

Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa

Dele Olowu



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for this 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.

ISSN 1020-8186

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
Introduction and Overview	1
I. Decentralization: Conceptual Clarification and Classification	2
II. Four Phases of Decentralization in Africa	4
Phase one (1945–early 1960s)	4
Phase two (early 1960s–late 1970s)	5
Phase three (late 1970s–late 1980s)	6
Phase four (1990s–present)	9
III. Motivations and Dilemmas of Democratic Decentralization	9
IV. Problems and Dilemmas of Democratic Decentralization	11
Political dilemmas	12
Economic dilemmas	13
Management dilemmas	13
V. Evaluation of African Democratic Decentralization (DD) Policies and Programmes of the 1990s	14
Ethiopia	17
Uganda	19
Côte d’Ivoire	21
Nigeria	22
Ghana	23
Conclusion	23
Bibliography	25
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights	31
Table	
Table 1: Framework for analysing decentralization in developing countries: African applications	16

Acronyms

DD	devolutionary decentralization / democratic decentralization
DDC	district development committee
DDF	district development fund
ERP	economic restructuring programme
GG	good governance
LDCs	less developed countries
LG	local government
NGO	non-governmental organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PDCI	Parti démocratique de la Côte d'Ivoire
SAP	structural adjustment programme
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNDP	United Nations Development Programme
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
WHO	World Health Organization

Summary/Résumé/Resumen

Summary

For a variety of reasons—historical, political and economic—the governments of developing countries are generally more centralized than those of industrialized countries. In the 1990s, however, a number of factors led to renewed interest by national governments and international development agencies in the local government level of developing countries. These factors included globalization, economic crisis and structural adjustment, and democratization, as well as local and domestic forces such as rapid urbanization, strengthened ethnic identities, etc.

This paper focuses on African countries—without precluding occasional references to other developing countries—in order to make the discussion more manageable. While the relationship between adjustment and democratization, and the institutionalization of local government in Latin America and the Eastern European countries has been the subject of systematic research and analysis, decentralization policies have remained poorly analysed and developed in African countries.

Decentralization policies and programmes in Africa have often been designed on the basis of ideological arguments (which extol the supremacy of party, state or market) than on analysis of what exists on the ground. This situation has been further aggravated by the paucity of information on local political economy issues. This may also explain why evaluations of decentralization programmes in African countries have generally produced negative findings, with but a few, very limited, exceptions.

This paper approaches decentralization as a complex, relative, multidimensional process. It:

- highlights the motivations and dilemmas of recent decentralization policies;
- provides an overview of African decentralization policies and practices since 1945, with special focus on the last two phases—the periods of structural adjustment and liberalization;
- evaluates decentralization policies of the 1980s and 1990s, which are a part of the structural adjustment and democratization processes; and
- proposes a framework for analysing decentralization policies and programmes in developing countries, on the basis of which suggestions are offered for improving the design and implementation of decentralization policies.

The author finds that even though there are fundamentally new orientations in decentralization policies in some African countries, some aspects of these experiments give cause for concern. First, few countries have been able to allow competition among political parties and democratic decentralization at the same time. Many countries seem interested in democratic decentralization within the context of a *de facto* one-party state.

Second, uneven and unequal development of infrastructural and institutional capacities between regions and communities has made decentralization asymmetric, which may further such inequalities.

Third, decentralization policies tend to emphasize vertical transfers of authority and resources from central to local governments at a time when central governments are experiencing severe resource shortages. Furthermore, in some cases, large infusions of resources to regional and local governments may undermine incentives for the development of local revenue sources.

Fourth, the need remains to strengthen classical accountability mechanisms of representation with additional participatory forms such as recall, referendum, local ombudsmen, service delivery surveys and participatory budgeting, as is being practised in some Latin American and southern African cities.

The author concludes that resolution of these problems will take time, resolve, determination and imagination. Two crucial issues of strategy could help. First, democratic decentralization should be approached as a process, not as an event. Second, African states need to move beyond the confines of the institutional resources that are currently being mobilized to include non-governmental organizations, such as religious and community-based organs, which are at present largely sidelined in the process of democratic decentralization and could become critical players.

Dele Olowu is a Senior Lecturer in Public Policy and Administration at the Institute of Social Studies in The Hague, the Netherlands.

Résumé

Pour diverses raisons – historiques, politiques et économiques – les gouvernements des pays en développement sont généralement plus centralisés que ceux des pays industrialisés. Dans les années 90, cependant, plusieurs facteurs ont amené les gouvernements nationaux et les institutions internationales de développement à s'intéresser de nouveau au pouvoir local dans les pays en développement. Ces facteurs étaient notamment la mondialisation, la crise économique et l'ajustement structurel, la démocratisation et des forces locales et internes telles que l'urbanisation rapide, l'affirmation des identités ethniques, etc.

