



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De Afrikaanse staat en economische crisis: herstel door 'political development'**

Cranenburgh, O. van

### **Citation**

Cranenburgh, O. van. (1988). De Afrikaanse staat en economische crisis: herstel door 'political development'. *Acta Politica*, 23: 1988(4), 463-485. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449659>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449659>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



ongunstige wereldeconomische context.<sup>4</sup> In de afhankelijkheidstheorieën en neomarxistische literatuur werden Afrika's economische problemen voornamelijk door externe en economische factoren verklaard. De integratie in de wereldeconomie en de ongunstige positie van de ontwikkelingslanden binnen die internationale structuur vormden de belangrijkste verklarende factor van Afrika's economische malaise. Door de nadruk op economische en externe (internationale) factoren kregen interne en politieke factoren nu een marginale rol toebedeeld. De politiek en de 'staat' vonden voornamelijk een plaats binnen de theorieën als afhankelijke variabele.

De verdieping van de economische crisis in de jaren tachtig heeft ertoe geleid dat een hernieuwde aandacht voor de politiek ontstond. Deze trend is ingezet door de analyses van het gevoerde *beleid* in Afrikaanse landen. Met name het gevoerde landbouwbeleid werd een doelwit van kritiek en de rol van de staat in economische ontwikkeling werd onderwerp van heftige discussie.

Uit de literatuur over het Afrikaanse beleid werd duidelijk dat er een mate van *variatie* bestaat tussen Afrikaanse landen wat betreft het gevoerde beleid en de economische 'performance' (zie onder anderen Faber en Green 1985). Deze variatie kwam in de afhankelijkheidstheorieën en het neomarxisme weinig tot uiting. Zij duidt erop dat interne politieke factoren significant kunnen zijn in de verklaring van succes of falen van economische ontwikkeling. Anderzijds komen in de recentere literatuur ook enige *constanten* naar voren bij de vergelijking van Afrikaanse regimes en het functioneren van politieke systemen. De politieke organisatie van het besluitvormingsproces en de concentratie van de politieke macht in het 'centrum' van de Afrikaanse staten (met name de eenpartijstaten en militaire regimes) zijn interne politieke factoren die in hoge mate de uitkomsten van het politieke proces in de vorm van beleid kunnen bepalen. De paradoxale combinatie van autoritaire politiek en ineffectiviteit van het staatsapparaat, vooral met betrekking tot het oplossen van de economische crisis – het verschijnsel van de *soft state* – blijkt tevens van groot belang om enkele kenmerken van de Afrikaanse politiek te kunnen begrijpen. Het spanningsveld tussen staat en maatschappelijke actoren verdient dan ook een centrale plaats in de analyse van de Afrikaanse crisis.

### Externe factoren: afhankelijkheid en neokolonialisme

Afhankelijkheid en neokolonialisme als benaderingen in de politieke economie zijn gericht op de positie van Afrikaanse landen in de wereldecono-

mie. Stagnatie van de voedselproductie in die landen wordt volgens deze visie voornamelijk door *externe* factoren verklaard, met name de integratie in een door het Westen gedomineerde wereldeconomie. De Afrikaanse landen hebben in de wereldeconomie een rol van producent van grondstoffen en landbouwproducten voor de export naar het 'centrum' toebedeeld gekregen. Zo zijn 'monoculturen' (zie b.v. Franke/Chasin 1979 en Lappé/Collins 1979) en 'exportenclaves' ontstaan met als gevolg een grote afhankelijkheid van internationale markten. De handel met het 'centrum' van de wereldeconomie wordt gezien als een *unequal exchange*: de primaire producten van de Derde Wereld-landen brengen op de wereldmarkt stelselmatig minder op dan de producten die de Derde Wereld van het 'centrum' moet importeren (zie Nyerere 1986). Overwegend lage prijzen voor de primaire producten van de Derde Wereld betekent volgens deze visie dat exportproductie steeds moet worden verhoogd en dat de voedselsector stelselmatig wordt verwaarloosd. Er wordt onvoldoende in de voedselsector geïnvesteerd, en de voornaamste functie van de voedselsector is goedkoop voedsel te produceren ten behoeve van de steden en exportsectoren (de Janvry 1981).

De gerichtheid op de export leidt tot een zeker dualisme in de landbouwsector: moderne produktiemethoden zijn geconcentreerd in de exportsector, en de voedselsector blijft achter in de ontwikkeling (Murdoch 1981). De rol van multinationale ondernemingen in de export- en moderne voedselsector wordt kritisch beoordeeld als een van de mechanismen waardoor hulpbronnen aan de Afrikaanse landen onttrokken worden (zie b.v. George 1981). Ook de rol van donors en de Wereldbank wordt gezien als een middel om de Afrikaanse landen verder in de wereldeconomie te integreren door voor externe markten te produceren (zie vooral Payer 1982, Williams 1981). In deze visie wordt het overheidsbeleid dat deze situatie bestendigt teruggevoerd op de beheersing van de staat door een nationale elite – een zogenaamde *comprador bourgeoisie*, die gelieerd is aan een externe internationale bourgeoisie. Het beleid weerspiegelt dan de belangen van deze constellatie van actoren. Het overheidsbeleid kan de voedselproblematiek dan ook niet oplossen, tenzij het gericht is op structurele verandering. Productie voor de export zou dan plaats moeten maken voor productie om in de eigen levensbehoeften te voorzien. Vaak wordt verondersteld dat door middel van revolutie en een socialistisch beleid de relatie met de internationale economie kan worden verbroken (*de-linkage* en *self-reliance*). Het is duidelijk dat de problematiek van voedseltekorten in deze visie niet los staat van de structuur van de gehele plaatselijke en wereldeconomie. Ook kan verandering pas optreden als een politieke omwenteling heeft plaatsgevonden en de staat in handen is van een 'progressieve coalitie'.



Er zijn talloze meer of minder genuanceerde variaties binnen de afhankelijkheidsbenadering, maar één veronderstelling ligt aan deze benadering ten grondslag: men veronderstelt, expliciet of impliciet, dat er een *nul-somsituatie* bestaat, met andere woorden een 'uitruil' tussen productie van voedsel voor plaatselijke consumptie en productie van exportgewassen. Het beeld is dat exportproducten voedsel 'verdringen'; dat exportproductie ten koste gaat van productie van voedsel. De kwestie van 'voedsel versus cash' komt tegenwoordig in elk debat over de voedselproblematiek wel aan de orde (zie b.v. Lappé/Collins). Maar een 'uitruil' van voedsel versus cash mag niet zomaar worden verondersteld. In de eerste plaats is het onderscheid 'voedsel versus cash' problematisch: ook voedsel wordt op grote schaal voor de handel geproduceerd. In de tweede plaats hangt het af van de relatieve schaarste van produktiemiddelen of productie van voedsel werkelijk moet concurreren met productie van exportgewassen.

Er kan een conflict bestaan tussen productie van voedsel voor de plaatselijke bevolking of productie voor de export indien produktiefactoren schaars zijn. Het valt niet te ontkennen dat er vaak keuzes gemaakt moeten worden wat Afrika produceert en voor wie, en dat de noodzaak deviezen te verdienen daarbij de keuze in grote mate beïnvloedt. De waarde van het afhankelijkheidsperspectief ligt dan ook in het belichten van de externe factoren die de ruimte waarbinnen een beleid gekozen kan worden, soms ten zeerste inperken. Maar de keuzes moeten niet gesimplificeerd worden en niet in alle gevallen is er sprake van een nul-somsituatie. 'Voedsel versus cash' impliceert dat alle productie voor de handel de voedselvoorziening in gevaar zou brengen. Maar bij beginnende industrialisatie en een groeiend staatsapparaat is productie van *voedsel voor de handel* een voorwaarde voor het welzijn van de stedelijke bevolking. Door een eenzijdige nadruk op externe factoren die de uitkomsten in de vorm van beleid zouden bepalen worden interne politieke factoren in de afhankelijkheidsbenadering ondergewaardeerd. Zoals Smith (1979) betoogde in een meer theoretisch gefundeerde aanval op de afhankelijkheidstheorieën, leidt deze visie tot een onderwaardering van onderlinge verschillen tussen Derde Wereld-landen en de cruciale variabelen 'staat' en 'politieke coalities' binnen de staat.

