



Women in Informal Employment  
Globalizing and Organizing

# Salud y seguridad ocupacional para comerciantes feriantes y ambulantes en Acra y Takoradi, Ghana

**Laura Alferys**  
Diciembre 2009

Los reportes de investigación de Salud y Seguridad Ocupacional (SSO) de WIEGO buscan ampliar la base de conocimientos en materia de salud y seguridad ocupacional en lugares informales de trabajo. Las principales áreas temáticas incluyen cuestiones institucionales en la ampliación de los servicios de SSO para los trabajadores informales, la regulación de la SSO, así como la recopilación de datos sobre la salud relacionada con el trabajo y las enfermedades entre los trabajadores informales.

Fecha de publicación: Diciembre 2009

Número ISBN: 978-92-95095-57-1

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) como parte del proyecto de Ciudades Inclusivas y el Fondo MDG3: Invirtiendo en la Igualdad.

WIEGO es una Compañía Benéfica Limitada por Garantía – Compañía Nro. 6273538,  
Compañía de Beneficencia Registrada bajo el Nro. 1143510

**WIEGO Secretariat**  
Harvard Kennedy School  
79 John F. Kennedy Street  
Cambridge, MA 02138, USA

**WIEGO Limited**  
521 Royal Exchange  
Manchester, M2 7EN  
United Kingdom

[www.wiego.org](http://www.wiego.org)

Copyright © WIEGO. Este informe puede ser reproducido para propósitos educativos y organizacionales siempre que la fuente sea reconocida.



## Reconocimientos

---

Gracias a Francie Lund, quien conceptualizó y supervisó la investigación, y a Ruth Abban y Akosua Acheampong, quienes asistieron con las entrevistas y el trabajo de campo. Gracias también al Congreso de Sindicatos de Comercio de Ghana y a la Alianza StreetNet Ghana por su ayuda en establecer las discusiones de los grupos focales.

## Introducción

---

La globalización ha facilitado el rápido aumento del empleo informal y ha estado asociada con “la generación de empleo que es con frecuencia flexible, precaria e insegura” (Lund y Nicholson 2003: 13). Las estimativas actuales demuestran que el empleo informal compone entre la mitad a tres cuartas partes del empleo no-agrícola en los países en desarrollo: el 48 por ciento en África del Norte; el 51 por ciento en Latinoamérica; el 65 por ciento en Asia, y el 72 por ciento en África Subsahariana (Chen 2002). Con la exclusión de Sudáfrica, la porción de empleo informal en empleo no-agrícola en África Subsahariana sube hasta el 78 por ciento (Chen 2002), convirtiendo esta región en líder de la creciente tendencia global hacia la informalización del trabajo.

Muchos trabajos informales no sólo son “flexibles, precarios e inseguros”, sino que también son peligrosos y se realizan en un marco que es tanto insalubre como inseguro. Tales ambientes de trabajo

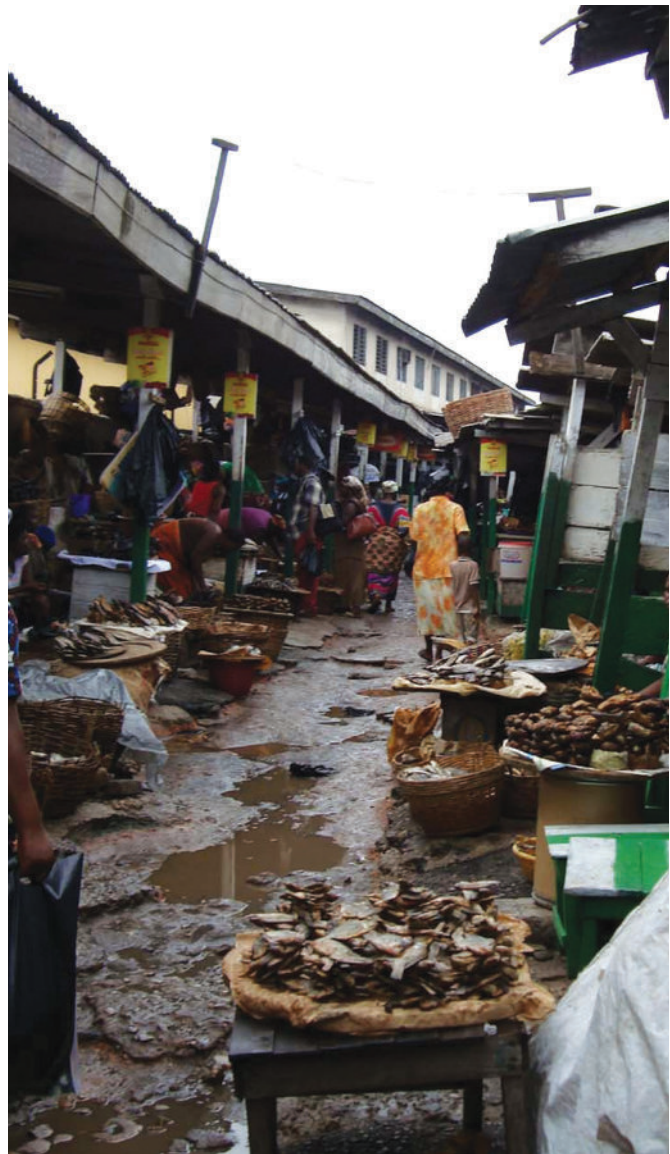


Foto: L. Alfers, Riesgos para la salud en mercados de Accra Ghana, 2010.

pueden incluir botaderos de residuos, áreas de ferias informales, bordes de carreteras y hogares, todos los cuales pueden exponer a los trabajadores que trabajan allí a enfermedades ambientales, accidentes de tránsito, peligros de incendio, crímenes y asaltos, malestar relacionado al clima, y lesiones músculo-esqueléticas. A pesar de los claros riesgos involucrados en el trabajo informal, debido a su naturaleza poco convencional y su localización, los trabajadores informales en la mayoría de los países africanos no están protegidos por las instituciones que oficialmente regulan la salud y seguridad ocupacional (SSO). Instituciones convencionales de SSO han sido designadas para proteger a los trabajadores formales en ambientes formales de trabajo tales como minas, fábricas, oficinas y tiendas, entonces no tienen influencia sobre las condiciones de trabajo de aquellos que trabajan en marcos menos convencionales. Parte de la razón para esta incompatibilidad es que estas instituciones frecuentemente adoptan formas de enfoques estrictos e inflexibles que están basados en modelos de países industrializados (Nuwayhid 2004; Lund y Marriot 2005). Como resultado, tienen poca relación significativa con procesos “complejos, de categorías entrecruzadas” que caracterizan al trabajo en la mayoría de los países africanos (Cooper 1996: 5).

A pesar de los riesgos abundantes de salud y seguridad en la grande y creciente economía informal, como también la incompatibilidad institucional resaltada arriba, poca atención se ha dado al tema de la SSO en la literatura sobre riesgo y protección social. Si bien existe una gran cantidad de información sobre mecanismos tanto formales como informales de protección de salud en África (tales como *mutuelles* y los nuevos sistemas nacionales de seguro de salud en Ghana y Ruanda), el foco tiende a ser sobre la protección que es curativa en vez de preventiva por naturaleza. Si bien tal protección curativa es obviamente importante, también es igualmente importante pensar en, dentro del paradigma de protección social, instituciones y mecanismos que trabajen para *prevenir* que ocurran enfermedades y lesiones. Este foco es particularmente necesario cuando se trata del lugar de trabajo porque es donde la mayoría de los adultos pasan una porción significativa de sus vidas diarias.

Para poder pensar sobre la SSO preventiva dentro del paradigma de protección social, sin embargo, se requiere de más investigación en el área de la SSO y trabajadores informales. Investigación técnica desde dentro de la disciplina de la SSO en sí ha sido realizada en un número de evaluaciones a pequeña escala de trabajadores en la economía informal (ver, por ejemplo, Mock *et al.* 2005). Sin embargo, estas encuestas a pequeña escala no tratan sobre dos de las lagunas más importantes de información en esta área: primero, la falta de datos confiables



a larga escala, tanto a nivel nacional como internacional, de lesiones relacionadas al trabajo y mala salud en la economía informal; y segundo, la falta de investigación y análisis de los desafíos institucionales involucrados en extender servicios de SSO efectivos y bien regulados para los trabajadores informales (Lund y Marriott 2005).

