



Organización  
Internacional  
del Trabajo

OH Open Library  
of Humanities

Torm, Nina, Godbertha Kinyondo, Winnie V. Mitullah, Lone Riisgaard, Aloyce Gervas, Raphael Indimuli y Anne W. Kamau. 2025. «Labor protectora de las asociaciones de trabajadores informales durante crisis múltiples interrelacionadas en Kenya y Tanzania». *Revista Internacional del Trabajo* 144 (1): 1-22. <https://doi.org/10.16995/ilrs.18831>.



Revista Internacional  
del Trabajo

## Labor protectora de las asociaciones de trabajadores informales durante crisis múltiples interrelacionadas en Kenya y Tanzania

**Nina Torm**, Departamento de Ciencias Sociales y Empresariales, Roskilde University, [ninatorm@ruc.dk](mailto:ninatorm@ruc.dk) (autora para la correspondencia)

**Godbertha Kinyondo**, Departamento de Economía, Mzumbe University, [gkinyondo5@gmail.com](mailto:gkinyondo5@gmail.com)

**Winnie V. Mitullah**, Institute for Development Studies, University of Nairobi, [mitulla@uonbi.ac.ke](mailto:mitulla@uonbi.ac.ke)

**Lone Riisgaard**, Departamento de Ciencias Sociales y Empresariales, Roskilde University, [loner@ruc.dk](mailto:loner@ruc.dk)

**Aloyce Gervas**, School of Public Administration and Management, Mzumbe University, [agervas@mzumbe.ac.tz](mailto:agervas@mzumbe.ac.tz)

**Raphael Indimuli**, Institute for Development Studies, University of Nairobi, [raphael.indimuli@uonbi.ac.ke](mailto:raphael.indimuli@uonbi.ac.ke)

**Anne W. Kamau**, Institute for Development Studies, University of Nairobi, [anne.kamau@uonbi.ac.ke](mailto:anne.kamau@uonbi.ac.ke)

**Resumen:** Los autores examinan la capacidad de las asociaciones de trabajadores informales para ofrecer protección social en crisis multidimensionales, analizando los sectores de la construcción, el microcomercio y el transporte de pasajeros en Kenya y Tanzania durante la pandemia de COVID-19 y antes de ella. La protección asociativa resulta ser más frágil en una crisis covariante que en perturbaciones idiosincrásicas. Hay diferencias por país y sector en la respuesta a la crisis, pero también similitudes, pues la mayoría de las asociaciones restringieron o modificaron sus actividades. Resulta necesario fortalecer los sistemas formales de protección para afrontar mejor las crisis covariantes y evitar el colapso de las estructuras informales de apoyo.

**Palabras clave:** COVID-19, asociaciones de trabajadores informales, Kenya, protección social, Tanzania.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

Artículo original: «The Role of Informal Worker Associations in Cushioning Members during Multiple Interlinked Crises in Kenya and Tanzania». *International Labour Review* 164 (1). Traducción de Marta Pino Moreno. Traducido también al francés en *Revue internationale du Travail* 164 (1).

La *Revista Internacional del Trabajo/International Labour Review/Revue internationale du Travail* es una revista de acceso abierto con revisión por pares publicada por Open Library of Humanities. El presente artículo es una obra de acceso abierto sujeta a la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0), que autoriza el uso, la distribución y la reproducción sin restricciones en cualquier formato, a condición de que se cite debidamente al autor y la fuente originales. Véase <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. A todos los efectos bibliográficos, la *Revista* está indexada en *Labordoc*, la base de datos bibliográficos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para obtener más información sobre la OIT o su catálogo de publicaciones, sírvase consultar su página web en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

OPEN ACCESS

© Los autores, 2025. © Compilación de la revista y traducción, Organización Internacional del Trabajo, 2025.