Binnen de afhankelijkheidsbenadering hebben interne factoren recentelijk meer aandacht gekregen (zie vooral Cardoso/Faletto 1979 voor Latijns-Amerika, en Sklar 1979 en Leys 1978 voor Afrika). Afhankelijkheid kan ook van binnen uit geschapen of bevorderd worden. Afrikaanse elites blijken zich in veel gevallen gaarne te laten 'adopter' door internationale belangen en ontwikkelen een direct belang bij de integratie in de wereldmarkt (Leys 1978 en Swainson 1980 voor Kenia). De ontwikkeling van

een afhankelijke structuur heeft dus ook een interne dynamiek en Afrikaanse regeringen kunnen die door middel van het beleid beïnvloeden. Analyses van het gevoerde landbouwbeleid leiden dan ook tot een herwaardering van interne politieke factoren in de Afrikaanse crisis.

## Beleid

De Afrikaanse staat – of hij nu door een 'Afrikaans socialistische', marxistische of liberaal-kapitalistische ideologie wordt geïnspireerd<sup>5</sup> – heeft sinds de onafhankelijkheid een actieve rol gespeeld in de economie. De koloniale erfenis heeft hiertoe in grote mate bijgedragen: het koloniale bestuur werkte in sommige landen al decennia met staatsmonopsonies zoals de marketing boards die het alleenrecht bezitten landbouwproducten van de boeren op te kopen. Het étatisme in Afrika vond vervolgens uiting in de pogingen industrialisatie via 'imports substitutie' tot stand te brengen, maar werd tevens voortgezet in het landbouwbeleid.<sup>6</sup> Verregaande interventie in de markt voor landbouwproducten en produktiemiddelen, een uitgebreid stelsel van subsidies en prijscontroles, staatsmonopsonies en grootschalige staatsprojecten kenmerken het landbouwbeleid van de landen bezuiden de Sahara. Tekenend voor het beleid in Afrikaanse landen zijn de overwegend lage prijzen die voor landbouwproducten worden vastgesteld en de overwaardering van de nationale munt. Beide hebben als resultaat dat Afrikaanse boeren ontmoedigd worden voor de handel te produceren (Bauer 1984: 13-14). Deze interventie in de landbouwsector blijkt grotendeels in dienst te staan van de ontwikkeling van de industrie en staatssector – de stedelijke sectoren (zie ook Lipton 1977, Bates 1981). Alhoewel vele Afrikaanse regeringen in de jaren zeventig zijn overgegaan op 'plattelandsontwikkeling' en later op het bereiken van 'voedselveiligheid', blijkt de zogenaamde *urban bias* in het feitelijke beleid zich in grote mate voort te zetten.<sup>7</sup> Er is een duidelijke consensus in de literatuur dat beleidshervormingen een absoluut vereiste zijn om uit de economische malaise te komen. De economische interventie van de Afrikaanse staat moet worden gewijzigd – ja volgens sommige auteurs (zoals Bauer en Berg) zelfs geheel stopgezet.

Een deel van de literatuur over het landbouwbeleid is 'technocratisch' van aard. Falend beleid wordt er in landbouwwetenschappelijke of economische termen verklaard zonder dat daarbij de politieke context van het beleid aan de orde komt. Een voorbeeld van die technocratische literatuur is het Wereldbankrapport van 1981: *Accelerated Development for Sub-Saharan Africa*; het is een uitvoerig betoog tegen de Afrikaanse staatsinterven-



tie. De toenmalige president van de Wereldbank heeft ook in daarop volgende publikaties zijn pleidooi voor de particuliere sector voortgezet (zie onder anderen Berg 1985). Opvallend hierbij is dat het denken over de staatsinterventie zich in vrij simplistische dichotomieën afspeelt: het debat lijkt te gaan over pro- of contra-staatsinterventie. De vraag is echter 'wat voor soort (economische) staatsinterventie' en 'met wat voor effecten' (zie ook Faber en Green 1985). Verder wordt er in de 'technocratische' literatuur volstaan met de aanbeveling het beleid te veranderen. Een tweede tekortkoming van de technocratische literatuur is dan ook dat de politieke haalbaarheid van die hervormingen wordt genegeerd. De politieke motieven voor het bestaande beleid en de organisatie van het politieke besluitvormingsproces worden buiten beschouwing gelaten. Daardoor klinken aanbevelingen het beleid te veranderen vaak naïef in de oren. Er is een impliciete aanname dat de staat door middel van het beleid het 'algemeen belang' zou nastreven (b.v. Timmer e.a. 1983). Er is nauwelijks aandacht voor de *politieke interventie* van overheden en de mogelijke gevolgen van die interventie voor het beleid en de economische 'prestatie'. Op welke wijze structureert de staat de organisatie van maatschappelijke actoren en hoe beïnvloedt de verhouding tussen staat en maatschappelijke actoren het beleid?

Beleidsvoornemens en beleidsdocumenten worden in de technocratische literatuur als uitingen van oprechte intenties geïnterpreteerd. Maar er is vaak een discrepantie tussen de doelstellingen in de beleidsdocumenten en het feitelijke beleid, met andere woorden de specifieke maatregelen die genomen worden, alsmede de effecten van beleid.<sup>8</sup> Uiteindelijk kan de technocratische literatuur geen verklaring geven voor het verschijnsel dat, ondanks veelvuldige aankondigingen sinds het begin van de jaren zeventig van beleid gericht op plattelandsontwikkeling en voedselveiligheid, de agrarische crisis blijft voortduren. Voor een verklaring van het succes of falen van het beleid kunnen politiek-economische benaderingen die gericht zijn op interne politieke factoren meer inzichten bieden.

### De politieke basis van het beleid

Indien vijftien jaar beleid, nominaal gericht op plattelandsontwikkeling, nog geen voedselveiligheid heeft kunnen brengen, zou dat enerzijds kunnen betekenen dat structurele beperkingen (b.v. de afhankelijkheid) de voedselveiligheid in de weg staan. Anderzijds kan het betekenen dat er interne politieke beperkingen zijn die te maken hebben met de Afrikaanse staat en de politieke motieven voor het beleid. Hoe wordt 'plattelandsont-

wikkeling' precies ingevuld? En welke belangen komen in dat beleid tot uiting? De impliciete aanname in de 'technocratische' literatuur van een neutrale staat die het algemeen belang nastreeft is problematisch; ook de aard van de actoren en het 'veld' van tegengestelde belangen waarin het beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd, moeten aan een onderzoek worden onderworpen. Het gevoerde beleid zal bepaalde groeperingen bevoordelen, ten koste van andere. Vragen als *cui bono*, en hoe proberen actoren hun belangen in overheidsbeleid om te zetten, moeten in een politieke benadering centraal staan. Hoe valt het te verklaren dat Afrikaanse regeringen een beleid voeren dat de meerderheid van de bevolking – de boeren – benadeelt?

*Beleid en de 'logic of collective action'* – Om deze vragen te beantwoorden kan het theoretisch perspectief van de *collective choice*-benadering worden gebruikt. In deze aan de micro-economie ontleende benadering wordt het overheidsbeleid uiteindelijk teruggevoerd op rationele keuzen van individuele actoren, de 'logica van collectieve actie' van die actoren en op de institutionele omgeving. Robert Bates (1981 en 1983) heeft deze benadering toegepast op het Afrikaanse landbouwbeleid en hiermee tevens een bijdrage geleverd aan de verdere theorievorming binnen de politieke economie.

Afrikaanse producenten zijn grotendeels boeren: de produktiestructuur wordt gekenmerkt door zeer veel kleine familieboerderijen, die deels in hun eigen levensbehoeften kunnen voorzien en deels voor de handel produceren. Theodor Shanin definieerde het begrip *peasants* (te onderscheiden van wat in het Engels *farmers* wordt genoemd) als volgt:

'...small producers on land who, with the help of simple equipment, their own labor, and that of their families, produce mainly for their own consumption and for meeting obligations to the holders of political and economic power, and reach nearly total social self-sufficiency within the framework of a village community' (Shanin 1972: 39).

De belangrijkste component van deze definitie betreft de marktpositie van de producent: enerzijds is hij<sup>9</sup> gedeeltelijk in de markt geïntegreerd, anderzijds is hij gedeeltelijk *self-sufficient*, dat wil zeggen hij kan in zijn eigen levensbehoeften voorzien. Hier is eerst de integratie in markten van belang.

