire jour en temps de crise (**Inde** – au moment de l'indépendance par rapport aux Anglais ; **Corée du Sud**, au moment de la menace japonaise), mais pour réussir, il convient d'avoir une stabilité politique associée à des facteurs intérieurs et internationaux appropriés – qui peuvent aider ou gêner. En Afrique, par exemple, même les dirigeants visionnaires ont été confrontés à des pressions intérieures clientélistes et à l'avidité internationale.

- La démocratie associée au développement a à voir avec la répartition équitable des fruits et du bien-être socio-économique. Un Etat démocratique et orienté vers le développement doit trouver un équilibre entre la politique démocratique et l'économie démocratique. Il y a de fortes chances qu'un Etat qui trouve un tel équilibre soit un Etat capable. La démocratie comporte des aspects de structure et de processus ainsi que des aspects de résultats et de leur répartition. Par conséquent, en liant la démocratie au développement, on doit accorder une attention particulière non pas nécessairement aux aspects structurels de la démocratie (tels que la politique pluripartite ou même les élections), mais plutôt à ses résultats et à leur répartition. Mettre l'accent sur les résultats et leur répartition permettra d'arriver facilement à des décisions, politiques et stratégies orientées vers le développement. Le point de concordance entre la démocratie et le développement n'a pas à voir avec les élections, il a à voir avec l'équité sociale et économique dans la répartition du gâteau national.
- La conception selon laquelle un Etat démocratique orienté vers le développement doit être fondé sur les principes de la démocratie, du constitutionnalisme, de l'Etat de droit et de la considération envers les droits de l'homme est altruiste. La légitimité tire sa substance de l'espace élargi de la participation politique et de la fourniture des biens publics qui mènent à l'amélioration réelle des conditions d'existence. La démocratie africaine est aujourd'hui menacée par l'incapacité de l'Etat démocratique à fournir les biens publics. Les améliorations au niveau de la démocratie et de la gouvernance doivent encore se traduire par l'amélioration des services – enseignement, santé, infrastructures, eau et autres. Les démocraties doivent donc être en mesure de mettre leurs politiques à exécution afin d'être crédibles et durables. Une participation politique qui ne mène pas à des améliorations qualitatives de la condition humaine conduit au découragement et au cynisme, et constituerait un triomphe non durable de la démocratie – et donc, contre le principe et la pertinence de l'argument en faveur d'un Etat démocratique orienté vers le développement. Le RDHA pourrait par conséquent explorer la manière dont un lien symbiotique entre la démocratie et la fourniture des biens publics, à la fois en tant que source et moteur de la légitimité, peut être créé et investi dans l'Etat démocratique orienté vers le développement.

III. Leadership efficace et démocratie participative

- Un leadership africain efficace, engagé et visionnaire est fondamental pour mettre en place un ordre du jour africain et faire émerger des partenariats créatifs (de manière interne et externe) ainsi que pour insuffler un leadership à sa mise en œuvre. Des solutions conçues localement présupposent une volonté et un engagement politiques ainsi qu'une capacité à les concevoir et à les mettre en œuvre. L'Afrique est un continent riche qui continue d'être victime en raison de ses échecs au niveau du leadership. La mauvaise gestion des ressources, la corruption au niveau de la gestion des revenus publics, des achats et des contrats de l'Etat, ainsi que son incapacité à fournir les services essentiels proviennent en partie de l'échec de leadership. Le rapport devrait donc plaider vigoureusement en faveur du renforcement du leadership en tant que levier pour renforcer les Etats démocratiques orientés vers les résultats en Afrique. Parce que, en fin de compte, c'est la qualité du leadership qui décide de manière cruciale de la façon dont un Etat fonctionne, et dont un pays réussit.
- L'Etat doit être en mesure de placer la participation de la population au cœur de son ordre du jour politique, en intégrant les femmes dans la prise de décisions à tous les niveaux, en renforçant et en favorisant les partenariats avec la société civile et en habilitant les médias de manière à en faire des sources efficaces d'information et d'éducation. Tels sont les éléments d'un ordre du jour inclusif qui reconnaît la contribution de chaque groupe de personnes et qui peut être favorisé par des partenariats efficaces.
- Si le RDHA proposé doit emprunter une approche basée sur les acteurs, il peut s'avérer essentiel d'analyser pleinement deux éléments qui semblent faire défaut : (i) une approche basée sur les acteurs ne signifie pas nécessairement que les dirigeants (ce terme doit également être défini, de nombreuses études lui préférant le terme d' « élite ») sont les principaux acteurs du changement.

Toute approche basée sur les acteurs doit également analyser le rôle des autres acteurs d'une société. (ii) Dans le cadre d'une approche basée sur les acteurs, les acteurs ne fonctionnent pas dans le cadre d'une structure, et il est essentiel d'intégrer une analyse structurelle à cela.

