

# Social Policy and the Quest for Inclusive Development

*Research Findings from Sub-Saharan Africa*

*Jimí O. Adésínà*

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), the United Kingdom's Department for International Development (DFID) and the Ford Foundation. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

<b>Acronyms</b>	<b>ii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>ii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iii</b>
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Sub-Saharan Africa in Retrospect: Background to the Project</b>	<b>1</b>
Research concepts and methodology	3
<b>3. Social Policy in Sub-Saharan African Context</b>	<b>5</b>
Ruling ideas, policy advice, and the politics of sovereign rentier capitalism	5
The changing dynamics of education provisioning	10
The changing dynamics of health care provisioning	15
Social policy regime and access: The inequality and poverty nexus	20
Social policy, entitlement failure and social cohesion	23
<b>4. Rethinking Social Policy, Beyond Adjustment: The Challenge of Inclusive Development</b>	<b>24</b>
Rethinking social policy	25
<b>Annex: Social Development Radar Charts</b>	<b>28</b>
<b>Bibliography</b>	<b>30</b>
Background reports	32
UNRISD Programme Papers on <b>Social Policy and Development</b>	<b>35</b>
<b>Figures</b>	
Figure 1: Gross domestic savings and gross capital formation in sub-Saharan Africa	8
Figure 2: Gross capital formation and gross domestic saving (minus Nigeria)	9
<b>Tables</b>	
Table 1: Selected social development indicators of some sub-Saharan African countries	10
Table 2: Gender and illiteracy rates, 1970–2000	13
Table 3: National wealth, public spending and social policy outcomes, 2002	14
Table 4: Per capita government expenditure on health at average exchange rate	18

## Acronyms

<b>AIDS</b>	acquired immune deficiency syndrome
<b>ANC</b>	African National Congress
<b>BWI</b>	Bretton Woods institution
<b>CDF</b>	Comprehensive Development Framework
<b>CSG</b>	Child Support Grant
<b>G8</b>	Group of 8
<b>GCF</b>	gross capital formation
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>GDS</b>	gross domestic savings
<b>HIPC</b>	Heavily Indebted Poor Countries
<b>HIV</b>	human immunodeficiency virus
<b>HMO</b>	Health Maintenance Organization
<b>IDASA</b>	Institute for Democracy in South Africa
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>MDG</b>	Millennium Development Goal
<b>NEPAD</b>	New Partnership for Africa's Development
<b>NGO</b>	non-governmental organization
<b>NHIS</b>	National Health Insurance Scheme
<b>NLC</b>	National Liberation Council Ghana
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PPP</b>	purchasing power parity
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper
<b>WTO</b>	World Trade Organization

## Acknowledgements

I would like to express my appreciation to the several people whose support and commitment have contributed enormously to this research report. To Thandika Mkandawire, Huck-ju Kwon, Nina Torm and other colleagues at UNRISD in Geneva, I would like to say "thank you" for constant prodding and support. Second, I would like to thank the colleagues with whom I worked on the Africa-regional team. Third, I should thank Huck-ju Kwon and the two anonymous reviewers for their comments on earlier versions of this paper. Sadly, Chachage Seithy Chachage, an exemplary colleague and son of Africa, and a soulmate of long standing, passed away in 9 July 2006. This paper is dedicated to his memory.

## Summary/Résumé/Resumen

### **Summary**

This paper provides a reflective overview of the eight studies commissioned under the UNRISD project on *Social Policy in Late Industrializers: Sub-Saharan Africa and the Challenge of Social Policy*. The studies involved subregional and thematic social policy concerns. Within this framework, one study was concerned with overall conceptual issues and macroeconomic policy directions, focusing on the dominant or ruling ideas on development that shaped each phase of sub-Saharan Africa's post-colonial history, and how these ruling ideas shaped economic and social policies. A second set of studies focused on health, water and sanitation dimensions of social policy, while a third examined education and labour market policies. Using comparative techniques, these studies examined clusters of countries in East Africa, Southern Africa and West Africa.

Social policies are understood to be specific and deliberate policies (enacted and pursued) that positively affect social well-being and security. The critical areas of focus therefore were education, health and sanitation, and social security (including social insurance, pension schemes, and policies directed at reducing socioeconomic vulnerability). The idea of a tolerable, minimum level of livelihood and decency is intuitive and socially constructed, and normative (ideological) rather than technical. Such concerns define the links between economic and social policies; the desirable system of social relations and governance; and the specific instruments for achieving the perceived minimum level of well-being.