Para poder trabajar hacia el abordaje de estas lagunas de información, la red de investigación global y defensoría Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) está realizando un estudio de tres años, a lo largo de cinco países, sobre la SSO y trabajadores informales. El proyecto está siendo llevado a cabo en Ghana (Acra), Tanzania (Dar es Salaam y Zanzibar), Brasil (Salvador), India (Ahmedabad y Pune), y Perú (Lima).

El presente trabajo examinará los resultados de la primera ronda de investigación conducida en Acra y Takoradi, Ghana. El objetivo de esta investigación fue en primer lugar determinar los riesgos claves de salud y seguridad enfrentados por un sector de trabajadores informales – comerciantes feriantes y ambulantes – en un marco urbano, y en segundo lugar entender y analizar mejor el contexto institucional de la SSO en Ghana desde la perspectiva de la economía informal.

La siguiente sección proporcionará una información contextualizada sobre la forma y el tamaño de la economía informal en Ghana como también sobre los mecanismos de protección social formales e informales disponibles para los trabajadores informales. Esto será seguido por una breve sección sobre métodos de investigación, la cual a su vez será seguida por una discusión sobre los resultados de esta investigación preliminar. El presente trabajo identificará algunos de los principales obstáculos institucionales que actualmente limitan la habilidad del gobierno local de Acra de establecer mecanismos efectivos de salud y seguridad en ferias y otros lugares de comercio en Acra, y luego hará algunas sugerencias tentativas sobre intervenciones para abordar la situación actual.

# El contexto: La economía informal y la protección social en Ghana

---

Ghana está clasificada como un país de bajos ingresos por el Banco Mundial, con el PNB per cápita en 2007 de US \$590 (Informe de Desarrollo Mundial 2009). La incidencia de la pobreza fue estimada como siendo del 45 por ciento en la marca de \$1 por día en 1998/1999 (Organización Mundial de la Salud 2008). Sin embargo, la tendencia principal a lo largo de los años '90 ha indicado la mejoría general en los niveles de pobreza. La 5ta ronda de la Encuesta sobre el Nivel de Vida en Ghana (GLSS5, por su sigla en inglés) en 2005/6 informó que la proporción de ghaneses descritos como “pobres” había caído del 39,5 por ciento en 1998/99 al 28,5 por ciento en 2005/6, y la proporción de personas descritas como “muy pobres” había disminuido del 26,8 por ciento al 18,2 por ciento entre esos mismos años.

El país tiene una población de 23 millones de personas y está pasando por un proceso continuo de urbanización (Informe de Desarrollo Mundial 2009). La población urbana aumentó del 31 por ciento del total de la población en 1981 al 49 por ciento en 2007 (Indicadores de Desarrollo Africano 2007). Este número está pronosticado a elevarse al 55,1 por ciento en 2015 (Informe de Desarrollo Mundial 2009). Más de un tercio de los ghaneses ahora viven en las dos regiones más urbanizadas: Ashanti (19,1 por ciento) y la Gran Acra (15,4 por ciento) (Gyapong *et al.* 2007).

Los niveles de empleo formal son muy bajos con sólo el 8,7 por ciento del total de la fuerza laboral formalmente empleada (Heintz 2005). Correspondientemente, el empleo informal constituye el 91,3 por ciento del empleo total con el 53,9 por ciento del total de la fuerza laboral trabajando en el sector agrícola informal y el 37,4 por ciento trabajando en el sector no-agrícola informal (Heintz 2005). En el sector no-agrícola, el auto-empleo<sup>1</sup>, incluyendo trabajo por cuenta propia, constituye un porcentaje mayor del total del empleo informal femenino (37,5 por ciento, del cual las trabajadoras por cuenta propia constituyen el 35,9 por ciento) que el empleo informal masculino (15,8 por ciento, del cual los trabajadores por cuenta propia constituyen el 14,1 por ciento) (Heintz 2005). Este tipo de empleo también constituye la mayor porción de empleo femenino, que es consistente con el hecho que el comercio feriante informal es mayoritariamente una profesión femenina en Ghana.

<sup>1</sup> Según la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, trabajadores por cuenta propia son definidos como “aquellos trabajadores quienes, trabajando por cuenta propia con uno o más socios, tienen el tipo de trabajo definido como “trabajo auto-empleado” y no han involucrado de manera continuada a “empleados” para que trabajen con ellos durante el período de referencia.”



**Tabla 1**  
**Porcentaje del total del empleo en categorías de empleo seleccionadas por sexo 1998/9,**  
**Población empleada, 15 años de edad o más**

	Mujeres	Hombres	Total
<b>Empleo formal, no-agrícola</b>			
Empleados privados formales con sueldo	0,2	0,6	0,8
Empleados públicos formales con sueldo	1,1	3,0	4,1
Formal, auto-empleado	1,9	1,7	3,6
<b>Empleo formal, agrícola</b>			
Empleados formales con sueldo	<0,1*	0,2	0,2
<b>Empleo informal, no-agrícola</b>			
Auto-empleado informal	20,0	7,4	27,4
...del cual: trabajadores por cuenta propia	19,2	6,6	25,8
Trabajadores informales con sueldo	2,2	5,9	8,1
...del cual: trabajadores públicos informales con sueldo	0,7	1,8	2,5
Trabajadores no-remunerados de la familia	1,3	0,6	1,9
<b>Empleo informal, agrícola</b>			
Auto-empleado	16,3	22,2	38,5
Trabajadores informales con sueldo	0,2	1,0	1,2
Trabajadores no-remunerados del campo	10,0	3,8	13,8
Otros (sin clasificar)	0,1	0,3	0,4
TOTAL	53,3%	46,7%	100%

\* No significativamente diferente a cero

Fuente: Heintz, J. 2005. *Employment, Poverty and Gender in Ghana*. Documento de Trabajo del Instituto de Investigación de Política Económica (PERI, por su sigla en inglés), Serie Nro. 92. Amherst: Universidad de Massachusetts

Se reconoce comúnmente que el trabajo informal conlleva un alto grado de riesgo – y el trabajo informal en Ghana no es una excepción a esta regla. A pesar de esto, y a pesar del hecho de que el trabajo informal domina tan claramente la fuerza de trabajo, los trabajadores informales han sido con mucha frecuencia ignorados en el diseño de sistemas nacionales de protección social en Ghana (Atim *et al.* 2009). El mayor cuerpo de seguro de jubilación de Ghana, el Fideicomiso de Seguridad Social y Seguro Nacional (SSNIT, por su sigla en inglés), fue durante muchos años accesible sólo para los trabajadores formales y los sistemas de seguro médico de trabajo en el sector formal tendieron a ser el único tipo disponible de seguro de salud a gran escala. Los trabajadores informales por lo tanto han tenido que depender puramente de mecanismos informales de protección social, tales como la recolección *susu* (sistemas de ahorro informales de pequeña escala) y redes de asociaciones de comerciantes feriantes.

No obstante, esta situación recientemente ha empezado a cambiar en Ghana. En 2008, el SSNIT introdujo un sistema de ahorro y jubilación para los trabajadores informales, y un nuevo Sistema Nacional de Seguro de Salud (NHIS, por su sigla en inglés) fue introducido en 2003. Tal como con el sistema SSNIT, el NHIS de Ghana ha sido diseñado específicamente para incorporar a los trabajadores informales. Esto ha sido logrado al fusionar una red de sistemas de seguro de salud voluntarios de base comunitaria con una autoridad centralizada y fuentes de fondos (tal como en el modelo de seguro de salud social) para asegurar tanto la inclusión de los trabajadores informales como facilitar una cobertura a escala nacional y garantizar la sustentabilidad financiera de los sistemas de base comunitaria.<sup>2</sup>

Si bien el NHIS representa un gran paso adelante en el reconocimiento de las necesidades de salud de los trabajadores informales en Ghana en términos de su acceso a un cuidado curativo, mucho menos tiempo y atención ha sido dado a las necesidades de salud preventiva de los trabajadores informales en el diseño de sistemas de protección social o en la política nacional. Esto es quizás poco llamativo considerando la falta de datos en el país sobre la mala salud y lesiones vinculadas al trabajo. Si bien existen ciertos datos oficiales del gobierno sobre lesiones vinculadas al trabajo en el sector formal, está claro que estos datos son poco confiables y no representan siquiera a los trabajadores formales. Para los trabajadores informales, simplemente no existen datos nacionales de ningún tipo.