- Si les institutions politiques sont importantes dans le contexte démocratique, c'est parce qu'elles offrent à la population une plateforme de participation aux processus globaux qui influencent son mode de vie et contribuent également au processus de prise de décisions. La politique peut contribuer à un développement humain à long terme si les institutions sont développées sur les principes d'une participation générale, incluant toutes les parties de la société, et équitable.
- Pour obtenir l'engagement de la société et rendre les Etats plus efficaces, il est crucial d'améliorer la gouvernance grâce à un cadre parlementaire solide : le lien entre bonne gouvernance et développement humain durable est connu depuis un certain temps. La bonne gouvernance encourage l'inclusion sociale et le développement du capital social ainsi qu'une société cohésive et stable. L'histoire de la gouvernance dans les Etats africains au cours des dernières décennies s'est caractérisée par des dictatures, la corruption et le népotisme : une société où il a été peu exigé de l'Etat au niveau de la fourniture des services sociaux de base ainsi que du respect des droits de l'homme. Dans les années 1990, une nouvelle vague de transformation sociale – notamment la démocratisation – a balayé le Continent. Des élections parlementaires ont été organisées et d'autres formes de gouvernement représentatif instituées, notamment aux niveaux locaux. Ces processus ont vu l'émergence de gouvernements plus réceptifs et de groupes de la société civile qui ont demandé de meilleurs services sociaux et des gouvernements responsables. En dépit de ces changements, les capacités des Etats et des groupes de la société civile à tirer rapidement bénéfice de ces changements sont demeurées faibles. L'inclusivité est cruciale si l'on veut exploiter pleinement l'énergie d'une population.

IV. Défis qui se posent pour ce qui est de renforcer la capacité de l'Etat

- Le développement des capacités est essentiel pour renforcer un Etat démocratique orienté vers le développement en Afrique. C'est la raison pour laquelle le rapport doit mettre l'accent sur ce point. Nous sommes conscients que tous les pays africains, avec l'appui des partenaires du développement, ont investi (et continuent de le faire) un volume de ressources et de temps considérable dans le développement des capacités. Ces pays demeurent toutefois bridés au niveau des capacités. Pourquoi donc? Qu'est-ce que les pays africains font-ils de travers? Sont-ce les politiques qui ne conviennent pas, ou bien de mauvaises capacités ont-elles été ciblées en faveur du développement? L'Afrique (et ses partenaires du développement) a-t-elle complètement manqué le coche du développement des capacités? Bien d'autres questions de cette nature peuvent et doivent être posées, et il convient d'y apporter des réponses. Un examen global des initiatives et politiques passées est par conséquent nécessaire si l'on veut que le RDHA aboutisse à un diagnostic correct du problème du développement des capacités en Afrique et puisse proposer une nouvelle approche. Le rapport doit montrer que l'Afrique ne peut répondre efficacement au défi de la capacité des Etats sans s'éloigner radicalement de la manière dont le développement des capacités a été abordée jusqu'à maintenant. Cette nouvelle approche du renforcement d'un Etat démocratique orienté vers le développement en Afrique doit être forgée autour des éléments fondamentaux de la légitimité de l'Etat: une démocratie inclusive, un leadership engagé et visionnaire, un ordre du jour du développement des capacités centré sur la personne et déterminé et mené par les Africains, une gestion judicieuse des ressources, la lutte contre la corruption ainsi qu'une coopération régionale renforcée.
- Le Rapport de la Commission sur l'Afrique (2005) montre la voie lorsqu'il dit : « L'histoire de l'Afrique au cours des 50 dernières années a été brisée par deux domaines de faiblesses : la **manque de capacités** – la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques - et la **responsabilité** – la qualité de la réponse d'un Etat par rapport à sa population. »