The paper examines the gaps that may exist between macroeconomic policies, social policies and social policy outcomes; and between the intended and unintended outcomes of social policies and social forces that impact on them. Variations in social development outcomes in the countries examined point to the importance of human agency in mitigating the worst impacts of a debilitating policy environment and a country's ability to manoeuvre. Equally important is the configuration and orientation of social forces within the state and civil society that shape (initiate, contest, enact) social policies.

One of the main ideas that has shaped economic and social policy thinking and practice in post-colonial sub-Saharan Africa is the nationalist discourse. In turn, two concerns have shaped the nationalist discourse, across the ideological divide: economic growth and national unity. The eradication of ignorance, poverty and disease were central to the nationalist agenda, and economic growth was seen as a means for achieving these objectives. If the nationalist projects of nation-building and growth provided the agenda or ends, however, changing advice and donor agendas shaped the means.

The period from 1960 to 1980 witnessed a significant improvement in a range of social development indicators. However, the post-1980 period—a period of neoliberal adjustment programmes—showed two patterns: significant volatility in gross domestic savings (GDS) and gross capital formation (GCF), and shortfall in GDS relative to GCF.

The research on the education and health policy environments highlighted the influence of the wider, dominant perception of education in the early (nationalist) post-colonial period. Education was not only about raising literacy levels and providing the human resources needed for economic growth, it was the individual's means of securing better livelihood. The crisis that was to become emblematic of the early 1980s emerged in different ways in the countries studied. Nigeria witnessed a collapse in public spending on education in the 1980s. In Ghana and Zimbabwe, there were efforts to protect social spending. In Botswana, growth in the economy was followed by an increase in social spending, albeit at a much later stage. An assessment of the education dimension of social policy objectives raises the twin issues of gender disparity and the role of agency in the pattern of achievement. There is evidence, however, of the adverse impact of the adjustment years. In countries where there has been a

dramatic rise in student enrolment, the increase has been “financed” by overcrowding, decline in quality of teaching and the neglect of research activities. While “user-fees” have often been promoted on the grounds of equity of access, there is little evidence that it achieved equity – indeed, the reverse has been the case.

As with education, two patterns of health provisioning emerged pre- and post-1980s, and it was perhaps in the area of health care provisioning that the aggressive retrenchment of the state and cuts in social expenditure had the most negative effects. In countries already faced with rapidly declining household income levels and the rising tide of poverty, the imposition of user-fees had the effect of mediating citizenship with capacity to engage in the market. The HIV/AIDS pandemic and its phenomenal spread across much of sub-Saharan Africa is emblematic of this massive entitlement failure, and of how the retrenchment of health provisioning undermined the capacity of many countries to cope with the pandemic. As the impact of the efforts to retrench the public realm in social provisioning has become clear, and as the mechanism of user-fees has been revealed as more ideological than financially sound, efforts are being made to find new ways of funding national health care needs.

On the broad social policy front, the current pursuit of the claimed objectives of reducing poverty and inequality through a raft of targeted mechanisms is paradoxical in the light of the existing body of knowledge about the relationship between institutional frameworks or models of social policy, on one hand, and poverty and inequality, on the other. Studies of targeted social policies have demonstrated that even in the most administratively robust state with extensive surveillance systems, targeting suffers from extensive problems, such as undercoverage and leaking to those outside the targeted group. What is significant for policy making and policy outcomes, generally, is that where coverage has improved, this was the result not of conflict between a virtuous civil society and a vicious state, but of key policy makers and state functionaries taking a leadership role, in partnership with advocacy agencies.

In many ways, the last 20 years have highlighted the crisis of citizenship and statehood in most African countries. The implications of widespread deprivation and the social development crisis, highlighted in the research and summarized in this paper, are evident in the rising number of state implosions and conflicts. While not wishing to suggest that adjustment policies created these horrendous events, the author suggests a link between the retrenchment of state capacity for social provisioning and the crisis of statehood. The retreat of the state from social delivery (health care, education, human security, and so on) undermined the relevance and the legitimacy of the state in the eyes of its citizens.