No obstante, algunos datos sobre lesiones y enfermedades ocupacionales en Ghana están disponibles a través de estudios de investigación que han sido llevados a cabo de manera privada, si bien pocos de estos trabajos parecen haberse enfocado explícitamente o exclusivamente en los trabajadores informales. Uno de los más extensos de estos estudios fue conducido por Mock *et al.* (2005), quien llevó a cabo una encuesta de hogares sobre lesiones ocupacionales entre 21.105 individuos tanto en el área urbana como rural en Ghana. Esto demostró que las lesiones ocupacionales tenían una mayor incidencia de fatalidad que las lesiones no-ocupacionales y también conllevaban un período mucho más prolongado de discapacidad y tiempo fuera del trabajo. Más aún, el promedio de gastos para el tratamiento de lesiones ocupacionales fue de US \$35 en áreas urbanas y de US \$14 en áreas rurales, lo cual es elevado considerando que un ghanés promedio gana menos de GH ₵1,10 (US \$0,8) por día.

<sup>2</sup> Para más información sobre el NHIS y trabajadores informales, ver Alferts, L.2009. *Estudio de Caso de Protección Social – WIEGO: El Sistema Nacional de Seguro de Salud de Ghana*. Disponible para descarga en inglés: <http://wiego.org/publications/wiego-social-protection-case-study-ghana-national-health-insurance-scheme>





Resulta claro por los resultados del estudio arriba que las lesiones ocupacionales pueden causar grandes problemas financieros para muchos trabajadores pobres – las lesiones ocupacionales no sólo conducen a más días sin trabajar, sino que también su tratamiento es más caro. Desafortunadamente, ningún estudio similar de gran escala sobre la mala salud ocupacional en Ghana pudo ser hallado. Sin embargo, dos estudios sobre la salud de las mujeres en Ghana sugieren que los factores ocupacionales juegan un papel importante en la mala salud femenina. El estudio de Avotri y Walters (1999) en la región de Volta sugirió que un número significativo de mujeres sufren de problemas de salud psicosociales descritos por los participantes del estudio como “pensar demasiado” o “preocuparse demasiado”. La fuente de mucha de esta preocupación parece ser los roles de trabajo de las mujeres. Se descubrió que pesadas cargas de trabajo e inseguridad financiera contribuyen a la ansiedad de las mujeres, lo cual a su vez fue vinculado al cansancio, falta de sueño y dolores y molestias corporales que muchas de ellas experimentaron como dificultades crónicas de salud (Avotri y Walters 1999). Estos hallazgos fueron confirmados por el Estudio de Salud de Mujeres de Acra conducido por Hill et al. (2007). El estudio halló que el “dolor” era prevalente entre las mujeres que se presentaban a los departamentos ambulatorios de los hospitales. Varios tipos de dolores frecuentemente informados incluyeron dolor en las articulaciones, dolor crónico de espalda, dolores musculares, y articulaciones rígidas. Los autores atribuyen la alta incidencia de dolor a la pesada carga de trabajo, sugiriendo una vez más que los factores ocupacionales juegan un papel significativo en la mala salud de las mujeres.

Si bien ninguno de los estudios mencionados arriba se enfocó explícitamente en los trabajadores informales, el hecho de que más del 90 por ciento de los trabajadores en Ghana trabajan informalmente significa que era probable que la gran proporción de la población en general que fue encuestada fuese de trabajadores informales. Teniendo en mente este contexto, el estudio actual buscó a) averiguar más sobre los tipos de mala salud y lesiones ocupacionales experimentados por un grupo ocupacional grande dentro de la economía informal en Ghana – los comerciantes feriantes y ambulantes y b) considerar cuáles instituciones existentes, si es que existen, podrían ayudar a abordar las necesidades de SSO de estos trabajadores.

## Métodos de investigación

Participatory Métodos participativos y cualitativos de investigación fueron usados durante un período de dos meses a fines de 2009 en Acra y Takoradi. Tuvieron lugar seis discusiones de grupos focales con comerciantes de varias ferias en estas ciudades. Los participantes de los grupos focales incluyeron representantes de la Feria de Makola, el Centro Comercial Pedestre, y el Cruce de Zongo, todos en Acra, y la Feria Takoradi. Las asociaciones de comerciantes de estas cuatro ferias forman una federación conocida como la Alianza StreetNet Ghana (SGA, por su sigla en inglés), una afiliada al Congreso de Sindicatos de Comercio de Ghana (GTUC, por su sigla en inglés). El GTUC y la SGA ayudaron a acceder a las asociaciones individuales de comerciantes.

Treinta y siete comerciantes fueron entrevistados durante la investigación. Los participantes incluyeron comerciantes feriantes, comerciantes ambulantes y comerciantes que se mueven entre las ferias y la calle para poder aprovechar el comercio pasajero. En Acra, los participantes provinieron de la Feria de Makola en Acra central, el Centro Comercial Pedestre ubicado en el Círculo Kwame Nkrumah también en Acra central, y el Cruce de Zongo – un sitio de comercio ubicado entre un cruce ferroviario y una ruta principal en Madina, en la periferia del noreste de la ciudad. Los participantes de Takoradi provinieron de la feria central en Takoradi, que es la ciudad más grande en la Región Oeste de Ghana.

Un poco más de la mitad (20) de los participantes eran mujeres. Las mujeres comerciantes ocuparon una variedad de distintos sectores dentro de las economías de cada feria. Estos sectores incluyeron los siguientes: venta de textiles al por mayor; comercio de textiles; venta de zapatos; comercio de prendas en general (textiles, ropas y zapatos); venta de carne, pescado y kenkey (maíz o mandioca fermentada cocinada en una hoja de maíz o en hojas de plátano); y el comercio de lino y artículos domésticos. Los participantes masculinos estaban involucrados en la venta de zapatos, ropas masculinas de segunda mano, joyas y aparatos eléctricos.

Los comerciantes masculinos que estaban involucrados en la venta de ropas masculinas de segunda mano, joyas y aparatos eléctricos estaban dentro de los que más ganaban de todos los grupos. Sin embargo, la venta de textiles al por mayor históricamente ha sido uno de los sectores más lucrativos de la economía informal ghanesa (Robertson 1983) y esto continua hasta el día de hoy – las vendedoras femeninas de textiles al por mayor estaban en una posición significativamente mejor que una cantidad de participantes masculinos. Esto fue particularmente cierto en el caso de los vendedores masculinos de zapatos del Cruce de Zongo, quienes, siendo comerciantes ambulantes, no han sido capaces de acceder a puestos feriantes de venta en la cercana Feria de Madina. No obstante, fueron las comerciantes femeninas quienes también



eran las participantes más pobres – las vendedoras de comidas y aquellas que comercializaban artículos domésticos básicos tales como paños de cocina, toallas y servilletas ganaban notablemente menos que los demás participantes.

Cuatro de los seis grupos focales fueron realizados en las ferias en sí – dos en puestos de venta de comerciantes y dos en oficinas de ferias. Los dos primeros grupos focales fueron realizados en una sala de reunión del GTUC en Acra central. Durante estas discusiones iniciales, fue hallado que las comerciantes mujeres eran menos propensas a viajar para asistir a las sesiones, y, como consecuencia, estos dos grupos iniciales fueron dominados por hombres. En un esfuerzo por incluir a más mujeres, se tomó la decisión de realizar los grupos en las ferias, haciendo que sea más fácil de asistir para las mujeres.

Esta decisión resultó ser importante. No sólo asistieron más mujeres, pero el cambio de local permitió a los comerciantes que guíen a los investigadores alrededor de la feria después de la discusión y señalen los peligros de salud y seguridad que fueron mencionados durante la sesión. Esta fue una técnica de recolección de información extremadamente útil – en algunas instancias los participantes estaban más dispuestos a mostrarles a los investigadores los problemas que hablar acerca de ellos en detalle, y de esta forma el equipo recolectó una cantidad significativa de datos adicionales.