- La capacité de renforcement des institutions est essentielle. Cet effort doit se centrer sur trois séries d'institutions. L'Afrique doit se forger des institutions qui lui permettent de récolter les fruits de la science et de la technologie en favorisant l'absorption, la diffusion et l'adaptation des sciences et techniques. C'est un domaine où, il faut le redire, les déficits de l'Afrique sont graves, mais où le RDHA doit faire des propositions créatives, en particulier des suggestions pour revitaliser certaines des institutions régionales moribondes dans ce domaine. L'Afrique doit également renforcer les institutions qui appuient la croissance et le développement, et les pays africains doivent créer ou renforcer les institutions qui aident à nourrir et à faire perdurer la démocratie. S'il existe certains chevauchements entre ces institutions, beaucoup sont spécifiques à une région particulière.
- Les organes anti-corruption sont par excellence des institutions de bonne gouvernance. De nombreux pays africains se sont lancés dans l'aventure visant à mettre en place de telles institutions. Mais combien d'entre elles sont véritablement fonctionnelles? La fonctionnalité de telles institutions n'est certainement pas seulement une question de structure et d'organisation, de gestion, de personnel ou d'équipement. La direction politique est certainement, dans ce cas, l'ingrédient le plus important. Une évaluation des agences anti-corruption à travers les pays africains pourrait fournir une excellente illustration de la nécessité d'expliquer le lien entre le leadership politique et les institutions dans l'analyse de la capacité des Etats.
- L'Afrique manque toujours d'une masse critique de cadre de gestion qui permettrait de gérer les complexités inhérentes à un Etat démocratique orienté vers le développement. Il sera essentiel de construire un tel cadre aux fins d'une gestion macroéconomique solide, de la fourniture de services publics, d'acquisition et d'absorption des sciences et techniques, et afin de surmonter la faible capacité de l'exécutif, qui a compliqué la conception et la mise en application des politiques.
- Le manque de capacités à exécuter les politiques. Dans un environnement caractérisé par des problèmes d'exécution, l'allocation de ressources en vue du renforcement des capacités pourrait conduire à une mauvaise allocation des rares ressources. Même lorsque les capacités techniques sont disponibles, elles sont soit sous-utilisées ou pas utilisées du tout. Ceci explique partiellement le fait que l'aide technique tend à tomber dans le piège de la substitution. Des oasis de bonnes performances sont créés dans des déserts de performances lamentables.
- Un accent insuffisant est mis sur le lien entre Etats faibles et en crises, et sur ses conséquences négatives sur le développement conduit par l'Etat aux niveaux du pays et sous-régional. Les crises qui assaillent le Libéria, par exemple, ont des conséquences néfastes sur le développement du pays, mais elles ont aussi des effets contagieux sur le Sierra Leone et la Côte-d'Ivoire. Cela vaut la peine d'explorer ce domaine de recherche, toutes les sous-régions connaissant des cas similaires à celui décrit au Sahel.
- Le Soudan offre une autre leçon qui pourrait être utilisée pour forger la gouvernance transitionnelle. Globalement, l'absence d'une méthodologie de gouvernance transitionnelle éprouvée et/ou de modèle dans la reconstruction des Etats fragiles sape les efforts sur le long terme. Généralement, la pratique a été le processus linéaire de « conflit – accord de paix global – gouvernement de transition – opération de maintien de la paix – élection – règle civile ». Le plus souvent, les pays sombrent dans la dictature ou la confusion.

V. Exemples de pays

Etats orientés vers le développement

L'Allemagne et le **Japon** ont été des Etats orientés vers le développement à certains moments critiques, déclenchant des transformations économiques et sociales qui ont également laissé derrière elles certaines conséquences négatives.

En Asie orientale, les Etats orientés vers le développement ont choisi de donner une priorité à la

croissance économique: l'industrialisation, l'adoption de nouvelles technologies et l'investissement dans l'éducation et la santé, qui ont amélioré l'efficacité des travailleurs. C'est le cas de **Hong Kong**, **Singapour**, **Taïwan** et de la **République de Corée** (années 1960 à 1980).

En **Chine** et au **Vietnam** (à partir des années 1980), des transformations similaires ont été déclenchées. L'**Inde** le **Brésil**, la **Malaisie**, l'île **Maurice** et l'**Afrique du Sud** constituent d'autres exemples de changements plus limités au niveau de l'orientation vers le développement mené par l'Etat.

Politiques efficaces de répartition menées par l'Etat

L'**Ouganda** a réussi à assurer à sa population l'enseignement primaire universel gratuit dans les années 1990, à un moment où les statistiques montraient que sur le plan du progrès économique (PIB, etc.), le pays se situait toujours en dessous de son niveau de 1970. Comment ce pays a-t-il pu réussir dans ces conditions à fournir cet enseignement primaire universel à un moment où il était plus pauvre? On peut estimer que dans son équation démocratie/développement, l'Etat d'Ouganda a décidé dans les années 1990 de placer plus d'accent sur les résultats et la répartition plutôt que sur les structures et les processus. En fait, à cette époque, le pays n'avait pas encore adopté de système pluripartite et n'avait pas organisé d'élection présidentielle. Qu'est-ce qui explique le fait que le **Rwanda** parvient à fournir un enseignement primaire gratuit lorsqu'il est toujours très pauvre, émergeant des cendres du génocide des années 1990? Une fois encore, la raison peut se trouver dans le fait que l'Etat ait décidé d'accorder de l'attention aux résultats et à leur répartition plutôt qu'aux structures et au processus démocratiques.

Qu'est-ce qui explique le fait qu'en dépit des grandes différences de résultats économiques entre le **Kenya** et la **Tanzanie** dans les années 1960, 1970, 1980 et 1990, la Tanzanie a été en mesure de fournir un enseignement primaire gratuit tandis que ce n'est que récemment que le Kenya y a pensé? Ce n'était certainement pas en raison de la disponibilité de l'argent : le Kenya était plus riche que la Tanzanie, mais la Tanzanie avait décidé de prendre la démocratie par le biais des résultats et la répartition (ce qui signifie que quelle que soit la faiblesse de ce qui était produit, ceci profitait à la majorité des citoyens – dans ce cas, l'éducation).