## 1. Introducción

Los actores del desarrollo tienden a subrayar la importancia de las políticas e instrumentos de protección social como medio idóneo para abordar la pobreza y la desigualdad y mejorar la inclusión en los países del Sur (Deacon 2007; Hickey y Seekings 2017; Hickey et al. 2020). Sin embargo, la extensión de la protección social en África Subsahariana se produce en un contexto caracterizado por la informalidad de los mercados de trabajo, la incertidumbre y precariedad de los medios de sustento y las dificultades de acceso a los cauces formales de protección social para la mayoría de los trabajadores. A fin de subsanar estas deficiencias, numerosas iniciativas colectivas impulsadas voluntariamente por grupos de trabajadores informales tratan de ofrecer vías alternativas de protección social, estableciendo medidas para mitigar la situación en caso de enfermedad o fallecimiento en la familia o ayudas para acceder a una protección social formal (Riisgaard, Mitullah y Torm 2022). En este artículo se designa a este tipo de grupos con la expresión «asociaciones de trabajadores informales» (ATI). Aunque se consideran informales porque sus miembros actúan de manera informal, algunos grupos son estructuras muy organizadas, mientras que otros son más difusos. La mayoría de las ATI son organizaciones de ámbito sectorial, no redes familiares o de parentesco u otras formas de sistemas comunitarios autóctonos. Además, pueden desempeñar algunas de las funciones propias de los sindicatos formales, como la defensa y la representación de los afiliados en sus relaciones con los empleadores o las autoridades (es decir, formas de presión para conseguir voz y representación). Algunos ejemplos de asuntos sobre los que negocian las ATI son el registro de trabajadores, el acceso al empleo y las cotizaciones a la seguridad social (en el marco de regímenes de seguros formales). Las ATI más pequeñas y menos organizadas suelen ofrecer medidas de protección social adaptadas a las necesidades de los trabajadores, como el apoyo en periodos de enfermedad y duelo.

Durante la pandemia de COVID-19 —un ejemplo de crisis generalizada y multidimensional—, los trabajadores informales sufrieron de forma desproporcionada los efectos combinados del virus y de las estrategias de contención, debido a la precariedad de sus medios de subsistencia y a la falta de acceso a instituciones formales de protección social. Se ha constatado que las ATI desempeñan una importante función como proveedoras de protección social informal y facilitadoras de acceso a sistemas formales de seguro social y de salud para trabajadores afectados por conmociones *idiosincrásicas* ante sucesos individuales, familiares o propios del ciclo vital, como desahucios, enfermedades o problemas a gran escala cuyos efectos son devastadores, aunque estén acotados en el tiempo. Sin embargo, poco se sabe sobre lo que ocurre con las ATI y su capacidad para amparar a los trabajadores informales cuando, además de las crisis idiosincrásicas, se enfrentan a una crisis *covariante* que afecta a todo un vecindario, comunidad o país, como en el caso de la pandemia de COVID-19 (Bhattamishra y Barrett 2010). Los estudios iniciales indican que el impacto de las medidas de salud pública contra la COVID-19 —en particular, el confinamiento total y parcial— en los medios de subsistencia de los trabajadores informales fue repentino y grave y, en muchos casos, provocó una pérdida permanente de ingresos (WIEGO 2020; Wangari et al. 2021). Ante esa situación, la mayoría de los trabajadores del sector informal se vieron obligados a seguir trabajando a pesar del confinamiento y del riesgo de contagio, ya que las medidas de ayuda adoptadas por el gobierno fueron insuficientes o inadecuadas para ofrecer la protección necesaria (Boatang-Pobee et al. 2021; Kugler et al. 2023).

Los primeros casos de COVID-19 se confirmaron en Kenya y Tanzania a mediados de marzo de 2020. Aunque se adoptaron diversas estrategias para hacer frente a la situación, la pandemia supuso una grave conmoción social y económica para la economía informal en los dos países y puso a prueba la capacidad de las ATI para proteger a los trabajadores. En el presente artículo se examina la hipótesis de que la protección social aportada por las ATI es más frágil en el contexto de crisis covariantes que cuando se trata de perturbaciones idiosincrásicas. Más concretamente, se investiga la siguiente pregunta formulada en dos partes: *¿Cuáles fueron los problemas a los que tuvieron que hacer frente los trabajadores informales durante la pandemia de COVID-19 y hasta qué punto son capaces las ATI de amparar a los trabajadores durante las crisis múltiples?*

La investigación se basa en datos de encuestas y entrevistas a trabajadores informales de los sectores propensos a la informalidad de la construcción, el microcomercio y el transporte de pasajeros en las capitales de Kenya y Tanzania.<sup>1</sup> Los datos se recogieron en el marco de un proyecto más amplio sobre protección social y trabajadores informales en zonas urbanas de Kenya y Tanzania (SPIWORK).<sup>2</sup> El artículo se centra en las dificultades que afrontan los trabajadores y la capacidad de las ATI para proporcionar protección social y mantenerla en tiempos de crisis idiosincrásicas y covariantes simultáneas, tomando como ejemplo la pandemia de COVID-19. Con el fin de examinar la situación antes y después del brote, los datos cuantitativos de 2018 se complementan con una encuesta de seguimiento y entrevistas realizadas en el segundo semestre de 2020. La comparación entre Kenya, país en el que se aplicaron severas restricciones durante la pandemia, y Tanzania, cuyo Gobierno restó importancia a la COVID-19, nos permite evaluar las diferencias entre países al hacer frente a la crisis sanitaria.