Bates stelt dat de Afrikaanse boer te maken heeft met drie markten, namelijk die voor zijn produkten, die voor produktiemiddelen, en die voor consumptiegoederen (Bates 1981). Een gunstige prijs voor agrarische produkten is een collectief goed, dat door middel van collectieve actie tot



stand kan komen. Een toepassing van Olsons *logic of collective action* zou verklaren waarom collectieve actie in de produktiestructuur van de Afrikaanse landbouwsector moeilijk te realiseren is. De veelheid van kleine produktie-eenheden betekent dat collectieve actie een geringe potentiële opbrengst heeft en de geringe waarschijnlijkheid dat een resultaat bereikt wordt, leidt ertoe dat individuele boeren niet aan de produktie van het collectieve goed meewerken. Kleinere aantallen van grote producenten kunnen gemakkelijker collectieve actie organiseren om bij voorbeeld hoge prijzen te bewerkstelligen. De potentiële opbrengst van collectieve actie is in dat geval groter voor iedere deelnemer en de waarschijnlijkheid van succes is groter. Met behulp van de logica van collectieve actie kan een model van beleidsvorming worden geconstrueerd waarbij het gevoerde overheidsbeleid een weerspiegeling vormt van de belangen van de met succes georganiseerde maatschappelijke groeperingen. Een voorbeeld van succesvolle collectieve actie van grote producenten zijn de Keniaanse maisproducenten (Europese settlers), die hoge prijzen voor hun producten wisten te bewerkstelligen. Ghanese cacao producenten daarentegen, die zich kenmerken door grote aantallen kleine produktie-eenheden, konden zulke actie niet organiseren en stonden tegenover een klein aantal geconcentreerde cacaohandelaren, die de prijzen juist laag wisten te houden (zie Bates 1983: 71). Stedelijke groeperingen rondom de nieuwe industrieën kenmerken zich door relatief hoge concentratie en grote produktie-eenheden en bereiken door middel van belangenorganisatie de gewenste bescherming en hogere prijzen voor industriële producten. Bates spreekt van een ontwikkelingscoalitie in de Afrikaanse landen die de stedelijke groeperingen zoals industriële en vakbonden, staatsambtenaren en de rurale elites omvat, en de meerderheid van Afrikaanse producenten uitsluit. Het gevoerde landbouwbeleid is dan een bij-product van de relatie tussen Afrikaanse regeringen en stedelijke groeperingen (Bates 1981 en 1983: 121 e.v.).

In dit model van beleidsvorming 'respondeert' de staat op de door georganiseerde maatschappelijke belangengroepen geleverde 'input' in het politieke systeem. Het model is analoog aan het systeemtheoretische model van 'input-conversie-output', waarbij het conversieproces een 'black box' is en de staat als variabele verdwijnt.<sup>10</sup> De nadruk op de organisatie van collectieve actie door maatschappelijke actoren alleen laat weinig ruimte over voor een autonome rol van de staat in het beleid: in het beleidsproces echter zijn staatsactoren, zoals ministeries van landbouw en plattelandontwikkeling, planning, of de *parastatals* meestal dominant. De percepties en belangen van ambtenaren in het staatsapparaat en institutionele belangen kunnen bepalend zijn voor de uitkomsten van het be-

leidsproces.<sup>11</sup> Ook speelt de staat een grote rol in de organisatie van maatschappelijke groeperingen zelf; dit is geen autonoom maatschappelijk proces. Het 'responsieve model' dient daarom aangevuld te worden met een model waarin de rol van de staat naar voren wordt gebracht.

*Beleid en het belang van de staat: de staat als autonome factor* – Bates doet een poging een tweede model van beleidsvorming te construeren, waarbij de autonome rol van de staat centraal moet staan. Tegenover de marxistische noties van 'relatieve autonomie' van de staat poneert hij dat de politiek (de staat<sup>12</sup>) volledig autonoom is als het gaat om het verklaren van uitkomsten in de vorm van beleid. Hij richt zich daarom op de belangen van de staat:

'States have their own objectives. They want taxes and revenues and intervene actively in their economic environments to secure them'. (Bates 1983: 146-7).

Terwijl in de marxistische theorieën de staat de verwezenlijking van de produktieve mogelijkheden van de heersende produktiewijze nastreeft, is de Afrikaanse staat ook vaak gericht op de transformatie van die produktiewijze naar een Afrikaanssocialistische. Voorts,

'... rather than securing the fullest realization of the productive potentialities at society's command, the state can in fact both fetter and undermine them... political forces may act at the cost of economic rationality and solely in service of themselves'. (Bates 1983: 147).

De étatistische visie over de rol van de staat in het ontwikkelingsproces, en de daarmee gepaard gaande onstuimige groei van het staatsapparaat, verhoogt de noodzaak een staatsinkomen te garanderen (zie ook Hinderink 1986). De enige bron voor staatsinkomsten in de meeste Afrikaanse landen is belastingheffing op landbouwproducten. Lage voedselprijzen en de in de *parastatals* gevestigde monopsonies zijn equivalent aan belastingheffing. Het landbouwrijksbeleid is dan afhankelijk van de noodzaak een staatsinkomen te verwerven.

Afrikaanse regeringen hebben ook belang bij het vergroten van de *politieke macht* over de bevolking en het vergroten van de politieke steun. Men kan de staatsinterventie in de markt dan ook zien als een instrument om politieke macht te vergroten (zie vooral Bates 1983: 125 e.v.). Om die reden geven Afrikaanse regeringen de voorkeur aan het uitdelen van deelbare voordelen boven ondeelbare zoals een algemene prijsverhoging. Deelbare voordelen zoals subsidies op produktiemiddelen kunnen op specifieke individuen gericht worden om de nadelige gevolgen van lage prijzen



voor hun produkten op te vangen. Zo zijn schijnbare tegenstrijdigheden, zoals het naast elkaar bestaan van hoge belastingen op landbouwprodukten en subsidies op produktiemiddelen, zoals kunstmest, zaden en machines tevens verklaard. De inefficiënties in de markt voor landbouwprodukten en produktiemiddelen zijn in deze visie geen ongewenst neven-effect van een beleid gericht op het 'algemeen belang', maar een *politieke hulpbron* voor de regering. Deelbare voordelen, zoals subsidies op produktiemiddelen kunnen aan specifieke individuen of groepen uitgedeeld worden, om daarmee steun voor het regime te verkrijgen. Een gedeelte van de boeren (veelal de meer moderne of zogenaamde *progressive farmers*) worden zo in het systeem gecoöpteerd; de verdeeldheid van de boerensamenleving die daaruit voortvloeit, voorkomt dat boeren zich *en masse* zouden organiseren voor een beleid dat de landbouwsector ten goede komt. Bates merkt overigens op dat dit alleen mogelijk is binnen de institutionele context van de eenpartijstaat. De enige partij zou dan een politieke vorm zijn die het regime moet beschermen tegen oppositie van de meerderheid van de bevolking, dat wil zeggen de boeren. In tegenstelling tot de officiële retoriek van de 'eenheidspartijen' zouden deze regimes dan dienen om de regering ondanks die enge basis in stand te houden.

Bates' werk over de politieke basis van het Afrikaanse landbouwbeleid is baanbrekend. De toepassing van een *collective choice*-benadering op het Afrikaanse landbouwbeleid resulteert in een vrij plausibele en elegante verklaring voor de complexe en ogenschijnlijk tegenstrijdige gegevens daarvan, en zijn nadruk op de autonome rol van de staat vormt een bijdrage aan de theorievorming binnen de politieke economie. Maar er blijven enkele problemen. De modellen die geconstrueerd zijn mogen dan 'aanvullend' zijn, maar wat zijn nu de belangrijkste verklarende factoren voor het Afrikaanse landbouwbeleid? Is het nu de logica van collectieve actie van maatschappelijke actoren, de autonome staat, de noodzaak een staatsinkomen te verwerven of het streven politieke steun te creëren? En wat dat laatste betreft dringt de vraag van het 'waarom?' zijn toch weer op. Waarom zouden Afrikaanse regeringen niet prefereren een bredere politieke basis voor hun regime te vormen door middel van een landbouwbeleid dat de meerderheid van de bevolking ten goede komt? Een antwoord zou wellicht gezocht kunnen worden in de 'strategie van de minimale winnende coalitie'. De algemene neergang in de landbouwsector, en de resulterende stagnatie in de economie laat immers duidelijk zien dat de huidige strategie uiteindelijk *self-defeating* is. Het nastreven van korte-termijnbelangen, zoals afoming van de landbouwsector en politieke overleving leidt niet alleen tot stagnatie in de gehele economie, maar draagt bij tot een verdere afname van legitimiteit van de heersende regimes. Een va-

riant op de theorie van de minimale winnende coalitie is Bates' argument dat stedelijke groeperingen als gespecialiseerde producenten, die slechts een klein deel van hun inkomen aan hun gespecialiseerde produkten maar een groot deel van het inkomen aan voedsel besteden, een hoge prijs voor hun industriële produkten zullen voorstaan en lagere prijzen voor voedsel. Omdat voedsel zo'n groot deel van het te besteden inkomen uitmaakt zullen de producenten van voedsel buiten de coalitie vallen. Producenten van goederen die een minder groot aandeel in het bestedingsbudget vertegenwoordigen, de minderheidsgroepen in de industriële sectoren, zullen wel binnen de coalitie vallen (zie Bates 1983: 122-123). Ook deze theorie valt of staat met de percepties van politieke elites over het eigenbelang en de aard van het politieke spel. Het is een vrij mechanistische benadering, die weinig ruimte biedt voor andere doeleinden dan korte termijn politieke overleving en voor percepties van langere termijn economische belangen.

