

## ARTÍCULO-RESEÑA

### **CAMBIANDO LAS REGLAS: LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN Y LA ECONOMÍA INFORMAL URBANA EN TANZANIA\***

HILDA VARELA BARRAZA

*El Colegio de México*

DESDE EL PERIODO COLONIAL, la economía informal urbana en África ha sido un mecanismo usado por personas sin recursos económicos para sobrevivir. En la década pasada, en numerosos países africanos esta forma de economía sufrió una transformación, marcada por un extraordinario crecimiento tanto del género de actividades informales como de los actores involucrados, y por un cambio cualitativo en su naturaleza. En los años de la década de los ochenta, en una coyuntura de cambios políticos, económicos y sociales, la economía informal se convirtió en uno de los fenómenos más relevantes desde el ascenso a la vida independiente de la gran mayoría de los países de ese continente. Sin embargo, este fenómeno, cualitativamente novedoso, ha sido poco estudiado y por lo general sigue siendo definido como un problema económico, que debe ser resuelto con la imposición de medidas restrictivas. Por lo tanto sorprende gratamente el análisis político de la economía informal urbana en Tanzania, realizado por Aili Mari Tripp, y que permite descubrir aspectos inexplorados. La autora intenta descubrir los vínculos entre la transformación de la economía informal y la silenciosa,

\* Aili Mari Tripp, *Changing the Rules. The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*, Berkeley-Los Ángeles-Londres, University of California Press, 1997.

dramática erosión de uno de los procesos políticos que en los años 1960 y 1970 atrajo la atención internacional de académicos y observadores.

En el argumento central, en los dos primeros capítulos, la autora plantea la necesidad de estudiar el contexto histórico, económico, político y social de Tanzania para comprender cómo las distorsiones y los desequilibrios políticos y económicos —producto de una excesiva centralización del aparato estatal— propiciaron la emergencia de una economía informal compleja y dinámica. Con énfasis en los retos políticos que emergen de este tipo de economía, y tomando como punto de referencia la severa crisis de la economía tanzana, la autora propone analizar el papel —no consciente— desempeñado por sectores urbanos locales para el desencadenamiento de amplias reformas económicas y políticas. En este sentido, busca establecer la relación orgánica entre prácticas económicas realizadas por residentes de las ciudades —cuyo objetivo era evadir la política estatal para aminorar el deterioro de sus condiciones de vida, provocado por la crisis— con los cambios económicos y políticos emprendidos por el Estado tanzano en la década de 1980.

Producto de una investigación de campo llevada a cabo por etapas, entre 1987 y 1994, a lo largo de ocho capítulos la economía informal es estudiada a partir de dos niveles que permiten comprender la extraordinaria dinámica social en la que se inserta este fenómeno, en un periodo histórico crítico: el nivel analítico de la historia subterránea y el nivel macroanalítico de la economía política. La investigación se llevó a cabo en Dar es-Salaam, que además de ser el puerto más importante y el principal centro industrial y comercial, con 1.4 millones de habitantes, es la ciudad más grande y más densamente poblada de Tanzania.<sup>1</sup> Desde hace más de un siglo, las continuas migraciones, los matrimonios y el desarrollo del comercio favorecieron el surgimiento de una población urbana heterogénea, integrada hoy día por tanzanos tanto de origen asiático como procedentes de casi todo el territorio nacional. Con más de 100 grupos étnicos en toda la nación,

<sup>1</sup> Dar es-Salaam es también el principal centro de la vida política y administrativa de Tanzania, aunque desde la década de 1970 hay planes para establecer la capital en Dodoma.

los tres más importantes en Dar es-Salaam son: rufiji, luguru y, sobre todo, zaramo, este último es el más grande y ejerce una influencia decisiva en la vida económica y cultural de la ciudad, que actualmente se caracteriza por la proliferación desorganizada de todo tipo de actividades informales ante la imposibilidad de sobrevivir con los salarios.