Antes de la pandemia, ya se había observado que las características de las ATI y sus formas de asistencia eran muy variables de un sector a otro (Riisgaard, Mitullah y Torm 2022). La comparación de distintos sectores permite evaluar cómo las características sectoriales condicionan los problemas a los que se enfrentan las ATI durante la pandemia y sus respuestas. La pandemia fue una crisis covariante que planteó a los trabajadores dificultades muy diversas según los sectores y las circunstancias.

Los resultados muestran similitudes entre los países y sectores examinados, pero también algunas diferencias en las respuestas a la COVID-19. En ambos países los microcomerciantes continuaron en gran medida con sus actividades cotidianas, mientras que los trabajadores del transporte se vieron muy afectados por las restricciones del confinamiento, aunque muchos siguieron trabajando con menor capacidad. En la construcción, que no se consideró un servicio esencial, se perdió mucho empleo, especialmente en proyectos de mayor envergadura, y las restricciones a la circulación entre condados de Kenya y regiones de Tanzania hicieron que muchas personas no pudieran encontrar trabajo. Sin embargo, continuaron algunas obras de construcción a pequeña escala, sujetas a restricciones de circulación, de manera que los trabajadores evitaban salir de las zonas restringidas por miedo a no poder regresar.

Por lo que respecta a las ATI, el panorama es dispar en los dos países. Algunas de las asociaciones más consolidadas siguieron funcionando a pleno rendimiento, sobre todo en el sector del transporte keniano; otras restringieron sus actividades, prestando una ayuda económica y social limitada, o incluso reorientaron su labor hacia otros servicios más viables, como impartir formación sobre medidas de seguridad y salud relacionadas con la COVID-19. Las diferencias se evidencian al examinar la interrelación entre las medidas gubernamentales y la capacidad de las ATI para proteger a los trabajadores. En Kenya, por ejemplo, la mayor parte de la ayuda informal procedía de las propias iniciativas de las ATI, mientras que en Tanzania las medidas se adoptaron en cumplimiento de las directivas gubernamentales. A pesar de las diferencias sectoriales y nacionales en cuanto a las reacciones ante la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, la mayoría de las ATI examinadas no se disolvieron; sin embargo, muchas quedaron inactivas y otras redujeron su actividad. En el artículo se concluye que, si bien las ATI responden bien a las conmociones individuales aisladas, a menudo no son lo bastante resilientes como para acompañar a los trabajadores durante crisis sanitarias y económicas de alcance nacional. Así pues, los resultados ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la capacidad de los sistemas formales de protección para hacer frente a las crisis covariantes, ofreciendo a los trabajadores informales una protección adecuada, lo que a su vez evita que se colapsen las estructuras de apoyo informales.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, se expone brevemente el contexto del estudio (apartado 2) y se describen los datos y la metodología

---

<sup>1</sup> Riisgaard, Mitullah y Torm (2022) aportan más información sobre los sectores seleccionados.

<sup>2</sup> Véase más información en <https://ruc.dk/en/forskningsprojekt/informal-worker-organisation-and-social-protection>.

de análisis (apartado 3). Después se pasa revista a la bibliografía pertinente (apartado 4) y se explica el marco teórico del estudio (apartado 5). En concreto, se examinan i) las dificultades con que tropezaron los trabajadores informales durante la pandemia de COVID-19, y ii) la repercusión de la pandemia en las ATI, atendiendo en particular a sus estrategias para abordar las necesidades de los asociados. Por último, se formulan algunas observaciones a modo de conclusión, analizando su posible interés para las políticas (apartado 6).