Démocratie

Le **Botswana** est largement considéré comme un « exemple brillant » de démocratie dans l'Afrique subsaharienne, et cela vaut la peine d'en explorer la raison. D'un côté, ceci peut être attribué au fait que le pays organise régulièrement des élections libres et justes, a une gestion cohérente au niveau macroéconomique ou sait gérer de manière prudente ses ressources minérales. D'un autre côté, une perspective historique montre en fait qu'un processus complexe de compensation entre les groupes sociaux dans le temps mène à un système de « freins et contrepoids » qui ne doivent se trouver ni dans la Constitution du Botswana, ni dans ses politiques. Il s'agit plutôt d'un système inscrit dans les pratiques sociales et politiques. Ainsi, si le Botswana tient des élections libres et justes, que sa bureaucratie fonctionne et qu'il dispose de bons services publics, etc., cela n'est pas parce que les citoyens du Botswana ont reçu une meilleure éducation, ont plus d'argent ou ont plus de chance que les autres, mais c'est parce que les institutions étatiques du Botswana reflètent un compromis entre divers groupes sociaux, qui a pu participer au processus de formation de ces institutions. Une fois que vous faites partie de quelque chose, il devient de plus en plus difficile d'abandonner et, dans le même temps, cela vous donne du pouvoir à la table de négociation.

Une fois encore, mille mercis d'avoir rendu cette première phase de la discussion en ligne des plus animées. La seconde et dernière phase débutera le 14 janvier.

Merci et meilleures salutations.

Michael Chege

Auteur principal, Rapport sur le développement humain d'Afrique subsaharienne

África sub-Sahariana - fase I

Estimados colegas:

Desearíamos agradecer a aquellos que participaron en esta animada discusión en línea acerca del Informe de Desarrollo Humano de África sub-Sahariana. Hemos recibido 22 contribuciones para la primera fase de la discusión en línea, las cuales servirán como un importante insumo para la preparación del informe.

1. [Alexander Aboagye](#), PNUD Uganda
2. [Diallo Aissatou Bah](#), PNUD Guinea
3. [Musinga T. Bandora](#), PNUD Buró Regional para África/HQ
4. [Michel Botomazava](#), PNUD Angola
5. [Musa Bullaleh](#), PNUD Qatar
6. [Jeremias Blaser](#), PNUD Zambia
7. [Srikan Devara](#), PNUD Uganda
8. [Fernando ABAGA EDJANG](#), PNUD Comoras
9. [Girma Hailu](#), PNUD Etiopía
10. [Attoumane Boina Issa](#), PNUD Comoras
11. [Noura Hamladji](#), PNUD Azerbaiyán
12. [Richard Jolly](#), Instituto para Estudios del Desarrollo, Sussex
13. [George Kararach](#), Fundación para el Fortalecimiento de la Capacidad de África (ACBF) Zimbabwe
14. [John-Mary Kauzya](#), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
15. [Maruan El Krekshi](#), PNUD Yemen
16. [Charles Mukunja](#), PNUD Sudán
17. [Phil Matsheza](#), PNUD Buró para el Desarrollo de Políticas /Grupo de Gobernabilidad
18. [Eugene Nkubito](#), PNUD Rwanda
19. [Ejeviome Eloho Otobo](#), Oficina de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz
20. [Emmanuel Otoo](#), PNUD Ghana
21. [Sriram Pande](#), PNUD Nepal
22. [Anuradha K. Rajivan](#), Centro Regional para Asia y el Pacífico, PNUD Colombo

Los miembros de la red ofrecieron una variedad de puntos de vista acerca de temas conceptuales, desarrollo vs. democracia, liderazgo efectivo y democracia participativa y los retos que deben ser enfrentados para fortalecer la capacidad del Estado. Algunos de los puntos clave planteados incluyen los siguientes:

I. Temas Conceptuales

La visión de Desarrollo Humano reconoce muchas áreas en donde la acción del Estado es vital para fortalecer las capacidades humanas de toda la población; para asegurar una distribución equitativa de oportunidades mediante una distribución equitativa del ingreso; para crear políticas activas que aseguren mercados de trabajo con equidad al igual que con eficiencia, lo cual incluye el monitoreo de los resultados del mercado y permitir intervenciones, cuando fueran necesarias, para contrarrestar las inequidades extremas en el poder de mercado; para alentar la formación o el fortalecimiento de instituciones locales que brinden oportunidades para la participación y la potenciación en todo un rango de actividades y servicios, desde escuelas y servicios de salud a servicios especializados necesarios para asegurar las oportunidades de los discapacitados o minusválidos. No es solamente que el enfoque neoliberal ignora todos estos aspectos, sino que generalmente les asigna una menor importancia que la meta de eficiencia económica.