El estudio se centra en dos zonas de Dar es-Salaam: Buguruni y Manzese. La primera poblada por asalariados (obreros industriales, estibadores, empleados del ejército) y por prestadores independientes de servicios (taxistas), pertenecientes a diferentes grupos étnicos —aunque el 50% son zaramos— que han mantenido fuertes lazos familiares con zonas rurales. Aunque la gran mayoría de sus habitantes son musulmanes, Buguruni es famoso por la práctica de ceremonias rituales: desde matrimonios hasta ofrendas a los antepasados. Manzese, también habitada por obreros y empleados procedentes de distintos grupos étnicos —con un relativo predominio del grupo luguru—, en gran parte musulmanes, y para las personas que no habitan ahí, es una zona conocida por la fuerte concentración de actividades económicas, que se llevan a cabo sobre todo fuera de los horarios laborales y los fines de semana. Existen talleres de costura, comercio de ropa usada, vendedores ambulantes de comida y de productos diversos, talleres mecánicos, pero en especial actividades calificadas como ilícitas, entre las que destacan los bares y la prostitución. Sin embargo, para sus habitantes “es un área de ciudadanos en gran parte buenos trabajadores y respetables” (p. 39). En el periodo estudiado, en las dos zonas se registraban elevados niveles de autoempleo.

Las actividades económicas informales en Dar es-Salaam, surgidas en el periodo colonial después de la independencia, sobrevivieron durante los años del “desarrollo socialista no-marxista”: de naturaleza económica —para generar ingresos— tenían un carácter marginal, al involucrar a desempleados, personas de escasos recursos y mano de obra no calificada. El crecimiento de la economía informal adquirió dimensiones insospechadas, hasta convertirse en un fenómeno inédito con un impacto decisivo en la política, a raíz del estallido de la crisis económica, a finales de la década de 1970. Para los habitantes de Dar es-Salaam, la crisis se expresó sobre todo en el deterio-

ro continuo del poder adquisitivo de los salarios, y en este renglón la autora sostiene que la economía informal se convirtió en una forma de oposición frente a la política estatal.

En esta línea de pensamiento, la autora expone que para comprender la relación entre la caída de los salarios y la expansión de la economía informal es preciso tomar en cuenta las características del Estado tanzano, sobre todo a raíz de que el partido único<sup>2</sup> emitió la famosa Declaración de Arusha (1967), que establecía la “vía de desarrollo socialista no-marxista”, inspirada en el pensamiento del entonces presidente Nyerere, y definida como el establecimiento de un socialismo igualitario y *self-reliant*. De acuerdo con esta definición, el Código de Liderazgo incluido en la Declaración pretendía detener las desigualdades sociales e impedir que el liderazgo del partido se beneficiara en forma personal, introduciendo diferentes prohibiciones, entre otras la realización de prácticas capitalistas. La autora observa que el Código fue contraproducente: por un lado, reprimió el desarrollo de actividades económicas productivas y desalentó las inversiones extranjeras y, por el otro, propició entre la élite política el auge de actividades económicas ilícitas, en especial la corrupción y el clientelismo.

La Declaración de Arusha marcó el crecimiento desmedido del papel del Estado en la economía —directamente vinculado con el predominio del partido único— que incluía un programa de nacionalización (estatización) de industrias y bancos y el crecimiento de las compañías paraestatales. A finales de esa década, el gobierno de Julius K. Nyerere se esfuerza en aminorar la gran desigualdad de ingresos entre zonas rurales y centros urbanos y por reducir las diferencias salariales —disminución de los salarios más altos y aumento en los más bajos—, al mismo tiempo que creaba mecanismos de intervención salarial en empresas públicas y en el sector privado. Como consecuencia, en la década de 1970, creció el número de trabajadores asalariados y el Estado —heredero de graves distorsiones estructurales gestadas en el periodo colonial— se convirtió en el principal empleador,

<sup>2</sup> Hasta 1977, había de hecho dos partidos políticos: en la parte continental estaba la TANU (Unión Africana Nacional de Tanzania), y en Zanzíbar el ASP (Partido Afro-Shirazi). En ese año se unieron, para dar nacimiento al Partido de la Revolución (CCM: *Chama cha Mapinduzi*).

que controlaba gran parte de los salarios y del empleo remunerado en todo el país, aplicando medidas que tenían como finalidad eliminar las formas de organización social emanadas fuera del aparato gubernamental. Aunque estas asociaciones no fueron totalmente suprimidas, estas medidas afectaron de manera negativa las iniciativas para crear actividades económicamente productivas al margen del Estado.