## 2. La COVID-19 en Kenya y Tanzania

En Kenya, como en muchos otros países africanos, se adoptaron diversas medidas para contener la propagación de la COVID-19 en la fase inicial de la pandemia. Estas medidas, que pueden caracterizarse como un confinamiento parcial, imponían la orden de permanecer en casa, la obligación de mantener el distanciamiento social, el uso de mascarillas y la desinfección de las manos, el cierre de centros educativos, la suspensión de vuelos internacionales, el toque de queda desde el anochecer hasta el amanecer, la prohibición de reuniones públicas, la cuarentena obligatoria, el cierre de bares y la restricción del horario de apertura de restaurantes. El confinamiento se levantó a principios de julio de 2020, pero Nairobi siguió bajo el toque de queda hasta octubre de 2021. Se mantuvieron medidas como la obligación de lavarse las manos, el distanciamiento social y el uso de mascarillas, la prohibición de reuniones públicas y el fomento del trabajo a distancia, especialmente en el sector público. Para aliviar los efectos de la pandemia en los trabajadores, el Gobierno decretó medidas como exenciones fiscales para los perceptores de ingresos bajos, recortes fiscales para las personas de ingresos más altos y una reducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Sin embargo, la mayor parte de estas medidas se suprimieron en enero de 2021, cuando la pandemia estaba todavía en su fase más severa. Además, aparte de las transferencias monetarias y los subsidios alimentarios concedidos a algunos trabajadores de forma aislada, los trabajadores informales quedaron prácticamente abandonados a su suerte, ya que no fueron objeto de prestaciones o programas específicos de ayudas públicas. Los registros sociales existentes solo tienen en cuenta a las personas más pobres y vulnerables, y se centran en los hogares y las personas destinatarias de programas de asistencia social. En consecuencia, durante la pandemia, muchos trabajadores informales tuvieron que hacer frente no solo a sus necesidades cotidianas, sino también a los atrasos en el pago de las cuotas de las asociaciones y servicios de salud, al tiempo que contraían deudas con sus empleadores y/o con las ATI ante la imposibilidad de devolver los préstamos.

En Tanzania, la reacción inicial del Gobierno ante la COVID-19 consistió en aplicar medidas rápidas para contener la propagación del virus. Sin embargo, incluso durante el breve periodo de confinamiento (de marzo a mayo de 2020), la mayoría de los trabajadores informales de diversos sectores prosiguieron con sus actividades normales. En mayo de 2020, el Gobierno revocó sus directivas, comenzó a levantar las medidas de contención y dejó de comunicar el número de casos y muertes por COVID-19. El difunto Presidente Magufuli ordenó a la población que reanudara sus actividades y eliminó la cuarentena obligatoria en las llegadas internacionales. Dijo que se comprobaría la temperatura de los turistas a su llegada: «Si no tienen síntomas de coronavirus, no hay inconveniente para que vayan a ver animales» (*SABC News* 2020). En junio de 2020, el Gobierno de Tanzania declaró que se había superado lo peor de la emergencia sanitaria y autorizó la reapertura de todas las escuelas, lo que hizo creer a la mayoría de los trabajadores informales que la pandemia había terminado. Este cambio de estrategia obedeció a la preocupación por las repercusiones económicas y sociales del confinamiento, sobre todo en relación con los sectores vulnerables de la población. El Gobierno abordó estas preocupaciones, por ejemplo, introduciendo un programa de estímulo económico que redujo el IVA del 16 al 14 por ciento, lo que rebajó el costo del combustible y benefició directamente a los trabajadores del transporte. Aunque se reconoció que la COVID-19 estaría presente durante un tiempo imprevisible, se pidió a la población que la tratara igual que a otras enfermedades

víricas comunes, como la gripe. En consecuencia, la gente debía seguir con su trabajo, respetando las precauciones establecidas por el Ministerio de Salud.

Las medidas de contención contra la COVID-19, cuyas consecuencias se agravaron por la incoherencia en su aplicación y sus efectos, afectaron a toda la sociedad, pero muy especialmente a los trabajadores informales. Por ejemplo, tanto en Kenya como en Tanzania, los vendedores de los mercados de alimentos estaban considerados trabajadores esenciales y pudieron continuar en gran medida con su actividad, aunque algunos mercados se mantuvieron cerrados en cumplimiento de las directrices oficiales relacionadas con la COVID-19 (Boatang-Pobee et al. 2021). En algunas zonas urbanas surgieron mercadillos espontáneos que se convirtieron en una alternativa popular, sobre todo entre quienes habían perdido su empleo a causa de la pandemia (véase Kiaka et al. 2021). En ambos países se permitió también que los trabajadores del transporte de pasajeros siguieran operando, aunque con capacidad reducida, y se utilizaron vehículos de transporte público para transportar alimentos y otros productos básicos entre zonas rurales y urbanas.