Dos técnicas claves que fueron utilizadas durante las discusiones de los grupos focales fueron “tarjetas de peligro” y la “lista de verificación de salud”. Las tarjetas de peligro son tarjetas ilustrativas con fotos y palabras pegadas describiendo peligros comunes de salud y seguridad en áreas de comercio. Estas tarjetas fueron desplegadas y se les preguntó a los participantes si habían algunas tarjetas ilustrativas que quisieran añadir a la colección. Una vez que se añadían tarjetas adicionales, se les



Foto: L. Alfery, Tarjetas de peligro desarrolladas durante un ejercicio de grupo focal con vendedores ambulantes y de mercado en Acra, Ghana.

pedía a los participantes que clasificaran las tarjetas según la magnitud del problema causado por cada uno de los peligros. El objetivo de esta técnica fue estimular una discusión fluida – siendo la clasificación final de las tarjetas menos importante que la información obtenida durante los debates con frecuencia acalorados que surgían a través del proceso de clasificación.

La lista de verificación de salud fue desarrollada como un método para extraer información sobre dolencias físicas relacionadas al lugar de trabajo de los participantes. Se hizo evidente en el inicio del proceso de investigación que los comerciantes, particularmente en un marco grupal, estaban reticentes en hablar sobre asuntos que consideraban demasiado personales, particularmente aquellos relacionados con sus cuerpos. La lista de verificación de salud permitió una forma más impersonal de hablar sobre las experiencias corporales de mala salud y lesiones. El concepto de una lista de verificación de salud en el lugar de trabajo fue explicado a los participantes, a quienes después se les pidió que crearan dicha lista de verificación, la diferencia siendo que ella representaría las enfermedades y lesiones comunes del mercado informal y de los comerciantes ambulantes en lugar de aquellas de una fábrica formal y de los trabajadores de oficina. Esta técnica simple permitió que los participantes hablaran sobre los problemas físicos que experimentaban de una forma más indirecta – el foco fue trasladado de sus cuerpos individuales y de sus experiencias individuales de mala salud hacia una discusión general sobre las lesiones y la mala salud a las que se enfrentaban los comerciantes como un grupo. Una orientación menos personal resultó en una discusión mucho más cómoda y abierta sobre las lesiones y la mala salud vinculadas al lugar de trabajo en las ferias.

Además de la investigación participativa de los grupos focales, un ejercicio de mapeo y análisis institucional fue llevado a cabo para entender mejor la posición de las instituciones existentes de SSO y su potencial en términos de alcanzar a los trabajadores informales. El mapeo institucional es un proceso que produce un inventario y un análisis de las instituciones relevantes, los actores claves, los socios estratégicos potenciales y los importantes vínculos institucionales a nivel internacional, nacional y local. Este ejercicio fue usado para identificar otras instituciones fuera de aquellas específicamente relacionadas con la SSO que podrían tener una influencia sobre la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores informales.



# Riesgos importantes de salud y seguridad enfrentados por comerciantes feriantes y ambulantes

---

## 1. Incendios

Los incendios en las ferias son uno de los peligros de salud y seguridad más prominentes enfrentados por los comerciantes en Ghana. Durante las sesiones de los grupos focales, la tarjeta de riesgo de incendio fue colocada en primer lugar o muy cerca del primer lugar en cada ejercicio de clasificación. En mayo de 2009, un incendio destruyó la feria más grande de Ghana, la Feria de Kumasi Central y se calculó que más de 400 puestos de venta en la feria fueron destruidos como también una cantidad significativa de mercancías y dinero. La Feria de Takoradi también ha sufrido una cantidad de incendios devastadores. Los incendios con frecuencia son atribuidos a los vendedores de comida usando fuego abierto para cocinar o a los vendedores de pescado ahumado que dejan cenizas ardientes debajo de los pescados durante la noche. A veces fallas eléctricas parecen ser la causa.

Mientras que algunos incendios empiezan pequeños, su severidad con frecuencia es exacerbada por un número de factores relacionados a la infraestructura, planificación y diseño de la feria. Muchos puestos de venta de las ferias están hechos de madera, lo cual los convierte en altamente inflamables. El Servicio Metropolitano contra Incendios también se queja que los caminos de acceso a las ferias generalmente están bloqueados por la colocación ad hoc de puestos de venta y mercancías, lo cual significa que demora mucho tiempo para que los bomberos lleguen al incendio. Una vez que llegan al incendio, los bomberos tienen dificultad en acceder al agua. Según el Servicio Metropolitano contra Incendios de Acra, no existen bocas de incendio fácilmente accesibles en la mayoría de las ferias públicas de Acra. Han sido cubiertos por residuos, puestos de venta y mercancías, o han sido clausurados por las compañías privadas de agua que controlan la provisión de agua en Acra. Las ferias públicas también carecen de extintores de incendios a pesar del hecho de que las Regulaciones Nacionales de Construcción de Ghana requieren que el gobierno local provea extintores en todas las ferias públicas oficiales.

## 2. Pobre saneamiento

Problemas con saneamiento afectan muy visiblemente a la mayoría de las ferias. Bolsas de plástico de “agua pura”, restos de pescados y carnes, cáscaras de frutas y desechos obstruyen muchas de las alcantarillas de desagüe que corren a través de las ferias. Estas alcantarillas obstruidas se convierten en locales para la reproducción de vectores de enfermedades, y el olor que emana de ellas puede ser intolerable. Los comerciantes de telas en la feria de Makola están ubicados cerca de una gran alcantarilla particularmente obstruida, y se quejan de lo siguiente:

la alcantarilla está tapada con gomas de agua pura [pequeñas bolsas de plástico que contienen agua purificada] y otras cosas. Entonces cada vez que venimos aquí vienen las moscas de la suciedad y comemos, y nos enfermamos...y muchas veces nos enfermamos de malaria... desde enero los desechos en las alcantarillas no han sido despejados.

El olor de la alcantarilla es tan malo que previo a la visita del equipo de investigación a uno de los puestos de venta de una comerciante, la comerciante dijo que ella tuvo que “rociar Dettol [desinfectante] alrededor de mi puesto para reducir el olor”. De otra manera, ella temía que el equipo no sería capaz de quedarse mucho tiempo en su puesto de venta.

Un gran parte del problema de saneamiento se relaciona con la provisión inadecuada de puntos de remoción de residuos dentro de las ferias. La recolección de residuos en Ghana funciona mediante un sistema central de contenedores, por el cual grandes contenedores de residuos son colocados en puntos centrales distribuidos por la ciudad. Estos contenedores de residuos nunca son efectivamente colocados dentro de las áreas de las ferias, y es responsabilidad de los comerciantes trasladar sus residuos desde dentro de la feria hacia el contenedor. Una vez que el residuo está en el contenedor, es removido por compañías privadas de remoción de residuos contratadas al departamento de gestión de residuos del gobierno local.

Debido a que los puntos de remoción de residuos están frecuentemente a largas distancias de los puestos de venta de los comerciantes, muchos comerciantes contratan a hombres jóvenes, conocidos como *kayabola*, para trasladar los residuos para ellos. Los funcionarios trabajando dentro de las ferias alegan que los *kayabola* frecuentemente no trasladan los residuos todo el camino hasta el contenedor central, y en vez de eso, tiran los residuos en alcantarillas ubicadas en lugares más convenientes. Es difícil determinar si esta historia es verdadera. Sin embargo, el hecho de que puntos oficiales de remoción de residuos sean tan escasos ciertamente significa que muchas personas, incluyendo a los comerciantes, clientes, como también los *kayabola*, sean mucho más propensos a deshacerse de sus residuos en una alcantarilla en lugar de trasladarlos hacia un contenedor central mucho menos accesible.