Las ideas neoliberales enfatizan que el Estado mismo debe ser rediseñado de manera que opere de manera más mercantilizada alentando una "cultura empresarial" dentro del Estado mediante la aplicación de nuevos sistemas de incentivos y vigilancia, al igual que formas de disciplina de mercado. Las agencias estatales están concebidas para competir con el sector privado en, por ejemplo, la provisión de servicios. La reestructuración interna del Estado tiene repercusiones para la noción de la esfera pública y la naturaleza sustantiva de la democracia. Obviamente, estos hechos tienen consecuencias para los derechos sociales y políticos. Las instituciones sociales están redefinidas de manera integral por el individualismo posesivo, los derechos de propiedad y la ideología del mercado auto-regulador. Si todos los activos económicos de propiedad pública son privatizados, la capacidad de la sociedad de tener una opinión en los acontecimientos económicos se reducirá significativamente. En los países en desarrollo, las consecuencias son más peligrosas debido a que los activos económicos nacionales pueden caer en manos de intereses económicos extranjeros (usualmente asociados a los antiguos poderes coloniales) y, consecuentemente, disminuir una ya frágil independencia política.

La gobernabilidad democrática es un ejemplo tanto de similitudes como de diferencias. Tanto el Desarrollo Humano (DH) como el Neoliberalismo (NL) enfatizan la necesidad de derechos humanos y de un Estado democrático como elementos clave de la gobernabilidad. Sin embargo, el NL tiende a profundizar un Estado mínimo mientras que los DH enfatizan la importancia de unas funciones del Estado medulares. (Incluso en estos temas, el consenso neo-Washington parece haber virado desde su visión estrictamente minimalista de la década de los 80, a una visión algo más expansiva a finales de los 90).

El potencial del Estado se refiere a la capacidad del Gobierno de desempeñar competitiva y efectivamente una variedad de funciones. Estados capaces se refieren a aquellos gobiernos que pueden desempeñar las funciones básicas del Estado (véase la Tabla a continuación acerca de estas funciones). Fuente: Otoo (2007) *The Ties that Bind: APRM and Building the Capable State in Africa*.

Funciones del Estado

(Fuente: Banco Mundial: El Estado en un Mundo Cambiante, Informe de Desarrollo Mundial, 1997)

	Abordar el fracaso del mercado			Mejorar la equidad
Funciones Mínimas	Proporcionar bienes públicos puros Defensa Ley y Orden Derechos de Propiedad Gestión macroeconómica Salud Pública			Proteger a los pobres Programas anti pobreza Alivio de desastres
Funciones Intermedias	Abordar las externalidades Educación básica Protección del Medio Ambiente	Regular los monopolios Regulación de Ganancias Políticas anti-monopolistas	Superar la información imperfecta Seguros (salud, vida, pensiones) Regulación financiera Protección al consumidor	Proporcionar seguridad social Pensiones redistributivas Asignaciones familiares Seguro de desempleo
Funciones Activistas	Coordinar la actividad privada Fomentar mercados Agrupar iniciativas			Redistribución: Redistribución de activos

II. Desarrollo vs. Democracia

- Algunos analistas tienen la tendencia a combinar la democracia con el desarrollo. En otras palabras, algunos analistas argumentan con ligereza, que una vez que un país se vuelve democrático, invariablemente le sigue el desarrollo. Este no siempre es el caso. La observación de un líder que ha llevado a su país desde el tercer mundo al primer mundo es instructiva. Lee Kwan Yew, ex Primer Ministro de Singapur, ha enunciado una observación famosa que "Yo no creo que la democracia necesariamente conduce al desarrollo. Yo creo que lo que un país requiere desarrollar, es la disciplina más que la democracia" Fuente: Lee Kwan Yew (2000): *From Third World to First: The Singapore Story - 1965-2000*, página 304.
- Los estados en desarrollo podrían o no ser democráticos, podrían ser socialistas o de libre mercado. El factor común es un liderazgo comprometido en acelerar el cambio de manera conciente, tal como se vislumbró y la capacidad de hacerlo para una sociedad más amplia, que va más allá del enriquecimiento personal o de ganancias políticas estrechas. Tal liderazgo puede surgir en tiempos de crisis (**India**, al momento de su independencia de Gran Bretaña; **Corea del Sur** durante la época de la amenaza japonesa), pero para tener éxito, se requiere estabilidad política con factores domésticos e internacionales apropiados, que podrían ayudar o entorpecer.

Por ejemplo, en África, aun los líderes visionarios se enfrentaron a presiones de clientelismo doméstico y a la rapacidad internacional.