En el ámbito interno, la expansión del papel intervencionista del Estado —con ineficiencias económicas y con una creciente incapacidad para redistribuir los recursos— y el predominio del partido único —jerárquico y centralizado que reprimió los mecanismos de expresión política popular— crearon el terreno para el estallido de la crisis. Golpeada por acontecimientos externos, a finales de la década de 1970 “la economía simplemente no podía sostener este tipo de expansión del gobierno y en consecuencia Tanzania se volvió incluso más dependiente de la ayuda y de los préstamos externos” (p. 62).

A la sombra de la crisis, comenzaron a surgir cambios radicales, como el decremento de la migración rural hacia los centros urbanos, el fortalecimiento de los lazos entre el campo y la ciudad y, ante el deterioro continuo de los salarios, tomó fuerza la práctica de la agricultura urbana. Cuando la crisis se agudizó emergieron diferentes actividades no-agrícolas de carácter privado —venta de productos diversos; talleres de costura, carpintería y albañilería, fabricación de cerveza y de zapatos— mejor remuneradas que los empleos formales y, aunque no se ajustaban al marco de legalidad establecido en la política oficial, al principio el gobierno optó por “ignorarlas”. En ese contexto la autora constató un hecho insólito, sobre todo en comparación con otros países africanos: la ausencia de disturbios sociales y de reclamos políticos. A pesar de la severidad de la crisis y de la imposición de las primeras medidas de austeridad, la autora plantea que los habitantes de Dar es-Salaam fueron capaces de sobrevivir con relativa facilidad, al margen de protestas antigubernamentales que pudieran desencadenar crisis de legitimidad,<sup>3</sup> al

<sup>3</sup> A finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, en diversos países africanos —Zambia, Liberia, Sao Tomé y Príncipe, entre otros— el impacto de la crisis económica estimuló el descontento popular en contra del gobierno, que a corto plazo se tradujo en una crisis de legitimidad e incluso la caída de la clase gobernante.

depender cada vez menos del Estado para satisfacer sus necesidades básicas y recurrir a estrategias de autoempleo.

En ese nivel, la autora aborda la economía informal —término a veces confuso y elusivo— como una parte integral de las economías modernas, a partir de los parámetros de legalidad fijados por el Estado, que establece la frontera entre la parte formal y la parte informal de la economía. Llamada *magendo* en África del este, en la economía informal la autora distingue entre las actividades lícitas y las ilícitas, tomando como criterio la existencia legal —o la ilegalidad— de actividades similares dentro de la economía formal: mientras que la utilización de vehículos privados para uso público no estaba permitida, pero era una actividad lícita de la economía informal que potencialmente podría ser realizada en la esfera formal, el tráfico de drogas y la prostitución son actividades ilícitas.

En esta línea de pensamiento, esta investigación marca una diferencia con el enfoque más difundido —Goran Hyden y René Lemarchand,<sup>4</sup> entre otros— para el análisis de la economía informal en África, que en términos políticos interpreta su transformación como un síntoma de deterioro del Estado, expresión de su pérdida de legitimidad o como el desinvolucramiento de la sociedad en relación con el Estado. Para la autora, las actividades lícitas que conforman la *magendo* en Tanzania no son necesariamente negativas: manifiestan la capacidad para actuar de algunos sectores urbanos que han generado estrategias alternativas para sobrevivir en el contexto de la crisis.