### 3. Metodología

El análisis de este estudio se basa en i) datos de referencia sobre trabajadores informales en los sectores de la construcción, el microcomercio y el transporte, recopilados en 2018 como parte del proyecto SPIWORK,<sup>3</sup> y ii) datos de una encuesta de seguimiento de trabajadores informales y entrevistas a informadores clave realizadas en dos fases (julio-agosto de 2020 y octubre-noviembre de 2020) en las capitales de los dos países examinados: Nairobi y Dar es Salaam. Como se indica en la sección anterior, las medidas de confinamiento se levantaron con relativa rapidez en ambos países. La COVID-19 seguía causando estragos cuando se empezaron a recopilar los datos a mediados de julio de 2020, pero los trabajadores informales ya se referían a la pandemia en pasado. Por esta razón, en el marco de este artículo, el periodo de recogida de datos de 2020 se considera posterior a la COVID-19. Todas las investigaciones fueron debidamente autorizadas y cumplieron las prescripciones éticas de cada país.

Durante la primera fase de recopilación de datos, en julio-agosto de 2020, se entrevistó a trabajadores de los sectores del comercio, la construcción y el transporte de pasajeros mediante un cuestionario semiestructurado con preguntas abiertas y cerradas, para averiguar cómo había afectado la crisis a la conciliación del trabajo con la vida privada y qué nuevas dificultades habían encontrado las ATI. Por razones éticas, y para proteger a los investigadores y a los encuestados de un posible contagio de COVID-19, las entrevistas se realizaron por teléfono a una hora conveniente para las personas entrevistadas. En aquellos casos en que los encuestados solicitaron la modalidad presencial (sobre todo durante la segunda fase de recogida de datos), se tomaron medidas de precaución, como el uso de mascarillas, el distanciamiento necesario y el lavado de manos después de las entrevistas. Los temas de la encuesta se referían al pago de cuotas de los asociados, la frecuencia de las reuniones de la asociación y los mecanismos de respuesta y apoyo. Todas las personas encuestadas (y sus asociaciones) habían participado en la encuesta de referencia en 2018. En ambos países los cuestionarios estuvieron administrados por asistentes de investigación capacitados.

Con el fin de obtener una base de información más amplia, se seleccionaron aproximadamente diez asociaciones por sector y por localidad (Nairobi/Dar es Salaam), abarcando un total de unas 70 ATI (35 en cada país), diversas en tamaño, tipo (finalidad principal) y solidez. Algunas de las ATI seleccionadas son sindicatos formales, como el Sindicato de Trabajadores del Transporte de Kenya (TAWU), el Sindicato de Trabajadores del Transporte por Carretera de Tanzania (TAROTWU) y el Sindicato de Trabajadores Industriales y Comerciales de Tanzania (TUICO). Otros tipos de ATI incluidas en la muestra son organizaciones cooperativas de ahorro y de crédito (SACCO), habituales en el sector del transporte de Kenya, y asociaciones

---

<sup>3</sup> Véase más información sobre el proceso de recogida de datos en el anexo A en línea (solo en inglés).

bancarias de comunidades rurales (VICOPA) de Tanzania, así como grandes asociaciones genéricas de pequeñas empresas, como la Asociación de Grupos de Pequeñas Empresas y Productores (VIBINDO) de Tanzania, la Confederación del Sector Informal de Nairobi (NISCOF) y la Alianza Nacional de Vendedores Ambulantes y Comerciantes Informales de Kenya (KENASVIT). Por último, también se entrevistó a numerosos grupos informales de atención social, más pequeños y poco estructurados, habitualmente denominados *chamas*.

Con el fin de captar diferentes puntos de vista dentro de las ATI, se entrevistó a asociados ordinarios y a directivos de cada asociación. En Kenya se realizaron 71 entrevistas a trabajadores informales (34 directivos y 37 asociados), entre los cuales había 23 microcomerciantes, 21 trabajadores de la construcción y 27 trabajadores del transporte. En Tanzania se realizaron 65 entrevistas (38 directivos y 27 asociados), de las cuales 20 fueron con microcomerciantes, 12 con trabajadores de la construcción y 33 con trabajadores del transporte. En los dos países, la media de edad de los trabajadores de la muestra era de 35 años y los ingresos medios diarios eran cercanos a los 10 dólares de los Estados Unidos. En cuanto al nivel de estudios, en torno al 48 por ciento de los trabajadores de la muestra habían completado la educación secundaria en Kenya, frente al 39 por ciento en Tanzania. Por último, los hombres constituían aproximadamente el 70 por ciento de la muestra en ambos países.<sup>4</sup> Conviene tener en cuenta que el reducido tamaño de la muestra no permite realizar ningún análisis cuantitativo más allá de los estadísticos descriptivos.