Otros factores que hacen que el saneamiento sea un problema es la falta de personal de limpieza trabajando en las ferias y la falta de equipamientos de limpieza adecuados. En la Feria de Takoradi, por ejemplo, el consejo local emplea a sólo tres barredores para limpiar el área grande de la feria, y estos barredores no trabajan los fines de semana, que es cuando las ferias tienen más movimiento. En la Feria de Makola, los Funcionarios de Salud Ambiental (FSA) se quejan de que no pueden dragar grandes alcantarillas obstruidas de una manera continua y efectiva porque los departamentos de gestión de residuos no tienen el equipamiento o los recursos humanos para hacerlo. Las mujeres de las ferias, por el contrario, sienten que es más una cuestión de ineficiencia y de falta de preocupación por el bienestar de los comerciantes por parte del gobierno local de Acra, la Asamblea Municipal de Acra (AMA). Cualquiera que sea el caso, el resultado es que si las mujeres de las ferias quieren que se despejen las alcantarillas, ellas generalmente tienen que pagarlo por su cuenta. Uno de los comerciantes declaró lo siguiente:

Antes recolectábamos dinero de las mujeres de las ferias para despejar las alcantarillas, pero ahora si uno se acerca a otro para recolectar dinero por este motivo, a la persona no le importará [no te prestará atención]. Nosotros pagamos impuestos al AMA todos los días para mantener nuestras ferias, pero ellos no lo hacen, entonces nosotros estamos sufriendo.

Para los comerciantes ambulantes en el Cruce de Zongo, la situación de saneamiento es grave. El área de comercio no es una feria pública oficial, entonces no hay limpiadores del gobierno empleados para mantener esta área. La gestión de residuos es responsabilidad de una de las compañías privadas de gestión de residuos contratadas al consejo local (los comerciantes no estaban del todo claros sobre cuál era esta compañía de gestión de residuos). Sin embargo, los comerciantes se quejan de que los empleados de esta compañía de gestión de residuos no hacen su trabajo correctamente – despejan los residuos de las alcantarillas, pero en lugar de removerlo, lo tiran al borde de las carreteras cerca de donde los comerciantes venden sus mercancías. Según los comerciantes, esto tiende a suceder en días en que la feria está más concurrida, y alegan que la contaminación ambiental y el olor que emana del residuo arrojado ahuyentan a sus consumidores:

Una cosa que es particularmente importante para mí es la mala calidad de aire que respiramos por aquí... Este aire malo afecta nuestro dinero también. Nuestros días de feria son los miércoles y sábados. Ellos [los empleados de la compañía de gestión de residuos] no vienen en los días normales, vienen esos días. Ellos esperan hasta que nuestra actividad de comercio sea dinámica y entonces ellos remueven los desechos de las alcantarillas y lo colocan justo al lado nuestro.

Los comerciantes del Cruce de Zongo también se preocupan sobre el efecto que este ambiente sucio tiene sobre sus hijos, que pasan mucho de su tiempo en la feria después de la escuela:

Cuando nuestros hijos vuelven de la escuela, ellos se quedan con nosotros en la feria hasta que nosotros cerramos a la tarde, entonces ellos también son afectados... Este ambiente descuidado puede ser soportado por personas mayores como nosotros, pero cuando nuestros hijos vuelven de la escuela juegan en el piso y comen cerca del piso y esto puede causar que se enfermen. Hay que preocuparse con la malaria y el cólera.

Según los comerciantes, los empleados de las compañías de gestión de residuos sólo moverán el residuo despejado del área de comercio si los comerciantes les pagan dinero extra - GH¢ 8 (US \$6) - en un ejemplo dado por los comerciantes. De esta manera, según uno de los comerciantes, los empleados de las compañías de gestión de residuos son capaces de complementar sus sueldos a costa de los comerciantes:

Si usted va a donde nosotros vendemos, hay alguien que ha sido empleado por [una compañía de gestión de residuos muy conocida], que ha estado barriendo el lugar. Después de barrer lo coloca en una bolsa y la coloca cerca de nosotros. Después viene para conseguir dinero extra para que pueda despejar los desechos. Si yo le muestro el desecho que ha sido amontonado debajo de la mesa de la cual vendo, un camión de Kia no podría contenerlo. Ellos [los empleados de las compañías de gestión de residuos] lo hacen por dinero extra.

Los problemas de saneamiento en las ferias también están exacerbados por la falta de agua corriente accesible e instalaciones de baños inadecuadas. Muchos de los comerciantes se quejan que los baños públicos ubicados en o cerca de las ferias son inutilizables. Como consecuencia, los comerciantes se ven forzados a pagar por el uso de baños privados, los cuales aún así son frecuentemente insalubres. La falta de agua corriente libremente accesible hace que esta situación sea aún peor – los comerciantes tienen que pagar para acceder a tanques de agua de los cuales puedan obtener agua, o tienen que comprar bolsas de “agua pura” de los vendedores. Todos los comerciantes entrevistados se quejaron de que sufrían de diarrea casi constantemente, lo cual ellos culpaban en las condiciones insalubres de la feria, sus baños, y la comida preparada en este ambiente insalubre.





### 3. Inseguridad de personas y mercancías

La falta de una iluminación adecuada en muchas áreas de las ferias y la presencia de elementos criminales disminuyen la sensación de seguridad física sentida por los comerciantes en su lugar de trabajo. En la Feria de Takoradi, incendios han destruido la mayor parte de la infraestructura eléctrica de la feria, lo cual significa que no hay electricidad y luz para los comerciantes. Las comerciantes femeninas de Takoradi dijeron que la falta de luz era un problema para ellas porque las hacía sentir inseguras en la feria antes del amanecer y después del atardecer.

La falta de lugares seguros y suficientes de almacenamiento puede también significar que la seguridad de las mercancías de los comerciantes también esté amenazada. En el Centro Comercial Pedestre, por ejemplo, la AMA prometió que un depósito de almacenamiento sería erguido cerca de la feria. El depósito ha sido construido, pero la AMA lo ha vendido a un interés privado, lo cual significa que los comerciantes son incapaces de usarlo. Los comerciantes tienen que guardar sus mercancías en los puestos de venta durante la noche, y esto les causa mucha preocupación, particularmente debido a la presencia de criminales en las ferias. Como dijo un comerciante, “somos los hombres que menos duermen en Ghana... con todas tus cosas guardadas en la feria sin seguridad, ¿cómo puedes dormir?”

### 4. Abuso por parte de los funcionarios locales

El abuso por parte de funcionarios del gobierno local es algo que los comerciantes ambulantes del Cruce de Zongo sufren con regularidad. Si bien muchos de estos comerciantes pagan una tasa de licencia anual al gobierno local, lo cual les da el derecho de hacer comercio desde áreas de ferias no oficiales, esta licencia generalmente no evita la destrucción de sus mercancías durante los ejercicios de “descongestionamiento” en donde los vendedores ambulantes y sus mercancías son removidos de los bordes de las carreteras. Según los comerciantes del Cruce de Zongo, los funcionarios locales generalmente no hacen distinciones entre aquellos comerciantes ambulantes que sí han pagado su licencia, y aquellos que no la han pagado – el resultado siendo que los comerciantes ambulantes “oficiales” son tratados de la misma manera que los vendedores ambulantes sin licencia y están sujetos al mismo tipo de abuso físico por parte de los funcionarios locales. Este abuso físico puede variar desde sus mercancías siendo destrozadas al abuso físico y encarcelamiento.

## 5. Efectos físicos y psicológicos

A través de la discusión arriba sobre los peligros enfrentados por los comerciantes, una variedad de efectos físicos de ambientes de trabajo insalubres e inseguros han surgido. El Cuadro 1 detalla algunos de los efectos físicos más prominentes del trabajo de los comerciantes. Estos incluyen enfermedades relacionadas con el pobre saneamiento tales como la malaria y la diarrea, dolor músculo-esquelético, deshidratación y dolores de cabeza. Es interesante notar la manera en que ciertas condiciones físicas son descritas de una forma típicamente local. Por ejemplo, el dolor lumbar es conocido como “dolor de cintura”, la deshidratación es mencionada como “agua reducida”, y problemas mentales relacionados con el estrés son generalmente mencionados como teniendo una “mente desorganizada”.