The paper concludes by highlighting six imperatives of rethinking social policy in sub-Saharan Africa, beyond the neoliberal policy thrust of the last 25 years. These are based on three normative concerns: inclusivity, development, and democracy – where “public reasoning” is the basis of public and civic relationships.

’Jimí O. Adésínà is Professor of Sociology at Rhodes University, Grahamstown, South Africa.

### **Résumé**

Ce document donne une vue d’ensemble de huit études commandées pour le projet *La politique sociale dans les pays venus tardivement à l’industrialisation: L’Afrique subsaharienne et le défi de la politique sociale*. Les études ont porté sur des thèmes et des préoccupations sous-régionales de la politique sociale. Dans ce cadre, l’une d’elles s’est intéressée aux questions conceptuelles générales et aux orientations de la politique macroéconomique, en se concentrant sur les idées dominantes qui ont marqué le développement lors de chacune des phases de l’histoire post-coloniale de l’Afrique subsaharienne, et sur la manière dont ces idées ont façonné les politiques économiques et sociales. Une deuxième série d’études a traité de la santé, de l’eau et de l’assainissement comme autant de dimensions de la politique sociale, tandis qu’une troisième a examiné les politiques de l’éducation et de l’emploi. Ces études, qui ont utilisé des techniques

comparatives, ont porté sur des groupes de pays de l'Afrique de l'Est, de l'Afrique australe et de l'Afrique de l'Ouest.

Par "politiques sociales" s'entendent ici des politiques spécifiques et délibérées (adoptées et appliquées) ayant des effets positifs sur les conditions d'existence et la sécurité sociale. Aussi les chercheurs se sont-ils surtout intéressés à l'éducation, à la santé et à l'assainissement et à la sécurité sociale (qui couvre les assurances sociales, les régimes de pension et les politiques tendant à réduire la vulnérabilité socio-économique). L'idée d'un niveau de revenu minimum, indispensable à une vie décente et tolérable, est intuitive et normative (idéologique) plutôt que technique et résulte d'une construction sociale. De telles préoccupations définissent les liens entre les politiques économiques et sociales; le système de gouvernance et les rapports sociaux souhaitables; et les moyens à employer pour parvenir à ce niveau de vie perçu comme minimum.

L'auteur du document examine les décalages qui peuvent exister entre les politiques macroéconomiques, les politiques sociales et les résultats de ces dernières; et entre les résultats voulus et inattendus des politiques sociales et les forces sociales qui ont interféré. Les variations des résultats obtenus en matière de développement social dans les pays examinés indiquent l'importance de l'agence humaine, qui atténue les pires conséquences d'une politique néfaste de l'environnement, et la capacité de manœuvre d'un pays. D'autres facteurs sont cependant tout aussi importants, comme la configuration et l'orientation des forces sociales qui façonnent (introduisent, contestent, appliquent) les politiques sociales dans l'Etat et la société civile.

Le discours nationaliste est l'un des courants qui ont le plus marqué les politiques économiques et sociales, leur théorie et leur pratique, en Afrique subsaharienne post-coloniale. Il était hanté par deux préoccupations, présentes des deux côtés de la fracture idéologique: la croissance économique et l'unité nationale. Les nationalistes tenaient avant tout à venir à bout de l'ignorance, de la pauvreté et de la maladie, et voyaient dans la croissance économique le moyen d'atteindre ces objectifs. Si les projets nationalistes de l'édification de la nation et de la croissance ont donné le cap ou fixé les objectifs, les moyens, eux, ont dépendu des conseillers et des donateurs dont les avis changeaient régulièrement.

Entre 1960 et 1980, divers indicateurs du développement social se sont sensiblement améliorés. En revanche, la période qui a suivi, celle des programmes néolibéraux d'ajustement, s'est caractérisée par une importante volatilité de l'épargne intérieure brute et de la formation brute de capital fixe (FBCF) et par un déficit de la première par rapport à la seconde.