La segunda fase de recopilación de datos, entre octubre y noviembre de 2020, consistió en entrevistas con una selección de informadores clave que eran cargos con responsabilidades decisorias y profesionales que trataban con trabajadores informales. En Kenya los entrevistados pertenecían a la Autoridad de Microempresas y Pequeñas Empresas, la Autoridad Nacional de la Construcción, el Fondo Nacional del Seguro de Enfermedad (NHIF) y la Asociación de Seguridad de Boda Boda de Kenya (BAK). En Tanzania se realizaron entrevistas con informadores clave de la Asociación de Propietarios de Boda Boda de Dar es Salaam (DARCOBOA) y de VIBINDO. El objetivo era recabar sus opiniones sobre los efectos de la COVID-19 en los trabajadores informales. Las entrevistas se grabaron con el permiso de los participantes y se tomaron notas detalladas. Los datos cualitativos se codificaron y analizaron con Nvivo, mientras que los cuantitativos se analizaron con STATA.

#### 4. Bibliografía y marco teórico

La función de las estructuras informales de apoyo a los trabajadores informales todavía no está plenamente reconocida a nivel mundial, y se pasa por alto en las actuales estrategias formales de extensión de la protección social y en el pensamiento conceptual que las sustenta, aunque hay indicios de que la situación está empezando a cambiar (Riisgaard, Mitullah y Torm 2022; Awortwi y Walter-Drop 2018). En los países del Sur, los mecanismos informales de protección social y las redes sociales aportan a los hogares y a los individuos importantes estrategias de gestión del riesgo. Por ejemplo, las ATI colman parcialmente las deficiencias del sistema formal de protección social, sobre todo allí donde esa protección es nula o muy precaria (Awortwi y Walter-Drop 2018; Kamau et al. 2018; Mushunje y Kaseke 2018; Oduro 2010). Los sistemas informales de protección social, aunque a menudo ofrecen únicamente prestaciones rudimentarias, suelen ser más adaptables y responden mejor a las necesidades inmediatas, además de ser más inclusivos que los sistemas formales (Kaseke 2003). En Kenya y Tanzania hay ejemplos de ATI que van más allá de la gestión de riesgos para prestar servicios de protección social, como inversiones/becas educativas, formación profesional y representación ante las autoridades (Riisgaard, Mitullah y Torm 2022). En Kenya, Oware (2020) defiende la importancia de las modalidades tradicionales de protección social en la estabilidad de los ingresos y el consumo, aunque también señala el riesgo de

---

<sup>4</sup> La muestra no es representativa del equilibrio de género en la economía informal, ya que en Kenya y en Tanzania la mayoría de los trabajadores informales son mujeres (OIT 2018). Sin embargo, los sectores de la construcción y el transporte se caracterizan por una clara prevalencia masculina en ambos países.

exclusión y las limitaciones de la protección social informal. Del mismo modo, Kamau et al. (2018) observan que los sistemas de apoyo informal a través de las ATI son eficaces en situaciones de conmoción individual.