En este trabajo, estas actividades lícitas de la economía informal son presentadas como una forma de resistencia frente a la tradicional irracionalidad económica de las políticas oficiales de los estados fuertemente centralizados en África, y en particular en Tanzania. Como parte de una cultura de resistencia, Aili Mari Tripp atribuye a la economía informal una dimensión política de cambio. Sostiene que emergió como una búsqueda de nuevas actividades que generaran ingresos econó-

<sup>4</sup> Goran Hyden (1980), *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Londres; Heinemann y René Lemarchand (1992) "Uncivil States and Civil Societies: how illusion became reality", *Journal of Modern African Studies*, 30 (2):177-191.

micos, pero en forma paulatina hizo posible el surgimiento de una visión ideológica alternativa en actores no dominantes, y se convirtió en punto de partida para generar el cambio social e institucional.

A partir de estos planteamientos, analiza el impacto de la economía informal en las bases estructurales de la economía, la política y la sociedad en Tanzania. Subraya, entre otros aspectos, la autonomía adquirida por sectores sociales incorporados en las nuevas actividades remuneradas —mujeres, niños y ancianos—; el nacimiento de procesos de acumulación de capital y de formación de clases sociales al margen de la acción del Estado —por ejemplo mujeres empresarias—, y la coexistencia de las asociaciones tradicionales de solidaridad —basadas en el parentesco— con nuevos lazos, basados en intereses compartidos y en la confianza mutua que unen a personas no vinculadas por parentesco: por ejemplo las asociaciones de vecinos para garantizar niveles mínimos de seguridad y para el cuidado de los niños; las asociaciones integradas por residentes urbanos para llevar a cabo tareas básicas de desarrollo en sus aldeas natales rurales, antes cubiertas por el Estado, como la construcción de caminos, escuelas y clínicas.

En el tercer capítulo, Aili Mari Tripp aporta nuevos elementos para la discusión del papel de las organizaciones financieras internacionales —Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)— en la liberalización económica y política de los países africanos. En un planteamiento polémico, a partir del caso de Tanzania, la autora deduce que en África las presiones externas no han sido suficientes para crear las condiciones internas necesarias para el cambio institucional. Sin negar la influencia tanto de estas organizaciones como de los donadores externos, sostiene que la expansión de la economía formal fue la expresión concreta de la nueva “cultura de la no complacencia” con la política estatal, asumida por sectores urbanos fuertemente afectados por la crisis, que comprendían no sólo a los tanzanios ubicados en la base de la cúspide social —asalariados pobres, desempleados, mano de obra no calificada—, sino incluso a sectores con niveles altos y medios de educación escolarizada y que antes de la crisis gozaban de una relativa prosperidad.

En el estudio de esta “cultura de la no complacencia” la autora encuentra los argumentos para explicar la adopción de reformas, primero económicas y posteriormente políticas, por parte del Estado tanzano. Explica que a inicios de la década de 1980, en el contexto de la crisis, el costo de las ineficiencias y de las distorsiones económicas minaron las ganancias políticas, volviendo contraproducente para la élite gobernante la imposición de políticas económicas que afectaban a amplios sectores de la población. En la coyuntura coincidieron la necesidad de corregir las irracionalidades económicas con presiones internas y externas que favorecían la liberalización de la economía y de la política. La expansión de la economía informal se convirtió en la principal presión interna, obligando al Estado a ampliar lentamente las estrechas fronteras del marco de definición de legalidad de prácticas que generan ingresos. Por lo tanto, la legalización de estas prácticas informales fue el inicio de los cambios institucionales.

En un excelente estudio de las reformas económicas en Tanzania, en el cuarto capítulo expone cómo la adopción de tímidas reformas económicas, en 1982, provocó la división de la élite política, pero fue hasta que Nyerere abandonó el poder cuando se inició el viraje ideológico decisivo, con la pérdida gradual del control ejercido por el partido único sobre el Estado y la emergencia de tendencias favorables al multipartidismo. En 1986, el gobierno de Ali Mwinyi —quien fuera el segundo presidente de Tanzania— firmó un acuerdo con el FMI, que condujo a la imposición de un paquete de austeridad, que permitió apreciar los cambios cualitativos de la economía informal. En este estudio se subraya tanto el surgimiento de nuevos conflictos —por ejemplo entre la incipiente clase empresarial africana y el sector ya establecido de hombres de negocios de origen asiático— como la apatía de los trabajadores frente a las reformas económicas: para la autora las explicaciones se encuentran, por un lado, en el hecho de que amplios sectores de la sociedad no dependían ya de los salarios, sino del autoempleo, y, por el otro lado, en la inexistencia de un movimiento obrero independiente, provocada por el control excesivo ejercido por el partido único.