Es importante notar que las condiciones de trabajo no sólo tienen un efecto físico sobre los comerciantes sino que también hay repercusiones psicológicas. El estrés y la preocupación, conocidos en Ghana como “pensar demasiado”, son grandes preocupaciones para muchos de los comerciantes que se enfrentan a una lucha constante para sobrevivir en un contexto en donde la burocracia con frecuencia no brinda apoyo, donde es difícil y oneroso acceder al crédito, donde servicios básicos esenciales deben ser pagados además de las altas tasas e impuestos que ya son pagados, y donde el ambiente económico es generalmente pobre. Una mujer feriante de la Feria de Makola lo expresó de la siguiente forma:

Sí, ahora cuando camino me mareo, porque tienes que venir a la feria y has comprado mercancías con crédito para que alguien las venda... ellos vendrán por su dinero al final del día. Quizás puedas cargar algunas cosas para vender y nadie las compre [tus mercancías]. Se paga por la tasa de los parques de camioneros, se paga por el ingreso [impuesto de la feria], y hay niños en casa que necesitan comer. Aquí en Acra, nada es gratis – aún si quieres ir a orinar [costará] GH p10. Si estás mal del estómago y quieres ir al baño, tendrás que pagar GH p20, ¡y si vas cinco veces es GH ₵1! La tasa del parque de camioneros, alimentación, casi todo... todos estos [asuntos] hacen que nos preocupemos mucho.



## Cuadro 1: Resultados del ejercicio de la lista de verificación de salud<sup>3</sup>

### Lista de verificación de salud para comerciantes

- a. “Reducción de agua en el sistema” (deshidratación por sentarse en el sol)
- b. Dolores de cabeza (por los gases de escape de los autos, polvo, calor y “pensar demasiado”)
- c. “Dolor de cintura” (dolor lumbar por sentarse durante prolongados períodos de tiempo durante el día y levantar cargas pesadas)
- d. Dolor de espalda (dolor en la parte superior de la espalda)
- e. Dolor de cuello (por agacharse sobre las mercancías para limpiarlas y/o ordenarlas)
- f. “Mente desorganizada” (depresión/estrés)
- g. Diarrea (por comer alimentos preparados en las áreas de la feria donde existe pobre saneamiento)
- h. Vómitos (de intoxicación por alimentos)
- i. Alta presión sanguínea y palpitaciones del corazón (por “pensar demasiado”)
- j. Malaria (mosquitos se reproducen en las bolsas de desechos apiladas, las alcantarillas bloqueadas y los charcos estancados)
- k. Fiebre y mareo (por demasiado calor)
- l. Infecciones vaginales (por baños sucios)
- m. Infecciones de la piel y de las uñas de las manos (por el manoseo de calzados de segunda mano que pueden haber sido usados por personas con necrosis de las pezuñas)
- n. Costillas y pecho doloridos (por gritar durante largos períodos de tiempo para vender mercancías)
- o. Dolor de cuello y de la parte superior de la espalda (por levantar cargas pesadas)
- p. Dolor en los brazos (por levantar cargas pesadas – este fue un problema en particular para los vendedores de pescados que frecuentemente levantaban cargas pesadas de pescados hacia la calle para vender)
- q. Visión borrosa (por trabajar con fuego)
- r. Problemas de respiración (por trabajar con fuego)
- s. Problemas en las rodillas (por tener que sentarse y pararse frecuentemente durante el curso del

<sup>3</sup> El ejercicio de la Lista de Verificación de Salud fue llevado a cabo en dos de las discusiones de los grupos focales, un grupo consistiendo principalmente de vendedores masculinos de zapatos, y el otro grupo consistiendo de un grupo de comerciantes femeninas, muchas de las cuales trabajaban con comida. La lista de verificación resultante es una combinación de las listas de verificación de ambos grupos.

# Abordando riesgos de salud y seguridad para los comerciantes informales: El contexto institucional

---

El análisis institucional realizado en Ghana reveló que las instituciones oficiales de SSO que operan mayoritariamente a nivel nacional están limitadas en su enfoque y con una falta importante de recursos. Si bien la más reciente legislación laboral de Ghana – el Acta de Trabajo de 2003 – incluye algunos de los grupos de trabajadores informales<sup>4</sup> (aunque no todos) en sus cláusulas de Salud y Seguridad Ocupacional, resulta claro que las instituciones nacionales de SSO tal como existen actualmente hacen poco en términos de implementar estos compromisos.

El Departamento de Inspección de Fábricas (DIF) es la agencia principal de SSO en el país y todavía opera bajo el Acta de 1970 de Fábricas, Oficinas y Tiendas, lo que limita su mandato a cubrir a los trabajadores en estos lugares de trabajo. El DIF también tiene una capacidad financiera y de recursos humanos limitada. Tiene oficinas en sólo cinco de las diez regiones de Ghana, lo cual significa que cada oficina tiene que cubrir aproximadamente dos regiones. En 2003, había solo 25 miembros del personal técnico para servir a todo el país, con diez miembros del personal sirviendo sólo en Acra. Los inspectores están limitados en su capacidad de inspeccionar las instalaciones de trabajo debido a la falta de transporte – el DIF tenía sólo tres vehículos en 2003 (Tettey 2003). El Departamento entero tiene sólo una máquina de fax y una computadora – estando ambos localizados en Acra.

Bajo las circunstancias actuales, resulta claro que el DIF sería en gran medida incapaz de incorporar a los trabajadores informales dentro de su mandato sin importantes cambios en la legislación y en los recursos. Mientras que los que abogan por esto en Ghana han estado trabajando hacia un cambio en la legislación, la falta de voluntad política por parte del gobierno parece ser un gran obstáculo. Esto, sin embargo, no significa que la SSO para los trabajadores informales en Ghana no sea institucionalmente posible. Los resultados tanto del ejercicio de mapeo institucional y de las discusiones de los grupos focales claramente muestran que existen instituciones al nivel del gobierno local que tienen el mandato y la capacidad para mejorar las condiciones de trabajo de los comerciantes feriantes y ambulantes:

- departamentos de salud pública y ambiental que son responsables por el saneamiento y la limpieza en las ferias y en los bordes de la carreteras;

<sup>4</sup> El Acta de Trabajo de 2003 incluye protecciones para el trabajo temporario y casual y se supone que sea aplicada a todos los trabajadores y a todos los empleadores en Ghana sin distinción de su condición de trabajador formal/informal. Sin embargo, los trabajadores a destajo, trabajadores de tiempo parcial, aparceros, aprendices, y personas que trabajan menos que el promedio de 24 horas por semana están explícitamente excluidos de la protección del Acta.



- departamentos de gestión de residuos que son responsables por la remoción de residuos en conjunto con las compañías subcontratadas de remoción de residuos;
- servicios metropolitanos contra el incendio que proveen servicios de lucha contra el incendio, mesas de trabajo de educación sobre la seguridad con el fuego para los comerciantes feriantes, y llevar a cabo inspecciones de riesgo de incendios en las ferias antes de que cierren para asegurar que no se hayan dejado llamas abiertas;
- departamentos de seguridad que proveen personal de seguridad para las ferias oficiales;
- departamentos de obras que son responsables por la manutención de la infraestructura local que es propiedad del gobierno, tales como ferias y baños públicos, y para la provisión de equipamientos adecuados de protección contra incendios tales como extintores de incendios en las ferias; y
- departamentos de planificación que están encargados de monitorear, gestionar y determinar las políticas hacia el uso de tierras y todos los desarrollos físicos – ellos controlan el trabajo de construcción, drenaje y saneamiento, la provisión de electricidad e iluminación, y tienen el poder de remover o “forzar la reducción de obstrucciones y molestias” en áreas públicas.

Sin embargo, resultó claro a partir de las discusiones de los grupos focales que estas instituciones no están siendo efectivas en mantener un ambiente de trabajo aceptable para muchos trabajadores: el saneamiento y la remoción de residuos en las ferias y en los bordes de las carreteras es pobre; la infraestructura en las ferias es insuficiente y/o inadecuada; el equipamiento contra incendios no está disponible; una falta de seguridad en general existe en muchas áreas de las ferias; y los comerciantes ambulantes con licencias están sujetos al abuso físico por parte de los funcionarios del gobierno local. Si bien algo de esto ciertamente está relacionado con la falta general de recursos en los departamentos del gobierno local, existen problemas institucionales adicionales que exacerban esta situación.

## **1. Falta de coordinación horizontal entre los departamentos del gobierno local**

Según se señaló arriba, varios departamentos del gobierno local en Acra tienen jurisdicción sobre varios elementos de salud y seguridad en las ferias y en los bordes de las carreteras, incluyendo Salud Pública y Ambiental, Servicios contra Incendios, Servicios de Seguridad, el Departamento de Obras, y el Departamento de Gestión de Residuos. Sin embargo, entrevistas con funcionarios claves revelaron que el nivel de coordinación horizontal e intercambio de información entre estos departamentos es bastante bajo. El Servicio contra Incendios, por ejemplo, sabía que no era responsable por la provisión de extintores de incendios en las ferias, pero fue incapaz de decir

cuál departamento de hecho era responsable por esta provisión. Esta falta de coordinación impide que la AMA pueda llevar a cabo una función más integrada de salud y seguridad.