We blijven zo zitten met een belangrijke politieke factor in de problematiek van het landbouwbeleid. Een autonome staat zou tevens moeten inhouden dat die groeperingen die de staat beheersen door middel van economische en politieke interventie *keuzen* kunnen maken wat betreft de coalitie die de regering steunt. Als de staat werkelijk autonoom zou zijn, zou deze zijn beleid toch ook moeten kunnen richten op lange-termijnbelangen en de meerderheid van de bevolking om op die wijze politieke steun te creëren? Waarom wordt 'ontwikkeling' ingevuld als industrialisatie, terwijl de meerderheid van de bevolking nog niet van elementaire levensbehoeften is voorzien? Waarom wordt geen beleid gevoerd dat de belangen van de meerderheid van Afrika's producenten weerspiegelt?

Er zijn andere politieke factoren, die hierbij een rol spelen. Het beleid bevoordeelt de politieke klasse die zich door de controle over het staatsapparaat kan verrijken en hulpmiddelen kan toekennen aan bevoordeelde groepen. Boeren behoren niet tot die groepen. De politieke cultuur van de Afrikaanse elites kenmerkt zich door een zekere minachting en wantrouwen ten opzichte van boeren. Een patriarchale benadering van de vermeende 'traditionele' Afrikaanse boeren komt tot uiting in het koloniale en postkoloniale beleid. Ook de hedendaagse regerende elites tonen weinig begrip voor de Afrikaanse boer: zij worden meer als hindernis dan als bron voor ontwikkeling gezien. Daarnaast zijn boeren politiek ineffectief: zij zijn maar nauwelijks in het politieke systeem geïntegreerd. Deze problematiek staat centraal in een benadering die men tegenover die van Bates kan stellen: voor Hyden is het verschijnsel van de Afrikaanse *soft state* onlosmakelijk verbonden met de produktiewijze van de Afrikaanse boer.



*Beleid en het belang van de boeren: de boer als autonome actor* – In het werk van Bates komt de staat naar voren als een sterke actor (of: samenstel van actoren), die middelen aanwendt om maatschappelijke actoren 'af te kopen', onder controle te houden, en die hulpmiddelen aan deze maatschappelijke actoren kan onttrekken. Daartegenover kan het concept van de *soft state* gesteld worden.<sup>13</sup> Voor Afrika is dit concept vooral uitgewerkt door Hyden, die zich bezighoudt met de verhouding tussen de Afrikaanse staat en de boerensamenleving. Het begrip vertoont echter ook affiniteit met het werk van Zolberg (1966) gericht op het verschijnsel dat de moderne politieke instituties in West-Afrika maar een beperkte greep hebben op de samenleving; en het werk van Bienen (1970) betreffende de beperkte macht van de enige politieke partij in Tanzania; en de marginaliteit van de Afrikaanse staat volgens Jackson en Rosberg (1982 en 1985).

Jackson en Rosberg onderscheiden externe en interne soevereiniteit. De onafhankelijkheid heeft de nieuwe Afrikaanse staten externe soevereiniteit gebracht: het einde van het koloniale tijdperk bracht internationale juridische legitimiteit. Maar die formele status betekende niet dat de Afrikaanse staat een empirische realiteit was: in extreme gevallen, zoals Zaïre, desintegreerde de empirische staat vrijwel volledig en werd de juridische huls een farce. Het ontbrak in die staten aan interne soevereiniteit. Volgens de weberiaanse definitie van de staat is er in de Afrikaanse context soms geen sprake meer van een staat, namelijk wanneer regeringen hun monopolie op het legitiem gebruik van geweld niet kunnen handhaven (Zaïre, Nigeria, Tsjaad, Ethiopië en Mozambique zijn extreme voorbeelden). Intern kenmerken veel Afrikaanse staten zich door geringe legitimiteit, lage capaciteit, een ineffectieve bureaucratie, ongedisciplineerdheid en corruptie van staatsambtenaren. Jackson en Rosberg spreken dan ook van de 'marginality of African states' (Jackson en Rosberg 1982 en 1985).

In het werk van Hyden staat het falende ontwikkelingsbeleid van Afrikaanse landen centraal. De voornaamste beperkende factor voor het Afrikaanse beleid is dat de Afrikaanse staat een zeer beperkte macht heeft in de maatschappij. Hyden voert dit terug op de Afrikaanse produktiewijze. De boerensamenleving kenmerkt zich door een zodanige produktiewijze dat boeren grotendeels in hun eigen levensbehoeften kunnen voorzien. De Afrikaanse producent heeft controle over een stukje land en dus over zijn voornaamste produktiemiddel. Hij voorziet in zijn eigen voedsel, en kan in zijn eigen levensbehoeften voorzien. Bovendien wordt hij geleid door de normen van wat Hyden noemt de *economy of affection*. Binnen de *economy of affection* gelden vooral verwachtingen en verplichtingen binnen een beperkte groep van verwanten of gemeenschapsleden en krijgt de produktie van overschotten voor de handel geen prioriteit. De produktiewij-

ze van de Afrikaanse boer zou deze onafhankelijk maken: hij is niet 'gevangen' in een netwerk van relaties met andere maatschappelijke actoren of de staat. De boeren zouden omgang met andere actoren kunnen vermijden en een *exit option* bezitten. 'Small' is hier 'powerful' en de staat kan weinig middelen aanwenden om boeren te beïnvloeden. Medewerking van boeren moet worden afgekocht of afgedwongen. In Tanzania heeft de staat bij voorbeeld allerlei infrastructuur en diensten verleend aan de nieuw te vormen *ujamaa* dorpen.<sup>14</sup> Maar in ruil daarvoor hebben boeren een minimale medewerking aan het beleid verleend. Volgens Hyden is deze geringe macht van de staat de reden dat het Afrikaanse ontwikkelingsbeleid (of het nu socialistisch of kapitalistisch is) moet falen. De staat kan zich onvoldoende een surplus toeëigenen.

'State power' is a hollow concept in the African context where those who presumably control the state do not control the country's economy. The hard fact of the African political economy is that it is easier to control foreign capital than it is to control the majority of the country's domestic producers – the peasants (Hyden 1980: 209).

Deze visie over de macht van de staat *vis-à-vis* de boeren vinden we ook bij George terug:

Throughout history, ruling groups have tried to keep a great secret: they need the peasants – the producers of wealth – far more than the peasants need them (George 1984: 6).

Hyden ziet in 1980 een belangrijke, maar onconventionele taak voor Afrikaans-socialistische regeringen weggelegd: het beleid moet gericht zijn op het omvormen van de *economy of affection*; impliciet rechtvaardigt hij dat het beleid (zoals de *ujamaa* dorpen campagnes in Tanzania) met een zekere mate van dwang gepaard gaat. In een later werk is Hyden echter van mening veranderd en stelt hij dat alleen het kapitalisme (of althans een grotere rol voor de vrije markt) de *economy of affection* van de Afrikaanse boeren kan breken (Hyden 1983). De beperkende factor voor het Afrikaanse beleid blijft de combinatie van de autonome boer en de *soft state*.

Door zijn nadruk op de autonomie van de Afrikaanse boer verschilt Hydens definitie van boeren van andere gangbare definities van boeren (zoals de geciteerde definitie van Shanin) en tevens van de benadering van Bates, waarin de integratie in markten centraal staat. Volgens andere definities kenmerken boeren (*peasants*) zich niet alleen door een zekere mate van autonomie, maar tevens door een mate van afhankelijkheid (ten gevolge van gedeeltelijke integratie in marktprocessen). Kasfir (1986) heeft Hyden dan ook bekritiseerd omdat juist de afhankelijkheid van boeren in zijn werk niet naar voren komt. In het proces van *peasantization* – de ont-



wikkeling van 'primitive cultivators' naar 'peasants' – staat de toenemende integratie in marktprocessen en daarmee gepaard gaande afhankelijkheid juist centraal. De koloniale staat heeft de boeren permanent aan zich gebonden door de invoering van hut- en 'poll'-belastingen. De Tanzaniaanse staat is er toch in geslaagd ten minste vijf miljoen boeren naar nieuwe dorpen te verhuizen. En de staat slaagt erin hulpmiddelen aan de boeren te onttrekken ten behoeve van de staat en stedenbevolking (Kasfir 1986). De Afrikaanse boer lijkt eerder een slachtoffer van de staat. In de visie van Wolf (1963: 3-4) en Migdal (1974: 16) zijn *peasants* per definitie een onderworpen klasse. Ook Barrington Moore benadrukt de afhankelijkheid van de boer en stelt dat ontwikkeling altijd ten koste gaat van de boeren: 'Just what does modernization mean for the peasantry beyond the simple and brutal fact that sooner or later they are its victims?' (Moore 1966: 467).