En estudios más amplios, que se refieren a un mayor conjunto de países en desarrollo y abarcan las modalidades de gestión comunitaria de riesgos, se sugiere que los mecanismos informales de distribución de riesgos son más eficaces para hacer frente a las crisis idiosincrásicas relacionadas con sucesos individuales, familiares o propios del ciclo vital, como la enfermedad o la muerte, pero resultan insuficientes cuando se trata de crisis covariantes que afectan a una zona geográfica más amplia (Bhattamishra y Barrett 2010; OCDE/OIT 2019). De hecho, las crisis coyunturales, es decir, las relacionadas con fenómenos meteorológicos, recesiones económicas y sucesos de salud pública, tienden a desbaratar los mecanismos informales de aseguramiento, lo que a su vez repercute negativamente en los hogares vulnerables con recursos limitados (Watson 2016; WIEGO 2020). Las ATI suelen ser organizaciones pequeñas y faltas de recursos, diseñadas explícitamente para poner en común —a veces de forma rotatoria— ciertos medios de apoyo a los trabajadores que sufren conmociones individuales aisladas. Por lo tanto, no son instrumentos adecuados para responder a una crisis covariante que afecta a todas las personas al mismo tiempo. Otra limitación de las ATI es que no resultan necesariamente útiles para las personas pobres (Calder y Tanhchareun 2014; Dercon y Krishnan 2002) debido a las barreras de acceso y a la obligación de pagar una cuota (Riisgaard, Mitullah y Torm 2022). Como las ATI son organizaciones basadas en la afiliación, tienden a ser excluyentes y a establecer diferencias entre sus asociados según su estatus interno. Dada la limitada capacidad de las ATI para asegurar contra las crisis covariantes, Oware (2020), en una línea similar a Bhattamishra y Barrett (2010), concluye que una crisis de magnitud nacional requiere la intervención de gobiernos y organizaciones no gubernamentales. La autora subraya la necesidad de una protección social integral para todo el Estado, aunque en la mayoría de los casos no es un objetivo realista por falta de recursos estatales. En esa misma investigación, Oware se ocupa también de la interacción entre los regímenes formales e informales de protección social, y sostiene que los primeros deberían complementar a los segundos. Se basa en el estudio de Oduro (2010), donde se examina si la adición de protección social formal «desplazará a la protección social informal y tendrá un impacto adverso en el bienestar de las personas pobres y vulnerables» (pág. 23). La clave aquí, como subraya Oduro (2010), es que la extensión de la protección social debe reforzar los aspectos positivos de los mecanismos informales de apoyo, en lugar de socavarlos. Participa también en este debate Dafuleya (2018 y 2023), que reconoce la fragilidad de los sistemas informales frente a los riesgos covariantes, aunque también advierte que las actividades de la economía informal no pueden tratarse de manera uniforme. En efecto, los datos del presente estudio ponen de manifiesto la heterogeneidad de los trabajadores informales y de sus asociaciones, e ilustran la necesidad de considerar las diferencias sectoriales. En el siguiente apartado se evalúa la capacidad de las ATI para proporcionar protección social a los trabajadores informales durante una crisis coyuntural, atendiendo simultáneamente a perturbaciones idiosincrásicas cotidianas como desahucios, confiscaciones de bienes y enfermedades en la familia. El punto de partida son las experiencias de los trabajadores informales, junto con ejemplos de cómo las ATI han tratado de mitigar las crisis. Al igual que en Riisgaard, Mitullah y Torm (2022), se sigue aquí la tipología de protección social elaborada por Devereux y Sabates-Wheeler (2004) y se define el concepto en un sentido amplio, que engloba la protección social *preventiva* (seguro médico, pensión, etc.), *promocional* (microfinanciación, formación profesional, etc.) y *transformadora* (por ejemplo, representación y voz).<sup>5</sup> En el anexo B en línea se explican con mayor detalle estos tipos de protección social y se establecen vínculos explícitos con los datos analizados en el apartado 5.2.

---

<sup>5</sup> No se aborda aquí lo que Devereux y Sabates-Wheeler (2004) denominan protección social «protectora», como las redes de seguridad con objetivos muy concretos (asistencia social), al quedar fuera de la asistencia que suelen prestar la mayoría de las ATI.

## 5. Análisis

En los tres subapartados siguientes se presentan los resultados del siguiente modo. En primer lugar, se analizan las principales dificultades con que tropezaron los trabajadores informales en relación con la COVID-19. En segundo lugar, se examina el apoyo que los trabajadores recibieron de las ATI para hacer frente a esas dificultades. En tercer lugar, en el nivel asociativo, se examinan los diferentes mecanismos de afrontamiento y mitigación utilizados por las ATI, organizándolos según diferentes temas interrelacionados, y a veces solapados. Los tres análisis se basan principalmente en datos cualitativos, aunque se complementan, cuando procede, con datos cuantitativos para ofrecer una visión intersectorial y permitir la comparación con la situación anterior a la COVID-19. Esta triangulación de datos permite elaborar una imagen más completa y matizada.

### 5.1. Dificultades de los trabajadores informales durante la pandemia de COVID-19

#### 5.1.1. Kenya

En Kenya, los trabajadores de los tres sectores examinados señalaron que la reducción del trabajo y de los ingresos eran las principales dificultades que repercutían en sus medios de sustento durante ese periodo. Los microcomerciantes se quejaron de la pérdida de beneficios como consecuencia del escaso poder adquisitivo de los consumidores. Los trabajadores del transporte sufrieron una merma de sus ingresos debido a la disminución de las horas de trabajo y a una directiva gubernamental que redujo la capacidad de carga de los vehículos de servicio público, junto con la imposición del toque de queda en todo el país. Los operadores del sector del *boda boda* (mototaxis), que también tenían dificultades para guardar el distanciamiento físico al transportar pasajeros, se encontraban entre los trabajadores del transporte que afirmaban tener preocupaciones relacionadas con los ingresos:

Los conductores registraron mayores niveles de déficit debido a la falta de actividad y a la reducción de ingresos durante la pandemia. La mayoría de los motoristas no podían pagar sus cotizaciones al NHIF. (Representante de BAK, Nairobi, 18 de julio de 2020)