## **2. Alineamientos problemáticos verticales entre el gobierno local y nacional**

Un problema con el alineamiento vertical de los departamentos del gobierno local con los departamentos del gobierno nacional también es evidente. Esto es particularmente cierto en cuanto al Departamento de Salud Pública y Ambiental de la AMA, que ha sido removido del Ministerio de Salud (MdS) y colocado bajo el Ministerio de Gobierno Local. El resultado de este cambio ha sido la marginación de los FSA, que no pueden acceder a la capacitación, equipamiento y servicios a los cuales otros profesionales de la salud sí tienen acceso bajo la jurisdicción del MdS. Según uno de los FSA trabajando para la AMA, los FSA de la AMA no han asistido a una mesa de trabajo de capacitación sobre salud ambiental en más de 3 años. Estos tipos de mesas de trabajo son provistas por el MdS para sus funcionarios, pero debido a que los FSA ahora están empleados por un ministerio que no ofrece este tipo de capacitación, no son capaces de acceder a este recurso. Otro problema es que los FSA son capacitados generalmente en las diversas Escuelas de Higiene de Ghana. Las Escuelas están bajo la jurisdicción del MdS. Debido al hecho de que a la larga el MdS no emplea a los graduados de estas Escuelas (quienes son luego empleados por el Ministerio de Gobierno Local), el MdS ha tendido a enfocar su energía y recursos en otro lugar. Como consecuencia, las Escuelas de Higiene han sido descuidadas en términos de recursos y un programa de estudio mejorado y actualizado.

Otros problemas existen referidos a la relación entre el Ministerio de Gobierno Local y los departamentos de salud pública y ambiental del gobierno local. El problema más significativo es la falta de lineamientos de políticas para la Política de Saneamiento Ambiental nacional y la falta de estatutos de saneamiento ambiental. La Política de Saneamiento Ambiental de 1999 fue revisada en 2008, pero no se han producido lineamientos para la implementación de dicha política. Esto ha significado que los gobiernos locales han sido incapaces de aplicarla. Quizás de mayor preocupación aún es la falta de estatutos de saneamiento ambiental. Si bien el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural produjo una serie de modelos de estatutos de saneamiento ambiental en 2003 que fueron distribuidos a los gobiernos locales para ser adaptados según las circunstancias locales, esta adaptación todavía no ha sido realizada por la mayoría de las asambleas (entrevista, Ministerio de Gobierno Local). Incluso la AMA, que es probablemente el gobierno local más establecido en el país, no ha desarrollado un conjunto específico o exhaustivo de estatutos de saneamiento ambiental, si bien una provisión para salud ambiental por lo menos fue realizada en los estatutos existentes de 1995. Sin embargo, el hecho es que muchos otros gobiernos locales menos establecidos en Ghana simplemente no cuentan con estatutos regulando



la salud ambiental. Esto significa que muchos FSA están operando sin lineamientos claros sobre qué es lo que ellos deberían estar regulando y haciendo cumplir.

### **3. Falta de una comunicación institucionalizada entre el gobierno local y los comerciantes**

En Acra, no existen plataformas institucionalizadas, de fácil acceso para establecer una comunicación constructiva entre los comerciantes y el gobierno local. Como consecuencia de esta falta de plataformas, la comunicación es pobre, y esto ha contribuido para el desarrollo de una relación antagonista entre los dos grupos. Por un lado, los comerciantes ven al gobierno local como una institución ampliamente opresiva e indiferente. Por el otro lado, los funcionarios del gobierno local ven a los comerciantes ya sea como molestias o como una sección hostil de la intención del público de “sabotear” la imagen del gobierno local. Esta sensación ha contribuido ciertamente con el nivel de abuso enfrentado por los comerciantes ambulantes. Parece haber poca comprensión de que el trabajo en conjunto podría beneficiar a ambas partes.

En términos específicamente de la SSO, la falta de una consulta adecuada con los comerciantes ha resultado en reglas y regulaciones inadecuadas de salud y seguridad que de hecho han servido para aumentar los peligros en los lugares de trabajo para los comerciantes. Por ejemplo, durante la construcción del Centro Comercial Pedestre en el centro de Acra, la AMA decidió que la electricidad no sería provista a los comerciantes en sus puestos de venta individuales – el fundamento siendo que la electricidad en puestos de venta de madera podría presentar un peligro de incendio. Los comerciantes no fueron consultados sobre esta decisión, y se quejaron amargamente sobre esto durante las discusiones de los grupos focales. Argumentaron que la falta de electricidad aumenta el riesgo de crimen, y los hacen sentir personalmente inseguros cuando anochece. Tal como dijeron, “aquí no tenemos luz – no hay electricidad. Imagínese, usted deja sus mercancías aquí a la noche y no hay luz. En todo lugar donde hay oscuridad hay crimen.” Más aún, muchos comerciantes supuestamente ahora están interviniendo ilegalmente en las fuentes de electricidad – algo que probablemente vaya a aumentar en vez de disminuir el riesgo de incendio en los lugares de ferias.

### **4. Pobre diseminación de información pública**

Informaciones tales como leyes, políticas, regulaciones y estatutos que deberían ser de dominio público y accesible a los comerciantes son con frecuencia extremadamente difíciles de obtener. La pobre diseminación de información tiene repercusiones reales para las asociaciones de comerciantes en sus intentos de abogar por mejores condiciones de trabajo. Resultó claro durante las discusiones de los grupos focales que la mayoría de las asociaciones de comerciantes tenían

poca idea sobre cuáles regulaciones regulaban sus lugares de trabajo y sobre cuáles eran sus derechos en relación con el gobierno local y nacional. Más aún, las asociaciones de comerciantes no estaban bien informadas sobre la estructura y las funciones del gobierno local en sí. Los comerciantes tendían a considerar a la AMA como una entidad poco colaboradora y monolítica cuando de hecho está compuesta por varios diferentes departamentos y divisiones, algunos de los cuales pueden ser más receptivos que otros a las necesidades de los comerciantes.

Sin esta información, existen pocas oportunidades para que las asociaciones lancen programas de defensoría que sean bien informados, bien orientados y sostenibles. Los Comerciantes de la Feria de Makola, por ejemplo, han estado intentando ejercer presión sobre el Servicio Metropolitano contra Incendios para que les sean provistos extintores de incendios en las ferias, los cuales son propiedad de la AMA. La campaña hasta el momento no ha sido exitosa, y las mujeres culpan esto en la falta de respuestas del gobierno local. Sin embargo, si se examina más de cerca, resulta claro que los Comerciantes de Makola llevaron a cabo su campaña sin acceso a dos piezas fundamentales de información: primero, la AMA es requerida por ley a proveer extintores de incendios en todos los edificios públicos bajo las Regulaciones de Construcción Nacional; y segundo, es la responsabilidad del Departamento Metropolitano de Obras proveer extintores de incendios, no del Departamento Metropolitano contra Incendios. No teniendo acceso a esta información, los Comerciantes de Makola no pudieron insistir en el derecho legal de los comerciantes de tener extintores de incendios, y tampoco fueron capaces de orientar su campaña de manera efectiva al concentrar sus esfuerzos de defensoría en el Departamento de Obras – y no en el Departamento Metropolitano contra Incendios. Mientras que tener esta información no necesariamente garantizaría una respuesta positiva, ciertamente hubiera fortalecido la campaña de los comerciantes feriantes.

## **5. Regulación insuficiente de servicios privatizados**

Las instituciones de gobierno local generalmente no tienen suficiente poder regulatorio sobre las firmas privadas subcontratadas para asegurar que la salud y seguridad de los comerciantes no sea comprometida por las actividades y políticas de dichas firmas. Por ejemplo, compañías privadas de agua en Acra han clausurado bocas de incendios ubicadas en ferias públicas para prevenir el “robo” de agua. Según los Bomberos Metropolitanos, la falta de acceso a bocas de incendios en las ferias es una de las razones claves por la cual muchos pequeños incendios en las ferias se convierten en mucho mayores y más destructivos.