Hyden betoogt evenwel dat dit proces in Afrika nog niet is voltooid, ja zelfs nog niet op gang is gekomen. Hij benadrukt de onafhankelijkheid van de Afrikaanse boer en de afwezigheid van integratie in markten. Afrikaanse boeren moeten nog *peasants* worden in de zin van Shanin, Wolf of Migdal.

Hydens visie is verwant aan de zogenaamde moral economy-school, voor zover boeren worden gezien als actoren binnen prekapitalistische sociale formaties met een eigen normenstelsel (Migdal 1974; Scott 1976). Binnen het normenstelsel van de *economy of affection* worden de eisen van de staat als verstorend en bedreigend ervaren. Boeren zouden dus terughoudend zijn tegenover produktie voor de markt en risico's vermijden. De boerengemeenschappen zijn erop gericht boeren tegen invloeden van buitenaf te beschermen. Het belang van de boeren ligt dan ook in het behouden van de autonomie om zich tegen de buitenwereld te beschermen.

Hydens noties van een *uncaptured peasantry* en een staat zonder macht in een traditionele boerenmaatschappij vormt een door andere terminologie versluierde terugkeer naar bekende thema's uit de *political development*-literatuur. We hebben in feite te maken met de problematiek van 'politieke penetratie'. LaPalombara schrijft bij voorbeeld in 1973 dat de grootste hindernis voor de nieuwe onafhankelijke staten wordt gevormd door de weerstand van de traditionele boeren ten opzichte van ontwikkeling (LaPalombara 1973: 226). Politieke penetratie werd veelal gedefinieerd als de noodzaak macht in de maatschappij te krijgen voor regeringen in nieuwe staten en werd al spoedig geïdentificeerd met de belangen van heersende elites en handhaving van de status-quo. Coleman definieert het begrip als volgt – in een expliciete poging het begrip van conservatieve connotaties te ontdoen: *political penetration* is

'... that ensemble of processes by which the political-administrative-judicial centre of a new state (1) establishes an effective and authoritative central presence throughout its geographical and sectoral peripheries, and (2) acquires a capacity for the extraction and mobilization of resources to implement its policies and pursue its goals, however these may be determined' (Coleman in Coleman/Cliffe/Doornbos 1977: 3).

Om bij Hydens case study van Tanzania te blijven, de *transformation approach* in plattelandontwikkeling, later culminerend in de *ujamaa* dorpen-campagnes kan het best als een strategie van politieke penetratie worden geïnterpreteerd, en minder als een experiment in socialistische transformatie. De strategie berust op de veronderstelling dat boeren aan traditionele patronen zijn gebonden. Ontwikkeling vereist dan dat de regering de boeren uit de traditionele omgeving weghaalt en na hervestiging in nieuwe dorpen moderne produktiemethoden introduceert. In dit opzicht was het, als we Hyden volgen, een mislukte poging: de Tanzaniaanse boeren blijven 'uncaptured'. Door te weigeren te produceren voor de handel en slechts een minimale medewerking te verlenen bij de hervestigingsprogramma's hebben boeren hun veto-macht gebruikt.

Ook Sandbrook (1985) verklaart de ineffectiviteit van de Afrikaanse staat door te verwijzen naar de gebrekkige integratie van boeren in de samenleving. In die maatschappelijke context is de staat volgens hem afhankelijk van 'mercenary incentives' en dwang. De politiek kenmerkt zich dan door persoonlijke heerschappij gebaseerd op een netwerk van patroon-cliëntrelaties. Medewerking aan het beleid kan alleen worden afgekocht of afgedwongen – beide relatief dure en ineffectieve strategieën. In de termen van 'politieke ontwikkeling' zijn de crises van integratie, penetratie en legitimiteit verre van opgelost in de hedendaagse Afrikaanse politiek.

Als we terugkeren naar de vraag waarom Afrikaanse regeringen een nauwe basis voor het regime scheppen door de steun van stedelijke groeperingen en rijkere boeren te zoeken, kan de notie van een *uncaptured peasantry* het antwoord bieden. Voor zover boeren niet geïntegreerd zijn in het politieke systeem vormen zij geen politiek kapitaal; zij houden de staat en de markt liever op een afstand. Wanneer medewerking van boeren nodig is moet die worden afgekocht of afgedwongen. Stedelijke en industriële groeperingen vormen wel politiek kapitaal; zij zijn afhankelijk van andere maatschappelijke groeperingen en de staat, en interactie met de staat is een noodzaak. De coalitievorming van de heersende elites zou dan worden bepaald door de problematiek van een *uncaptured peasantry*.

In de hier behandelde literatuur van Hyden, Bates, Sandbrook en Kasfir komt een paradox naar voren. De notie van een *soft state* creëert een para-



dox als deze naast de verschijnselen van extractie en machtmonopolie in de Afrikaanse politiek wordt geponeerd. De Afrikaanse staat blijkt de capaciteit te bezitten op dusdanige schaal hulpmiddelen aan de landbouwsector te onttrekken ten behoeve van de staat en stedensector, dat algehele neergang in agrarische produktie het gevolg is. Volgens Bates' notie van autonomie streeft de staat zijn eigen belangen na ten koste van de boeren. Concentratie van de macht via eenpartijregimes is daartoe instrumenteel. De politiek van de eenpartijstaat en de militaire regimes van Afrika laat zich op het eerste gezicht beter beschrijven door de term *hard state*. Veel Afrikaanse overheden grijpen hardhandig in het leven van burgers in. De autoritaire tendensen in de Afrikaanse politiek omvatten zowel de relatief welwillende uitvoering van van bovenaf opgelegde ontwikkelingsprojecten op het platteland als de minder welwillende praktijken van preventieve detentie en andere schendingen van mensenrechten (zie Ojo en Sesay 1986).

Hierbij is echter een belangrijke onderscheiding onduidelijk gebleven: op het niveau van de theorievorming mag 'de staat' dan een belangrijke onafhankelijke variabele zijn, maar dat maakt de staat nog niet 'hard': bij een invulling van die variabele blijkt dat juist de 'zachtheid' van de Afrikaanse staat de uitkomsten van de politiek in grote mate bepaalt. Een *'state-centered approach'* sluit niet uit dat de staat 'zacht', of ineffectief kan zijn. Het afkopen van de steun van rurale elites kan ook worden geïnterpreteerd als een uiteindelijk matig succesvolle poging die steun te creëren, ondanks de geringe politieke legitimiteit van Afrikaanse regeringen *vis-à-vis* de meerderheid van agrarische producenten. Ook de 'harde' aspecten van de Afrikaanse staat kunnen dan geïnterpreteerd worden als een respons van heersende groepen op de structurele onmacht van de staat *vis-à-vis* de Afrikaanse boeren. De *soft* en de *hard state* zijn dan twee kanten van dezelfde medaille en volgen uit de fundamentele patstelling tussen de Afrikaanse boer en de staat. En een patstelling is het: Bates' staat mag dan een zekere mate van autonomie bezitten, maar door de gebrekkige integratie van Afrikaanse boeren in de nationale economie kan de Afrikaanse staat niet veel bereiken. En Hydens *exit*-optie mag de boeren dan een mate van autonomie geven, maar meer dan een negatieve (veto) macht brengt dit hun niet.

*Naar een 'voice' voor Afrikaanse boeren* – Het zou echter een vergissing zijn de *soft state* als een structurele beperking voor het beleid en coalitievorming te zien. De omstandigheden van de Afrikaanse produktiewijze zijn wellicht voorlopig een gegeven, maar de strategie waarmee regeringen in de boerensamenleving pogen in te grijpen is resultaat van een politieke

keuze. Hoe en onder welke voorwaarden moeten boeren de interactie met de staat aangaan?