Aili Mari Tripp deduce que la liberalización económica en Tanzania fue un factor decisivo en favor de las reformas políticas. En medio de profundas pugnas de poder entre el partido y el gobierno, los cambios en el terreno político comenzaron en 1990, cuando empezó a discutirse en forma abierta el multipartidismo y el desmantelamiento del Estado intervencionista. Un año después, la sustitución del Código de Liderazgo de la Declaración de Arusha por la Declaración de Zanzíbar marcó el abandono del “socialismo igualitario y no marxista”. A partir de estos hechos concluye subrayando que la economía informal y las asociaciones vinculadas con ésta fueron un mecanismo para afirmar la autogobernabilidad y para desafiar el estilo de gobernar, basado en las decisiones tomadas desde la cúspide y sostiene “no es un sector económico residual [...] su existencia desafía el orden económico y político” (p. 202).

Al presentar los resultados de la investigación de campo, la autora expone las estrategias informales para sobrevivir desarrolladas por los habitantes de Dar es-Salaam y analiza el impacto de la expansión de estas actividades en las relaciones entre jóvenes y viejos y en las relaciones de género, con especial énfasis en el nuevo papel de las mujeres en las actividades económicas.

Uno de los aspectos sobresalientes del libro es la utilización de un lenguaje claro y dinámico que permite al lector trasladarse con el pensamiento a Dar es-Salaam. Con referencias continuas a nombres y expresiones en lengua swahili, la autora pudo intercalar en un texto esencialmente académico, anécdotas que permiten apreciar la sensibilidad y el sentido del humor de los habitantes de Dar es-Salaam, que jugaban con las siglas CCM del partido único, *Chama cha Mapinduzi*, que en el discurso popular se les atribuía significados distintos: *Chukua Chako Mapema* (“llevate todo tan rápido como puedas”) o *Chama Cha Majangili* (“Partido de los Ladrones”).

Al final del libro presenta cinco apéndices, en los que expone sus métodos de investigación y proporciona datos concretos de la economía informal urbana, recopilados durante el proceso de investigación. Complementa el trabajo una amplia bibliografía sobre este tema.

En este libro hay dos argumentos débiles. En primer lugar, aunque la autora aclara que no pretende presentar una imagen romántica de la economía informal, no logra escapar a una relativa idealización, en la que se borran, por ejemplo, los conflictos latentes gestados en nuevas relaciones sociales, cimentados en grandes diferencias sociales entre las personas involucradas en las actividades informales —desde personas pobres hasta ricos empresarios. Es muy interesante la tesis de que los pobladores de la capital, involucrados en la economía informal, han desarrollado la capacidad para actuar, convirtiéndose en el principal estímulo interno de las reformas económicas y políticas. Sin embargo, no proporciona los datos necesarios para explicar cómo estas actividades desarrolladas en forma individual por personas muy diferentes entre sí, la gran mayoría con intereses primarios e inmediatos —sobrevivir—, pudieron generar cambios fundamentales en la política e ideología del Estado. En este sentido, tenían como finalidad evadir políticas gubernamentales que no les permitían ejercer esas actividades, pero no tenían un contenido político en sentido estricto, como el que les atribuye la autora (provocar el abandono de la política de regulación de la economía), y por lo tanto podría deducirse que el auge de la economía informal no desempeñó un papel determinante.

En segundo lugar, la autora asigna a las reformas económicas y políticas en Tanzania un contenido democrático, sin ahondar en el análisis de las mismas. En este renglón, es importante tomar en cuenta no sólo las experiencias similares en otros países africanos —Zambia, Kenia, Uganda— en los cuales la liberalización económica y política no ha tenido un contenido democrático, sino sobre todo los efectos de las reformas en la vida diaria de la población tanzana.