- La democracia, asociada con el desarrollo, tiene que ver con la distribución equitativa del disfrute y bienestar socio económico. Un Estado democrático y en desarrollo debe ser contundente en el equilibrio entre las políticas democráticas y la economía democrática. Un Estado que es contundente en dicho balance tiene la posibilidad de ser un Estado capaz. La democracia tiene aspectos de estructura y proceso al igual que aspectos de resultados y su distribución. Por lo tanto, al vincular la democracia con el desarrollo, se debe prestar particular atención, no necesariamente a los aspectos estructurales de la democracia (tales como múltiples partidos políticos o, incluso, elecciones), sino más bien a sus resultados y su distribución. El poner énfasis en los resultados y su distribución facilitará llegar a decisiones, políticas y estrategias de desarrollo. El punto de encuentro entre la democracia y el desarrollo no es acerca de elecciones, es acerca de la equidad social y económica en la distribución de la torta nacional.
- Que un Estado democrático en desarrollo deba estar fundamentado en los principios de democracia, constitucionalismo, imperio de la ley y respeto a los derechos humanos, es altruismo. La legitimidad brinda sustento a un espacio amplio de participación política y de distribución de bienes públicos que conducen a una real mejora de las condiciones de vida. La democracia africana está actualmente desafiada por la incapacidad del Estado democrático de distribuir bienes públicos. Las mejoras en la democracia y en la gobernabilidad todavía no se han traducido en servicios mejorados, educación, salud, infraestructura, agua y otros. Por lo tanto, las democracias deben ser capaces de distribuir servicios con objeto de ser creíbles y sostenibles. La participación política que no conduce a mejoras cualitativas en la condición humana, conduce al desaliento y al cinismo y sería un triunfo insostenible de la democracia, por ello la premisa y relevancia del argumento para un estado democrático en desarrollo. El IDHA podría, por lo tanto, explorar cómo un vínculo simbólico entre la democracia y la distribución de bienes públicos, tanto como fuente y como conductor de legitimidad, puede ser concebido e investido en el Estado democrático en desarrollo.

III. Liderazgo Efectivo y Democracia Participativa

- El liderazgo efectivo, comprometido y visionario del liderazgo africano es fundamental para establecer una agenda africana y apalancar asociaciones creativas (interna y externamente), al igual que proporcionar liderazgo para su implementación. Las soluciones “caseras” presuponen voluntad y compromiso políticos, al igual que capacidad para concebirlas e implementarlas. África es un continente rico que continúa siendo víctima debido a sus fracasos en liderazgo. La mala administración de recursos, la corrupción en la administración del ingreso público, en las adquisiciones y contratos y el fracaso para distribuir servicios vigorosos, tiene sus raíces, en parte, en el fracaso del liderazgo. Por lo tanto, el Informe debe plantear un vigoroso argumento a favor del fortalecimiento del liderazgo como la palanca para la construcción de un Estado democrático en desarrollo en África. Porque, en definitiva, la calidad del liderazgo es la diferencia crítica de la manera cómo se desempeña un Estado y cómo se comporta un país.
- El Estado debe ser capaz de colocar la participación popular en el centro de la agenda política, integrando a las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles, fortaleciendo y promoviendo las asociaciones con la sociedad civil y potenciando los medios de comunicación para una efectiva información y educación. Todos estos elementos son los de una agenda inclusiva que reconoce la contribución de cada uno de los grupos de personas y que es apalancado hacia una asociación efectiva.
- Si el IDHA propuesto va a tomar un enfoque basado en actores podría ser esencial analizar completamente dos elementos que parecen estar faltando: i) un enfoque basado en actores no necesariamente significa que los líderes (este término también necesita una definición, puesto que muchos estudios prefieren el término elite) son los principales actores del cambio. Cualquier enfoque basado en actores debería también analizar el rol de otros actores en una sociedad. ii)

Dentro del enfoque basado en actores, los actores operan dentro de una estructura y es esencial traer al escenario el análisis estructural.

- La importancia de las instituciones políticas en el contexto de las democracias es que ofrece una plataforma para que las personas participen en procesos más amplios que impacten sus vidas y también contribuyan al proceso de toma de decisiones. Los políticos pueden contribuir al desarrollo humano a largo plazo si las instituciones se desarrollan sobre los principios de participación más amplia, inclusión de todas las secciones y equidad.
- Es crucial mejorar la gobernabilidad mediante un marco parlamentario para involucrar a la sociedad, al igual que para hacer estados efectivos: el vínculo entre una buena gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible se conoce desde hace bastante tiempo. La buena gobernabilidad alienta la inclusión social, el desarrollo del capital social y una sociedad cohesiva y estable. La historia de la gobernabilidad en los estados africanos en las últimas décadas se ha caracterizado por dictaduras, corrupción y nepotismo: una sociedad donde se realizaron pocas demandas al Estado para la provisión de servicios sociales básicos al igual que para el respeto de los derechos humanos. En la década de los 90, se extendió por el continente una nueva ola de transformación social, especialmente la democratización. Se llevaron a cabo elecciones parlamentarias y se instituyeron otras formas de gobiernos representativos, especialmente en los ámbitos locales. Estos procesos han visto la emergencia de gobiernos receptivos y de grupos de la sociedad civil articulados que demandan mejores servicios sociales y gobiernos capaces de rendir cuentas. A pesar de estos cambios, las capacidades tanto de los estados como de los grupos de la sociedad civil para rápidamente tomar ventaja de estos cambios sigue siendo débil. La inclusividad es vital para controlar completamente la energía de las personas.