Toen Afrikaanse regeringen na de onafhankelijkheid voor het probleem stonden van gebrekkige integratie van 'perifere' actoren in de samenleving en de beperkte macht van de staat, was de 'natuurlijke' reactie daarop de versterking van het politieke centrum. Eerste stappen in die richting waren de versterking van de uitvoerende macht door de invoering van een presidentieel systeem; en tegen het eind van de jaren zestig was ook een einde gemaakt aan politieke oppositie door de invoering van eenpartijstaten. Het model van de eenpartijstaat werd door politici gerechtvaardigd door te stellen dat de problematiek van onderontwikkeling en etnisch gefragmenteerde Afrikaanse samenlevingen eenheid zou vereisen en een sterke staat. Verder werd betoogd dat ook de eenpartijstaat democratisch zou kunnen functioneren en dat het eurocentrisch was om democratie gelijk te stellen aan een meerpartijstelsel. Het nieuwe model leek in een aantal opzichten op het corporatistisch model van sommige Latijnsamerikaanse staten. Alhoewel de Afrikaanse politieke instituties verschillen van de Latijnsamerikaanse corporatistische structuren, is de visie die ten grondslag ligt aan het eenpartijmodel zeer verwant aan het zogenaamde 'organic statism' dat ten grondslag ligt aan het corporatisme (cf. Stepan 1978). Maatschappelijke organisaties, zoals de coöperatieve beweging, de vakbonden, vrouwen- en jongerengroeperingen worden meestal in de partijstructuur geïntegreerd. Deze organisaties zijn monopolistisch en bezitten weinig of geen autonomie *vis-à-vis* de staat en de partij. De enige partij wordt in de officiële retoriek gelijkgesteld aan de natie, en het bestaan van deelbelangen wordt ontkend. Binnen het nieuwe model wordt het 'algemeen belang' – na de onafhankelijkheid ingevuld als economische ontwikkeling – sleutelwoord in de politiek.

Leken deze institutionele aanpassingen van het geïmporteerde 'Westminster-model' destijds een vereiste voor economische en politieke ontwikkeling, 25 jaar later zijn de kosten van deze strategie duidelijk. Ondanks de officiële retoriek van de 'eenheidspartijen' heeft het model weinig ruimte geboden voor de integratie van boeren in het politieke systeem. De boeren, de meerderheid van de bevolking in de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara, hebben weinig of geen toegang tot het beleidsproces en dragen de lasten van een desastreus landbouwbeleid.<sup>15</sup> De agrarische problematiek van Afrikaanse landen illustreert bij uitstek wat het gevolg is van de geringe representatie van de meerderheid van de boerenbevolking in het politieke systeem. De politieke besluitvorming omtrent landbouwbeleid is in handen van een kleine groep topambtenaren en ministers, die niet door boerenorganisaties of politieke partijen wordt ge-



controleerd. Besluiten omtrent de prijzen van landbouwprodukten worden door de politieke top genomen (vaak de president zelf) aan de hand van criteria die weinig te maken hebben met de structuur van *incentives* die een gezonde landbouwsector vereist. De Kenya National Farmers Union (KNFU) werd in het geheel niet betrokken bij de opstelling van een voedselstrategie in 1981. Tanzaniaanse boeren worden geacht te participeren in dorpsbesturen, maar kunnen geen invloed uitoefenen op het te voeren landbouwbeleid. De strategie van politieke penetratie is ten koste gegaan van de politieke participatie (zie ook Doornbos 1977: 328).

Deze strategie van politieke penetratie is uiteindelijk *self-defeating*: zij creëert meer problemen dan zij oplost. Politieke penetratie houdt behalve de versterking van het 'centrum', ook de integratie in van perifere actoren (Coleman 1977: 3). Om perifere groepen in het macropolitieke systeem te integreren, is het essentieel dat ook belangen van perifere actoren in dat macropolitieke systeem gearticuleerd kunnen worden. Het eenpartijstelsel in de Oostafrikaanse staten is daarin weinig succesvol geweest, hetgeen bijdraagt aan de geringe legitimiteit van de betreffende regeringen tegenover de boerenbevolking. Met de incorporatie van maatschappelijke organisaties binnen de partij verloren deze groeperingen hun autonomie. Ook waar boerenorganisaties formeel autonoom zijn georganiseerd (zoals de KNFU in Kenia), blijkt de politieke context geen ruimte te bieden voor kritiek op het gevoerde beleid, of een deelname aan het beleidsproces. Ook in Tanzania, waar participatie nominaal een grote rol wordt toegekend, blijkt dit neer te komen op het verlenen van medewerking aan een van hogerhand opgelegd beleid (Van Cranenburgh 1987). Door de geringe mogelijkheden tot participatie in het politieke systeem belandt de Afrikaanse staat in een vicieuze cirkel: de strategie van politieke integratie resulteert uiteindelijk in een grotere afstand tussen regering en boeren.

De problematiek van politieke penetratie kan niet los worden gezien van de geringe mogelijkheden voor politieke participatie van de boeren die sinds de onafhankelijkheid zijn ontwikkeld. Dit heeft onder andere geleid tot een afname van de toch al wankelende legitimiteit van Afrikaanse staten. Terwijl pogingen zijn gedaan de instituties voor de uitvoering van het beleid (met name de staatsbureaucratie) te versterken, is de ontwikkeling van vertegenwoordigende instituties achtergebleven. Vertegenwoordigende instituties worden dusdanig door de staat en de partij gecontroleerd dat zij geen ruimte bieden voor invloed op de politieke besluitvorming. Boeren zijn tot nu toe vooral object van ontwikkeling geweest en ambtenaren hebben met autoritair optreden weerstand tegen de 'ontwikkelingsprojecten' opgewekt (zie vooral Samoff 1981 en Coulson 1982). De *marketing boards*, later *parastatals* genoemd, hebben van hogerhand een ongun-

stig prijsbeleid uitgevoerd en hun monopsonies niet ten gunste van boeren gebruikt. Het resultaat is dat veel boeren zich terugtrekken en onverschillig worden ten opzichte van de staat en ontwikkelingsprojecten. Er is een patstelling ontstaan tussen boer en staat.

De enige manier om deze patstelling te doorbreken is de vertegenwoordiging van boeren in het politieke systeem te vergroten. De mogelijkheid *voice* te gebruiken in de politiek zou de integratie van boeren binnen het politieke en economische systeem aantrekkelijk maken en is een effectief middel om loyaliteit van de kant van boeren en de legitimiteit van het politieke systeem te vergroten. Indien de staat zou terugtreden van de uitvoerige politieke interventie en toe zou laten dat maatschappelijke actoren hun belangen kunnen articuleren, zonder dat aan hen een staatsvisie van het 'algemeen belang' zou worden opgelegd, zouden de voorwaarden geschapen zijn om een beleid te vormen dat meer aansluit op de belangen van boeren – nog steeds de meerderheid van de bevolking in vrijwel alle Afrikaanse landen. De Afrikaanse staat heeft zijn claim het beste te weten wat het 'algemeen belang' is wat betreft economische ontwikkeling niet waar gemaakt. Het verdient aanbeveling de producenten zelf een stem te geven in een beleid gericht op plattelandsontwikkeling. Een terugtreden van de staat van de vergaande politieke interventie is vereist om de economische interventie van de staat beter af te stemmen op de belangen van de Afrikaanse boeren.

Of deze oplossing werkelijkheid kan worden, hangt in grote mate af van de perceptie van het eigenbelang van de regerende elites. Indien deze gericht blijven op korte-termijndoelstellingen zoals maximale afroming van de landbouwsector en politieke overleving door middel van een minimale ondersteunende coalitie ziet de toekomst er somber uit. Voor zover er van enige 'ontwikkeling' sprake zal zijn, zal die de plattelandsbevolking niet ten goede komen. Indien echter een 'verlichte' perceptie van het eigenbelang van de elites terrein zou winnen, waarbij erkend zou worden dat de huidige strategie zowel de economie als de staat uiteindelijk ondermijnt, zijn de vooruitzichten voor politieke hervormingen positiever. Zulke politieke hervormingen, die boeren meer invloed zouden verschaffen op het landbouwbeleid, zijn een voorwaarde voor herstel in de agrarische sector. Op die wijze kunnen Afrikaanse regeringen de patstelling tussen de staat en de boeren doorbreken en een weg vinden uit de economische malaise.

Met dank aan professor dr. H. Daalder, professor dr. M. Doornbos, drs. D. Braun en dr. R.H. Lieshout voor commentaar op het concept van dit essay.