Bien qu'il se réfère à l'occasion à d'autres pays en développement, l'auteur axe son étude sur les pays d'Afrique afin de faciliter le développement du sujet. Si les rapports entre ajustement et démocratisation et l'institutionnalisation du pouvoir local en Amérique latine et dans les pays d'Europe de l'Est ont fait l'objet de recherches et d'analyses systématiques, les analyses des politiques de décentralisation menées dans les pays d'Afrique sont restées sommaires.

Les politiques et programmes de décentralisation en Afrique ont été conçus plus souvent à partir d'arguments idéologiques (exaltant la suprématie du parti, de l'Etat ou du marché) que de l'analyse de la réalité. Cette situation a été encore aggravée par l'indigence des informations disponibles sur les questions de l'économie politique locale, ce qui peut aussi expliquer pourquoi les évaluations des programmes de décentralisation exécutés dans des pays d'Afrique ont généralement abouti à des conclusions négatives, à quelques rares exceptions près.

L'auteur aborde la décentralisation comme un processus complexe, relatif et multidimensionnel. Il:

- Met en lumière les motivations et dilemmes des récentes politiques de décentralisation;
- Donne une vue d'ensemble des politiques et pratiques de la décentralisation en Afrique depuis 1945 en s'attardant davantage sur les deux dernières périodes, celles de l'ajustement structurel et de la libéralisation;
- Evalue les politiques de décentralisation des années 80 et 90, qui s'inscrivent dans le cadre de l'ajustement structurel et de la démocratisation, et
- Propose une grille d'analyse pour les politiques et programmes de décentralisation des pays en développement et, à partir de là, des moyens d'améliorer la définition et l'application des politiques de décentralisation.

Bien que les politiques de décentralisation de certains pays d'Afrique présentent des orientations radicalement nouvelles, l'auteur juge inquiétants certains aspects des expériences tentées. Premièrement, peu de pays ont été capables d'autoriser à la fois la concurrence entre partis politiques et la décentralisation démocratique. Bien des pays semblent s'intéresser à une décentralisation démocratique dans le cadre, en fait, d'un Etat à parti unique.

Deuxièmement, un développement inégal des capacités institutionnelles et de l'équipement entre régions et communautés a rendu la décentralisation asymétrique, ce qui risque encore d'accentuer les inégalités.

Troisièmement, les politiques de décentralisation tendent à insister sur les transferts verticaux du pouvoir et des ressources du gouvernement central aux pouvoirs locaux à un moment où le premier souffre d'une grave pénurie de ressources. De plus, dans certains cas, le fait de doter les administrations régionales et locales d'importantes ressources risque de décourager l'exploration de sources de revenus locales.

Quatrièmement, il reste nécessaire de renforcer les mécanismes classiques de représentation en faisant appel à d'autres formes de participation telles que le rappel, le référendum, les médiateurs locaux, les enquêtes sur la fourniture des services et l'établissement participatif des budgets que pratiquent certaines villes d'Amérique latine et d'Afrique australe.

L'auteur conclut que résoudre ces problèmes prendra du temps et demandera de l'énergie, de la volonté et de l'imagination. Deux optiques stratégiques pourraient se révéler utiles. D'abord, la décentralisation démocratique devrait être conçue de manière évolutive, et non comme un événement en soi. Ensuite, les Etats d'Afrique doivent élargir le cercle des institutions

actuellement mises à contribution et l'étendre à des organisations non gouvernementales telles que des organisations religieuses et communautaires qui sont pour la plupart tenues à l'écart de la décentralisation démocratique et pourraient devenir des acteurs importants.

Dele Olowu est maître de conférences en politique et administration publique à l'Institut d'études sociales de La Haye, Pays-Bas.

Resumen

Existe una serie de razones—de carácter histórico, político y económico—por las que los gobiernos de los países en desarrollo están generalmente más centralizados que los gobiernos de los países industrializados. Sin embargo, en el decenio de 1990, diversos factores despertaron en los gobiernos nacionales y los organismos de desarrollo internacional un interés renovado por el nivel de la administración local de los países en desarrollo. Estos factores incluyen la mundialización, la crisis económica y el ajuste estructural, y la democratización, así como fuerzas locales y nacionales tales como la urbanización rápida, las identidades étnicas reforzadas, etc.

Este documento se centra en los países africanos—sin excluir referencias ocasionales a otros países en desarrollo—para que el debate sea más manejable. Si bien la relación entre ajuste y democratización, y la institucionalización de las administraciones locales en América Latina y los países de Europa del Este han sido objeto de investigaciones y análisis sistemáticos, en los países africanos apenas se han analizado ni desarrollado las políticas de descentralización.

Las políticas y programas de descentralización en África a menudo se han elaborado más bien sobre la base de argumentos ideológicos (que ensalzan la supremacía del partido, Estado o mercado) que del análisis de la realidad. Esta situación se ha agravado más aún por la escasa información disponible sobre las cuestiones de economía política local, lo que explica asimismo que las evaluaciones de los programas de descentralización en los países africanos hayan dado por lo general resultados negativos, con muy pocas excepciones.

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_21549