Les recherches sur les politiques de l'éducation et de la santé ont mis en évidence la conception plus large de l'éducation qui dominait au début de la période post-coloniale (nationaliste) et son influence. L'éducation était le moyen non seulement d'élever les niveaux d'alphabétisation et de former les ressources humaines nécessaires à la croissance économique, mais aussi, pour l'individu, d'accéder à de meilleures conditions de vie. La crise qui devait devenir emblématique du début des années 80 a commencé de diverses manières dans les pays étudiés. Au Nigéria, les dépenses publiques consacrées à l'éducation se sont effondrées dans les années 80. Le Ghana et le Zimbabwe, eux, se sont efforcés de préserver les dépenses publiques. Au Botswana, la croissance de l'économie a été suivie, bien plus tard, d'une augmentation des dépenses sociales. Toute évaluation de l'éducation comme objectif de la politique sociale soulève deux questions: celles de l'inégalité entre les sexes et du rôle de l'agence dans le mode de réalisation. Il y a cependant des preuves des effets pervers des années d'ajustement. Dans les pays où le nombre des étudiants inscrits a augmenté de manière spectaculaire, cette augmentation s'est "payée" par la surpopulation, la baisse de la qualité de l'enseignement et des activités de recherche négligées. Si l'on a souvent favorisé les "services payants" pour des raisons d'équité d'accès, il n'est guère prouvé qu'ils aient contribué à l'équité; c'est en fait le contraire qui s'est produit.

Comme avec l'éducation, deux types de politiques de santé ont fait leur apparition avant et après les années 80, et c'est peut-être dans le domaine des soins de santé que le désengagement brutal de l'Etat et les réductions des dépenses sociales ont eu les effets les plus néfastes. Dans les pays où les revenus des ménages déclinaient déjà rapidement et où montait la pauvreté, l'introduction des services payants a eu pour effet d'assimiler la citoyenneté à la capacité d'être présent sur le marché. La pandémie du VIH/sida et sa propagation dans presque toute l'Afrique subsaharienne illustrent l'échec massif de l'accession aux droits et montrent à quel point la réduction des dépenses de santé a affaibli la capacité de nombreux pays d'affronter l'épidémie. Aujourd'hui, où les effets du désengagement du secteur public du social sont apparus clairement et où le système des services payants s'est révélé d'inspiration idéologique plutôt que le produit d'une saine gestion financière, des efforts sont faits pour trouver de nouveaux moyens de subvenir financièrement aux besoins nationaux en matière de santé.

Sur le front de la politique sociale, la poursuite actuelle des objectifs proclamés de réduction de la pauvreté et de l'inégalité par divers mécanismes de ciblage est paradoxale à la lumière des connaissances dont on dispose actuellement sur les rapports entre les cadres institutionnels ou les modèles de politique sociale, d'une part, et la pauvreté et l'inégalité, d'autre part. Les études de politiques sociales ciblées ont montré que, même dans les Etats dotés d'une administration forte et de larges systèmes de surveillance, le ciblage a de gros défauts en ce sens qu'il passe à côté de nombreuses personnes qui devraient faire partie du groupe cible et profite parfois à d'autres qui n'y ont pas leur place. L'important, pour la définition de politiques et leurs résultats, tient au fait que, en règle générale, là où la couverture s'est améliorée, ce fut le résultat, en règle générale, non pas d'un conflit entre une société civile vertueuse et un Etat vicieux, mais le fait de décideurs et de fonctionnaires de l'Etat qui avaient pris les choses en main et travaillé en partenariat avec des institutions spécialisées dans la défense des plus pauvres.

Dans la plupart des pays d'Afrique, les 20 dernières années ont été, à bien des égards, celles de la crise des rapports entre Etat et citoyens. Les conséquences d'un dénuement généralisé et de la crise du développement social, mises en évidence par les recherches et résumées dans le document, se manifestent par le nombre croissant de conflits et d'Etats qui implosent. Sans vouloir mettre ces événements effroyables sur le compte des politiques d'ajustement, l'auteur suggère qu'il existe un lien entre la réduction des capacités de l'Etat en matière sociale et la crise de la notion d'Etat. En se désengageant des services sociaux (soins de santé, éducation, sécurité des personnes etc.), l'Etat a perdu de son utilité et de sa légitimité aux yeux des citoyens.

En conclusion, l'auteur invoque six raisons impérieuses de repenser la politique sociale en Afrique subsaharienne et de dépasser le néolibéralisme qui a inspiré les politiques des 25 dernières années. Elles reposent sur trois préoccupations normatives—le souci de ne pas exclure, le développement et la démocratie—dans lesquelles la "raison publique" est la base des rapports entre l'Etat et les citoyens.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21216](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21216)