## Noten

1. Dit essay is gebaseerd op literatuur over Afrikaanse landen bezuiden de Sahara. Alhoewel de nadruk zal vallen op Oostafrikaanse landen is de kern van dit betoog in brede zin toepasselijk op die landen.
2. Dit thema heeft ook voor andere werelddelen tot een boeiende literatuur geleid, zie vooral Mittrany 1951, Moore 1966, Shanin 1972 en Skocpol 1979.
3. Zie vooral het werk van de Committee on Comparative Politics van de Social Science Research Council, zoals b. v. Binder (1973).
4. Voor een kritiek op moderniseringstheorieën zie b. v. Cliffe in Cliffe/Coleman/Doornbos 1977, p. 19-20, en Smith 1984, p. 37.
5. Crawford Young onderscheidde deze ideologieën in zijn *Ideology and Development in Africa*. Alhoewel de benamingen soms verschillen (Afro-marxistische regimes worden ook 'scientific socialist' of marxistisch-leninistisch genoemd, terwijl het Afrikaans socialisme ook figureert als Afrikaans humanisme, of Ujamaa socialisme) bestaat er een consensus over de categorieën en welke landen in de categorieën horen.
6. Peter Bauer heeft in verscheidene werken uitvoerige kritiek op de 'state-sponsored industrialisation' en verregaande interventie in de markt voor landbouwgewassen in Derde Wereld-landen geleverd. Zijn betoog is een aanval op de wijdverbreide visie dat de staat in ontwikkelingslanden een grote rol in economische ontwikkeling moet spelen. Zie vooral Bauer 1981 en 1984.
7. Zelfs in Tanzania, waar het beleid gericht was op plattelandsontwikkeling volgens het model van self reliance blijkt het feitelijk gevoerde beleid toch vooral de stedelijke sectoren te bevoordelen (zie o. a. Van Cranenburg: 1984).
8. Bij het opstellen van beleidsdocumenten is de invloed van donorinstanties vaak groot. De discrepantie tussen beleidsvoornemens en feitelijke maatregelen kunnen gedeeltelijk verklaard worden door de neiging in ieder geval nominaal aan de aanbevelingen van donorinstanties gehoor te geven.
9. De Afrikaanse producent is veelal een vrouw. Ten gevolge van massale arbeidsmigratie neemt het aantal female headed households toe (vooral in Kenia en Zambia). Waar ik naar boeren refereer zijn tevens boerinnen bedoeld.
10. Een van de beste pleidooien in de periode dat systeemtheoretische benaderingen hoogtij vierden om 'de staat' weer in politicologische analyse te betrekken verscheen van de hand van J.P. Nettl, 'The State as a Conceptual Variable' in *World Politics* (1968).
11. Een uitstekende studie over het relatieve gewicht van 'state preferences' (gedefinieerd als de policy preferences van beleidsambtenaren) in de ontwikkelde kapitalistische landen is gedaan door Eric Nordlinger (1981); een vergelijkbare benadering is ook te vinden in Stepan (1978) over Peru.
12. Bates gebruikt autonomie van 'de staat' en 'de politiek' door elkaar, hetgeen mijns inziens een vergissing is. Terwijl de discussie over autonomie van de staat veelal de rol van staatsbureaucratieën betreft, zijn politici (zoals parlementsleden, vakbondsleiders of partijleiders) actoren, die als tussenpersoon tussen staat en

maatschappelijke actoren fungeren. De vraag in hoeverre die actoren autonoom zijn vis-à-vis staat of maatschappelijke actoren is een andere dan die betreffende de autonomie van de staat.

13. Gunnar Myrdal gebruikte de term *soft state* als eerste in *The Challenge of World Poverty* (1970).
14. Hydens boek van 1981 is een *case study* van Tanzania, waar de regering een ambitieus project van massale hervestiging van de boerenbevolking in zg. *ujamaa* dorpen heeft uitgevoerd. In zijn latere boek is een algemener betoog over de Afrikaanse staat uitgewerkt.
15. Deze uitspraak lijkt misschien te generaliserend vooral gezien mijn eerdere constatering dat er significante verschillen tussen Afrikaanse landen bestaan. Het is echter zo dat met enkele uitzonderingen, zoals Ivoorkust, men kan stellen dat Afrikaanse regeringen een beleid hebben gevoerd dat de landbouwsector ernstig benadeelt. Zie onder anderen Lipton 1977, Bates 1981 en Hinderink 1986.

## Bibliografie

- Bates, R., *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- Bates, R., *Markets and States in Tropical Africa - the political basis of agricultural policies*. University of California Press, Berkeley 1981.
- Bauer, P., *Equality, the Third World and Economic Delusion*. Weidenfeld en Nicolson, Londen 1981.
- Bauer, P., *Equality, the Third World and Economic Delusion*. Weidenfeld & Nicolson, Londen 1981.
- Berg, E., 'The Potentials of the Private Sector in Sub-Saharan Africa', in: T. Rose (red.), *Crisis and Recovery in Sub-Saharan Africa*. OECD, Parijs 1985.
- Binder, L., e. a., *Crisis and Sequences in Political Development*. Princeton University Press, Princeton 1971.
- Bienen, H., *Tanzania: Party Transformation and Economic Development*. Princeton University Press, Princeton 1970.
- Cardoso, F., en E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*. University of California Press, Berkeley 1979.
- Cliffe, L., J. Coleman en M. Doornbos, *Government and Rural Development in East Africa: essays on political penetration*. M. Nijhoff, Den Haag 1977.
- Coleman, J., 'The Concept of Political Penetration', in: Cliffe/Coleman/Doornbos 1977.
- Coulson, A., *Tanzania, a Political Economy*. Londen 1982.
- Cranenburg, O. van, 'Voedselbeleid en Self-reliance in Tanzania', *Internationale Spectator*, vol. 38, nr. 9, september 1984.
- Cranenburg, O. van, 'Nyerere's vergissing', *Intermediair*, 6 febr., 1987.
- Crawford Young, *Ideology and Development in Africa*. Yale University Press, New Haven 1982.



- Doornbos, M., *Recurring Penetration Strategies in East Africa*, in: Cliffe/Coleman/Doornbos 1977.
- Faber, M., en R. Green, 'Sub-Saharan Africa's Economic Malaise: some Questions and Answers' in: T. Rose (red.), *Crisis and Recovery in Sub-Saharan Africa*. OECD, Parijs 1985.
- Franke, R. W., en B. Chasin, *The Political Economy of Ecological Destruction*. Allanheld, Osmun & Co., Montclair, N.J. 1979.
- George, S., *Feeding the Few: corporate control of food*. Institute for Policy Studies, Washington D.C. 1981.
- George, S., *Ill Fares the Land: essays on food, hunger and power*. Institute for Policy Studies, Washington 1984.
- Hinderink, J., 'Afrika's Agrarische crisis: voorstellen en vooruitzichten', *Internationale Spectator*, maart 1986: 176-183.
- Hyden, G., *Beyond Ujamaa in Tanzania: underdevelopment and an uncaptured peasantry*. University of California Press, Berkeley 1980.
- Hyden, G., *No Shortcuts to Progress: African Development management in Perspective*. Heinemann, Londen 1983.
- Hyden, G., The Anomaly of the African Peasantry, in: *Development and Change*, Vol. 17, nr. 4 (oktober 1987).
- Jackson, R., en C. Rosberg, *Personal Rule in Black Africa: Prince, autocrat, prophet, tyrant*. University of California Press, Berkeley 1982.
- Jackson, R., en C. Rosberg, 'The Marginality of African States' in: G. Carter (red.), *African Independence: the first 25 years*. Indiana University Press, Bloomington 1985.
- Janvry, Alain de, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. John Hopkins University Press, Baltimore 1981.
- Kasfir, N., 'Are African Peasants self-sufficient?' (A review of Goran Hyden), *Development and Change*, Vol. 17, 1986: 335-57.
- Lappé, F.M., en J. Collins, *Food First: Beyond the Myth of Scarcity*. Balantine, New York 1979.
- Leys, C., 'Capital Accumulation, Class Formation and Dependency: the Significance of the Kenyan Case', in: R. Miliband en J. Saville, *Socialist Register*. Merlin Press, Londen 1978.
- Lipton, M., *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, Harvard University Press 1977.
- Migdal, Joel S., *Peasants, Politics and Revolution*. Princeton University Press, Princeton, New York 1974.
- Mittrany, D., *Marx Against the Peasant*. University of North Carolina Press, 1951.
- Moore, B., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: landlord and peasant in the making of the modern world*. Beacon Press, Boston 1966.
- Myrdal, G., *The Challenge of World Poverty*. Vintage Books, New York 1970.
- Murdoch, W., *The Poverty of Nations: the political economy of hunger and population*. John Hopkins University Press, Baltimore 1980.
- Nettle, J.P., The State as a Conceptual Variable, *World Politics*, 20,4, 1968.