IV. Retos enfrentados para construir la Capacidad del Estado

- El fortalecimiento de la capacidad es crucial para construir un Estado democrático en desarrollo en África. Es por ello que se debe enfocar el fortalecimiento de la capacidad en el Informe. Estamos conscientes que todos los países africanos, apoyados por socios para el desarrollo, han invertido (y continúan haciéndolo) inmensos recursos y tiempo en el fortalecimiento de la capacidad. No obstante, estos países todavía tienen retos de capacidad. ¿Porque ocurre esto? ¿Qué es lo que no están haciendo bien los países africanos? ¿Es que las políticas inadecuadas fueron las capacidades erróneamente apuntadas para el desarrollo? ¿Es que África (y sus socios para el desarrollo) perdieron la perspectiva del fortalecimiento de la capacidad? Muchas más preguntas de esta naturaleza pueden y deben realizarse y requieren respuesta. En primer lugar, por lo tanto, será necesario un examen integral de los esfuerzos y políticas pasados si se espera que el IDHA realice un diagnóstico correcto del problema del desarrollo de la capacidad en África y proponer un nuevo enfoque. El Informe debe demostrar que África no puede responder efectivamente al reto de la capacidad del Estado sin apartarse radicalmente de la manera cómo se ha venido realizando el fortalecimiento de la capacidad. Este nuevo enfoque de construir un Estado democrático en desarrollo en África debe ser modelado alrededor de los cimientos de legitimidad del Estado, inclusive democracia, liderazgo comprometido y visionario, centrado en el ser humano y determinado por África para conducir la agenda del fortalecimiento de la capacidad, una administración sólida de los recursos y realzar una cooperación anti corrupción y regional.
- El Informe de la Comisión para África (2005) señala el camino cuando indica: “La historia de África en los últimos cincuenta años ha estado dañada por dos áreas de debilidad. Éstas han sido la **falta de capacidad**, el talento para diseñar y aplicar políticas y **responsabilización**, cuando adecuadamente un Estado responde a su gente”.
- La capacidad para el fortalecimiento institucional es clave. Tal esfuerzo debe centrarse en tres conjuntos de instituciones. África debería construir instituciones que le permitan cosechar los beneficios de la ciencia y la tecnología promoviendo la absorción, difusión y adaptación de dicha ciencia y tecnología. Nuevamente, esta es un área donde las deficiencias de África son severas pero donde el IDHA debe realizar propuestas creativas, incluyendo sugerencias para revitalizar

algunas de las instituciones regionales moribundas en ese campo. África también requiere fortalecer instituciones que apoyan el crecimiento y desarrollo y los países africanos deberían crear o fortalecer instituciones que contribuyen a nutrir y sostener la democracia. Existe cierta superposición entre estas instituciones, pero muchas de ellas son específicas para el área.

- Los organismos anti-corrupción son las instituciones de buena gobernabilidad por excelencia. Muchos países africanos se han embarcado en la aventura de establecer tales instituciones, ¿Pero cuántas de ellas son efectivamente funcionales? La funcionalidad de tales instituciones ciertamente no es solamente un tema de estructura/organización, administración, personal o equipamiento. En este caso, el liderazgo político es, con seguridad, el ingrediente más importante. Una evaluación de las agencias anti-corrupción a lo largo de los países africanos podría proporcionar una excelente ilustración de la necesidad de tomar en cuenta el vínculo entre el liderazgo político y las instituciones en el análisis de la capacidad del Estado.
- África todavía carece de una masa crítica de cuadros gerenciales que manejarán las complejidades que implica un Estado democrático en desarrollo. La construcción de tales cuadros será esencial para las tareas de una administración macroeconómica sólida, una entrega de servicios públicos, una adquisición y absorción de ciencia y tecnología y para superar la baja capacidad ejecutiva que ha acosado el diseño e implementación de políticas.
- La falta de capacidad para ejecutar políticas. En un ambiente con problemas de EJECUCIÓN, la asignación de recursos para el fortalecimiento de la capacidad podría ser una mala asignación de recursos escasos. Aun cuando está disponible la capacidad técnica, ésta es subutilizada o no se la utiliza. Esto explica, parcialmente, el hecho que la asistencia técnica tienda a caer en la trampa de la sustitución. Los oasis de buen desempeño son creados en desiertos de desempeño sombríos.
- Existe una falta de énfasis en el nexo entre estados débiles o en crisis y su impacto adverso sobre el desarrollo conducido por el Estado en los ámbitos de país o sub-regional. Por ejemplo, las crisis que han abrumado a Liberia tuvieron un impacto dañino sobre el desarrollo de Liberia, pero también tuvieron efectos consecuentes sobre Sierra Leona y Côte d'Ivoire. Vale la pena explorar esta área de investigación puesto que todas las sub-regiones tienen casos similares en curso similares a los descritos en el Sahel.
- Sudán ofrece otra lección que podría ser utilizada como modelo de gobernabilidad de transición. Globalmente, la ausencia de una metodología de gobernabilidad de transición aprobada y/o un modelo para reconstruir estados frágiles, socava todos los esfuerzos a largo plazo. La práctica global ha sido el proceso lineal de "conflicto-acuerdo de paz integral-gobierno de transición-operación de conservación de la paz-elecciones- autoridad civil". Con mayor frecuencia los países se deslizan a la dictadura o al conflicto.