La remoción de residuos es otro servicio urbano que ha sido privatizado en Acra. Los Departamentos de Gestión de Residuos en teoría son obligados a regular y monitorear el desempeño de estas compañías. Sin embargo, según se mencionó arriba, estos departamentos





tienen pocos recursos y en la práctica son incapaces de desempeñar esta función de manera efectiva. Según se detalló anteriormente, para los comerciantes ambulantes en el Cruce de Zongo, la privatización de la remoción de residuos ha llevado a los comerciantes a soportar costos imprevistos – con los empleados de las compañías de gestión de residuos usando su posición para extraer recursos adicionales de los comerciantes.

Mientras que los comerciantes han intentado quejarse sobre este asunto a los funcionarios, nuevamente parece ser que la falta de información ha obstaculizado el proceso. En primer lugar, los comerciantes estaban inseguros incluso sobre cuál compañía de gestión de residuos era encargada de limpiar el área. En segundo lugar, parecían no tener conocimiento que sus quejas deberían haber sido dirigidas al Departamento de Gestión de Residuos, el cual tiene mandato legal para poner en regla a las compañías de gestión de residuos. En este caso, parece dudoso que el Departamento de Gestión de Residuos tenga conciencia de que esta práctica se está llevando a cabo ya que ciertamente no cuenta con los recursos humanos necesarios para monitorear el desempeño de las compañías en este nivel.

## Conclusión

---

Esta investigación ha demostrado que las ferias informales y los comerciantes ambulantes en Acra se enfrentan con una cantidad de riesgos a la salud y seguridad ocupacional, lo cual puede tener un impacto físico y psicológico significativo sobre los comerciantes. También ha sugerido que las instituciones del gobierno local son claves para mejorar las condiciones de trabajo de los comerciantes, pero la manera en que las instituciones funcionan al presente momento les impide de mejorar las condiciones de trabajo de una manera efectiva.

El cambio institucional sostenido no es algo que puede ocurrir al instante. Más bien, es un proceso a largo plazo que involucra dentro de sí una cantidad de sub-procesos, tales como un mejor entendimiento de la historia, políticas, y micro-funcionamiento de las instituciones en sí, involucrando a las partes interesadas en los distintos niveles, efectuando diálogos sobre políticas, aprovechando la voluntad política y así sucesivamente. En este caso, no existe una solución a corto plazo para los problemas institucionales inherentes a la provisión de la SSO para los trabajadores informales en Ghana – esta sólo puede llegar con el tiempo y con un esfuerzo sostenido.

No obstante, este pequeño estudio, a través de conversaciones en profundidad con comerciantes, ha dado una percepción hacia distintas maneras de avanzar para catalizar el proceso de cambio institucional. Ha identificado los riesgos principales de salud y seguridad enfrentados por los

trabajadores como también algunos de los principales problemas institucionales en extender la SSO a este grupo ocupacional. Representa por lo tanto una de las primeras etapas en el proceso de cambio institucional – aquella de entender cuáles son los verdaderos problemas institucionales. Esta información será ampliada con más estudios cualitativos y cuantitativos acerca de los riesgos y peligros sobre la salud y los problemas institucionales involucrados.

En segundo lugar, este estudio ha identificado un área en la cual la intervención directa es actualmente posible – aquella de mejorar la diseminación de información a las asociaciones de comerciantes. Como consecuencia de los hallazgos de esta investigación, WIEGO, en conjunto con el Instituto de Estudios sobre el Gobierno Local en Acra, está actualmente conduciendo una serie de mesas de trabajo para equipar a los comerciantes con información necesaria sobre leyes, estatutos y políticas como también con las habilidades de negociación y defensoría necesarias para hacer una campaña más efectiva a favor de mejores condiciones de salud y seguridad en sus lugares de trabajo. En términos de cambio institucional, la presión desde abajo es tan importante como la presión desde arriba – pero sin información adecuada, la presión desde abajo no puede ser efectiva.

## Referencias

---

Atim, C., L. Fleisher, L. Hatt, S. Masau, y A. Arur. 2009. “Universal Access to Quality Health Services: Improve Maternal, Neonatal and Child Health.” Trabajo presentado en la Cuarta Sesión de la Conferencia de la Unión Africana de Ministros de Salud, Adís Abeba, Etiopía, 4-8 de mayo de 2009.

Avotri, J. Y. y Walters, V. 1999. “You just look at our work and see if you have any freedom on earth: Ghanaian women’s accounts of their work and health.” *Social Science and Medicine* 48: 1123-1133.

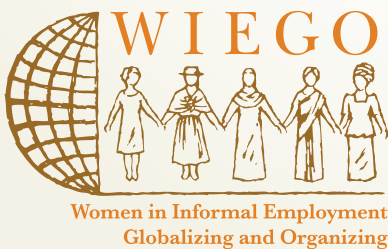
Banco Mundial. 2009. *Informe sobre Desarrollo Mundial 2009: Indicadores Seleccionados*. Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. “Indicadores de Desarrollo Africano.” Disponible en inglés en: <http://www.worldbank.org> (accedido el 15 de enero de 2009).

Chen, M.A. 2002. *Work and the Working Poor: The Missing Link in the Globalisation Debate*. Cambridge, Massachusetts, EEUU: WIEGO.



- Cooper, F. 1996. *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghana Statistical Services. 2008. *Ghana Living Standards Survey: Report of the Fifth Round (GLSS 5)*. Acra: Servicios Estadísticos de Ghana.
- Gyapong, J., B. Garshong, J. Akazili, M. Aikins, I. Agyepong, F. Nyonator. 2007. "Critical Analysis of Ghana's Health System with a focus on equity challenges and the National Health Insurance." SHIELD Workpackage 1 Report.
- Heintz, J. 2005. *Employment, Poverty, and Gender in Ghana, Working Paper Series No 92*. Universidad de Massachusetts, Amherst: Instituto de Investigación de Política Económica.
- Hill, A., R. Darko, J. Seffah, R. Adanu, J. Anarfi, y R. Duda. 2007. "Health of urban Ghanaian women as identified by the Women's Health Study of Accra." *International Journal of Gynaecology and Obstetrics*, 99 : 150-156.
- Lund, F. y A. Marriot, 2005. *Occupational Health and Safety for the poorest*. Informe final de una consultoría para el Departamento de Desarrollo Internacional. Durban: Escuela de Estudios de Desarrollo, Universidad de KwaZulu-Natal.
- Lund, F. y J. Nicholson. (eds.). 2003. *Chains of production, ladders of protection: Social protection for workers in the informal economy*. Durban: Escuela de Estudios de Desarrollo, Universidad de Natal.
- Mock, C., S. Adjei, F. Acheampong, L. Deroo, K. y Simpson. 2005. "Occupational Injuries in Ghana." *International Journal of Environmental Health*, 11 : 238-245.
- Nuwayhid, I.A. 2004. "Occupational Health Research in Developing Countries: A Partner for Social Justice." *American Journal of Public Health*, 94 (11).
- Organización Mundial de la Salud. 2008. *Estadísticas de Salud Mundial 2008*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Robertson, C. 1983. "The Death of Makola and Other Tragedies." *Canadian Journal of African Studies*, 17(3): 469-495.
- Tetty, S. 2003. "Occupational safety and health policy and legislation in Ghana – a stakeholders' workshop report ." *Boletín Informativo Africano sobre Salud y Seguridad Ocupacional*, 13(1).



**Acerca de WIEGO:** Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando es una red global de investigación-política-acción que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente mujeres, en la economía informal. WIEGO construye alianzas con, y obtiene a sus miembros de, tres circunscripciones: organizaciones basadas en membresías de trabajadores informales, investigadores y expertos en estadísticas trabajando con la economía informal, y profesionales de las agencias de desarrollo interesados en la economía informal. WIEGO persigue sus objetivos al ayudar a construir y fortalecer las redes de organizaciones de trabajadores informales; llevando a cabo análisis de políticas, investigaciones estadísticas y análisis de datos sobre la economía informal; proporcionando asesoramiento sobre políticas y convocando diálogos sobre la política de la economía informal; y documentando y disseminando buenas prácticas en apoyo de la fuerza de trabajo informal. Para más información visite: [www.wiego.org](http://www.wiego.org).