- Nyerere, J., An Address, *Development and Change*, Vol. 17, 1986: 387-97.
- Nordlinger, E., *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard University Press, Cambridge 1981.
- O'Donnell, G., *Modernisation and Bureaucratic Authoritarianism*, Institute of International Studies, Berkeley 1973.
- Ojo, O., en A. Sesay, 'The O.A.U. and Human Rights: Prospects for the 1980s and Beyond' in: *Human Rights Quarterly*, 1986: 89-104.
- Palombara, J. La, 'Penetration: a crisis of governmental capacity', in: Binder e.a., *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton University Press, Princeton 1971.
- Payer, C., *The World Bank, a critical analysis*. Monthly Review Press, New York 1982.
- Samoff, J., 'Crisis and Socialism in Tanzania', in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 19, no. 2, 1981.
- Sandbrook, R., *The Politics of Africa's Economic Stagnation*. Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Scott, J.C., *The Moral Economy of the Peasant*. Yale University Press, New Haven 1976.
- Shanin, T., *The Awkward Class: Political Sociology of peasantry in a developing Society*. Oxford University Press, Oxford 1972.
- Skocpol, T., *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- Sklar, R., 'The Nature of Class Domination in Africa', *Journal of Modern African Studies*, Vol. 17, no. 4, 1979: 531-52.
- Smith, T., 'The Underdevelopment of Development Literature: the case of dependency theory', *World Politics*, Vol. 31, no. 2, 1979: 247-88.
- Smith, T., 'Requiem or New Agenda for Third World Studies', in: *World Politics*, Vol. 37, 1984-85: 532-561.
- Stepan, A., *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Yale University Press, 1978.
- Swainson, N., *The Development of Corporate Capitalism in Kenya*. Heinemann, Londen 1980.
- Timmer, P., P. Falcon en S. Pearson, *Food Policy Analysis*. John Hopkins University Press (en de World Bank), 1983.
- Williams, G., J. Heyer en P. Roberts, *Rural Development in Tropical Africa*. MacMillan, Londen 1981.
- Wolf, E., *Peasants*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1966.
- World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an agenda for Action*. World Bank, Washington DC 1981.
- Zolberg A., *Creating political order: the Party-states of West Africa*. Rand McNally, Chicago 1966.



## Boekbesprekingen

Laurent J.G. van der Maesen, **Transformatie van de gezondheidszorg in Nederland tussen 1974 en 1987; over de kosten en het geneeskundig paradigma bezien vanuit politiek-economische veronderstellingen**, Van Gorcum, Assen/Maastricht 1987.

De sector gezondheidszorg is de laatste vijftien jaren op vele fronten in beweging. Van der Maesen stelt in zijn dissertatie, dat deze ontwikkelingen gekenmerkt worden door twee grondproblemen. Ten eerste lijkt het beleid steeds exclusiever te draaien om beheersing van volumegroei en bezuiniging, maar leert de praktijk dat de kosten blijven stijgen. Ten tweede lijkt er een steeds grotere kloof te ontstaan tussen de dominante medische ethiek enerzijds en de ontwikkeling van de medische technologie en het medische handelen anderzijds.

Van der Maesen gaat in op een aantal gangbare verklaringen voor de expansie van de medische zorg: de grondslagen der medische wetenschap, levensstijl, demografische trends, de medische professie en de rol van de academische ziekenhuizen. Het overheidsbeleid speelt in dit geheel een kritiseerbare rol. Door het ontbreken van een adequaat theoretisch perspectief en door een opportunistische en fragmentarische probleembenadering worden zelfs in strategische overheidsdocumenten enkele essentiële aspecten systematisch verwaarloosd. De overheid speelt met zorginhoudelijke desiderata (kwaliteit, samenhang, eigen verantwoordelijkheid, 'thuiszorg') zonder afstand te nemen van het dominerende medisch model, zonder de maatschappelijke context van gezondheid, ziekte en zorg in beschouwing te nemen en zonder ze consequent te vertalen in beleid. Het gebrek aan samenhang in de zorg – kernthema van de Structuurnota Gezondheidszorg (1974) – wordt slechts vastgesteld, niet op zijn oorzaken onderzocht. Het 'particulier initiatief' lijkt in de beklagdenbank te zitten, maar aan de rol die het overheidsbeleid zelf gespeeld heeft, wordt voorbijgegaan. Beleidselementen zoals 'versterking van de eerstelijns zorg', 'afstemming tussen intramurale en extramurale zorg' en 'bevordering van zorg in de thuissituatie' vormen slechts verbale wapens om bezuinigingen te legitimeren, waarvan later blijkt dat ze niet de sleutel tot de oplossing van de problemen zijn. Inhoudelijke argumenten worden steeds gecontamineerd door politieke opportuniteitsoverwegingen.

Om deze vraagstukken zelf wel in een breder theoretisch perspectief te plaatsen

gaat Van der Maesen – geheel in dissertatiestijl – uitvoerig in op vier 'grondmotieven in het westerse denken met betrekking tot transformatie van maatschappelijke verhoudingen'. Het argument hiervoor is dat de grondmotieven van actuele sociale filosofieën en theorieën nauw verbonden zijn met de postulaten van de geneeskunde (p. 63-65). In het denken over 'transformatie' onderkent de auteur vier 'grondmotieven', te weten het historisch materialisme gericht op sociale gelijkheid (Marx en Engels), het positivistisch-individualisme gericht op vrijheid (Pareto), het positivistisch-organicisme gericht op moraliteit (Durkheim) en het idealistisch-individualisme gericht op rationaliteit (Weber). Deze grondmotieven verwijzen naar verschillende ordeningsprincipes in relatie tot maatschappelijke ongelijkheden: respectievelijk een dichotome ordening van klassen, een (continue) ordening in termen van méér en minder, een functionele ordening en een synthetische ordening. Uitspraken over deze ordeningsvraagstukken hebben behalve een ethische, een politieke en een substantiële kant, ook een kennistheoretische kant: de vraag in hoeverre we over 'reële fenomenen' spreken en de vraag of de ontwikkelingen teruggaan op objectieve wetmatigheden danwel op interventies van actoren. Ten slotte liggen er binnen de verschillende ordeningsprincipes verschillende opvattingen over 'rationaliteit' en besturing opgesloten.

Van der Maesen gaat nu na in hoeverre deze contrasterende denkkaders nieuw licht kunnen werpen op de gesignaleerde problemen en contradicties in de ontwikkeling van de gezondheidszorg. Vanuit de verschillende grondmotieven bekijkt hij opvattingen over het object van de geneeskunde, de maatschappelijke verhoudingen, de rol van de medici en de positie van de patiënten en over de rol van de politiek met betrekking tot de gezondheidszorg. Het betoog doet denken aan een reeks 'lecturo-clips', waarin we elk der grondmotieven van tijd tot tijd tegenkomen, maar waarin de rode draad ver te zoeken is. Uiteindelijk wordt duidelijk dat in het overheidsbeleid de verschillende grondmotieven als 'mix van tegenstellingen' zijn terug te vinden, hetzij als uitdrukking van de contradicties van het kapitalisme, hetzij als resultaat van een compromis tussen belangengroepen. Hierbij signaleert Van der Maesen een 'tendentiële relatie' tussen de drie grote politieke stromingen en de genoemde 'motieven': de liberalen hebben de grootste affiniteit met het tweede grondmotief, de sociaal-democraten (niet geheel consistent) met het vierde. Gelukkig voor de lezer vraagt de auteur zich op deze plaats af: 'Maar wat laat de realiteit van de gezondheidszorg zelf zien?' (p. 120).

Van der Maesen schetst de ontwikkelingen in vier regio's rond regionale samenwerking en versterking van de extramurale zorg. Het gaat hem uiteindelijk om de these, 'dat het karakteristieke accent in elke regio (praktijk) affiniteit vertoont met de perceptie over de transformatie van één der grondmotieven (theorie)' (p. 247).

De case Zuid-Limburg betreft de ontwikkeling van de regionale gezondheidszorg in samenhang met de oprichting van de Medische Faculteit in Maastricht. Een alternatieve 'Basisfilosofie' moest de bestaande kloof tussen specialismen en tussen echelons overbruggen, maar uit de Medische Faculteit is een superspecialistisch ziekenhuis ontstaan en de uitwisseling en netwerkvorming tussen instellingen