V. Ejemplos de País

Estados en –Desarrollo

Alemania y Japón fueron estados en desarrollo en coyunturas críticas, que desencadenaron transformaciones económicas y sociales que también dejaron atrás algunas de las consecuencias negativas.

En Asia Oriental, la orientación del Estado en desarrollo fue hacia la priorización del crecimiento económico, industrialización, adopción de nuevas tecnologías e inversión en educación y salud, lo que mejoró la eficiencia de los trabajadores. **Hong Kong, Singapur, Taiwán y República de Corea** (1960s - 1980s).

En **China y Vietnam** (1980s en adelante) se han desencadenado transformaciones similares. Otros ejemplos de cambio de desarrollo más limitado conducido por el Estado son **India, Malasia, Mauricio y Sudáfrica**.

Políticas de Distribución Efectiva Conducidas por el Estado

Uganda pudo brindar Educación Primaria Universal en la década de los 90 en un momento en que las estadísticas mostraban que, en términos de progreso económico (PIB, etc.), el país se encontraba todavía por debajo del nivel de 1970. ¿Cómo un país fue capaz de brindar EPU en una época cuando era más pobre? Puede argumentarse que en una ecuación democracia/desarrollo, el Estado de Uganda en la década de los 90 decidió poner más énfasis en los resultados y en la distribución que en las estructuras y procesos. En efecto, en ese momento el país todavía no había adoptado un sistema multipartidario ni había llevado a cabo elecciones presidenciales. ¿Cómo se explica el hecho que **Ruanda** haya podido brindar educación primaria gratuita cuando todavía es muy pobre, emergiendo de las cenizas del genocidio de la década de los 90? Nuevamente, la razón podría ser que el Estado ha decidido prestar atención a los resultados y su distribución más que a las estructuras y procesos de la democracia.

¿Cómo se explica el hecho que, a pesar de la gran diferencia en el desempeño económico entre **Kenia** y **Tanzania** en las décadas de los 60, 70, 80 y 90, Tanzania fue capaz de brindar educación primaria gratuita, mientras que Kenia ha pensado hacerlo solamente recientemente? Con certeza no fue debido a la disponibilidad de dinero. Kenia tenía más recursos que Tanzania, pero Tanzania decidió tomar la democracia desde la perspectiva de los resultados y la distribución (lo que significaba que lo poco que se producía era disfrutado por la mayoría de los ciudadanos, en este caso, la educación).

Democracia

Se visualiza a **Botsuana** como el “ejemplo brillante” de democracia en África sub-Sahariana y vale la pena explorar porqué. Por una parte, esto puede atribuirse a las elecciones regulares, libres y justas del país, a la administración macroeconómica sólida o a la administración prudente de los recursos minerales. Por otra parte, una perspectiva histórica muestra, en realidad, que un complejo proceso de compensaciones entre los grupos sociales, condujo a lo largo del tiempo a un sistema de “controles y equilibrios” que no se encuentran ni en la Constitución de Botsuana ni en sus políticas, más bien es un sistema integrado a las prácticas sociales y políticas. De manera que si Botsuana tiene elecciones libres y justas, una burocracia que funciona, buenos servicios públicos, etc., no es debido a que los ciudadanos de Botsuana estén mejor educados, tengan más dinero o más suerte que otros, sino que es debido a que las instituciones del Estado en Botsuana reflejan un compromiso entre varios grupos sociales a quienes se les ha permitido participar en un proceso de modelar estas instituciones. Una vez que uno se convierte en parte, resulta cada vez más difícil abandonar y, al mismo tiempo, le da a uno tiempo para apalancar en la mesa de negociación.

Nuevamente, les agradezco por realizar esta vibrante primera fase de esta discusión en línea. La segunda fase y final comenzará el 14 de enero.

Muchas gracias y saludos

Michael Chege

Autor Principal, Informe de Desarrollo Humano de África sub-Sahariana