Aunque la cita anterior es de un trabajador del sector del *boda boda*, la mayoría de las personas que no pudieron pagar las cotizaciones al NHIF eran trabajadores de la construcción. Algunos trabajadores de la muestra siguieron pagando las cotizaciones al NHIF durante la pandemia, lo que posiblemente se explica por la composición de la muestra, formada por afiliados y directivos de asociaciones: estos últimos tienen una situación económica más desahogada y, por lo tanto, mayores probabilidades de seguir pagando las cotizaciones. En cambio, como consecuencia de la pérdida de empleo y la reducción de ingresos durante la pandemia, disminuyeron las contribuciones obligatorias al NHIF de los empleados del sector formal (Kairu et al. 2023).

Un funcionario encargado de los asuntos juveniles que trabajaba con distintas ATI expresó su preocupación por la pérdida de ingresos de los trabajadores del *boda boda*:

Los operadores de *boda boda* trabajaban de noche. Con el toque de queda nocturno, muchos no pueden trabajar. La disminución de las horas de trabajo se traduce en menores ingresos. (Funcionario encargado de los asuntos juveniles, Nairobi, 15 de julio de 2020)

Sin embargo, los *boda boda* circulaban a menudo cerca de las horas del toque de queda, cuando los *matatus* (minibuses privados) dejaban de funcionar y, en algunos casos, lo hacían para transportar pasajeros (ilegalmente) por zonas restringidas.

A raíz de las directivas promulgadas por el Gobierno de Kenya para restringir la movilidad y cerrar los lugares en obras, los trabajadores de la construcción fueron más propensos a quedarse sin trabajo que los trabajadores del transporte y el comercio.

Alrededor del 93 por ciento de los trabajadores del sector del transporte en Kenya declararon que habían seguido trabajando durante la pandemia —aunque con menor capacidad— y el 91 por ciento de los microcomerciantes permanecieron activos, frente al 67 por ciento de los trabajadores de la construcción.<sup>6</sup> Por lo tanto, el sector de la construcción resultó ser menos resiliente y adaptable a la perturbación económica nacional relacionada con la salud que los sectores del microcomercio y el transporte. Sin embargo, la situación de los trabajadores de la construcción también era más compleja, ya que las obras en zonas residenciales no estaban restringidas, y los trabajadores que habían prestado servicio en grandes proyectos pasaron a realizar trabajos de construcción de menor escala, menos fiables, peor remunerados y más precarios.

Algunos trabajadores afirmaron que su situación había mejorado tras la flexibilización de las restricciones gubernamentales, aunque los motivos aducidos eran específicos de cada sector. La reducción del horario sujeto al toque de queda permitió que los trabajadores informales pudieran ejercer su actividad durante dos horas más, lo que les supuso un aumento de los ingresos, sobre todo en el caso de los trabajadores del transporte y los microcomerciantes. La supresión de las restricciones a la movilidad otorgó mayor libertad de acción a los trabajadores en general, pero fue especialmente importante para los trabajadores de la construcción, ya que les permitió buscar empleo en otros lugares:

Desde que se levantó el confinamiento, podemos viajar y conseguir trabajo fuera de Nairobi. (Trabajador de la construcción, Nairobi, 15 de julio de 2020)

Sin embargo, otros trabajadores señalaron que la situación tres meses después del comienzo de la pandemia no había cambiado, o incluso había empeorado, debido a la pérdida de ingresos, el endeudamiento, la falta de empleo y la falta de ayuda de las asociaciones. La recuperación de los efectos de la pandemia se complicó con las múltiples oleadas de la COVID-19, que obligaron a restringir de nuevo la movilidad y los horarios de trabajo.

### 5.1.2. Tanzania

En Tanzania, al igual que en Kenya, todos los encuestados de los tres sectores objeto de estudio afirmaron que, para ellos, la reducción de ingresos debida a la falta de trabajo o a la escasez de días laborables había sido la dificultad más importante durante la pandemia. Así lo explicó una comerciante afiliada a una asociación del sector:

Como la mayoría de nosotros somos pequeños comerciantes [en entornos] escolares, nuestros clientes son estudiantes que no estaban allí cuando las escuelas estaban cerradas, así que dejamos de trabajar. Esto afectó mucho a nuestros ingresos y tuvimos que quedarnos en casa pensando qué hacer. Fue una época difícil [para] la mayoría de nosotros. (Microcomerciante, Dar es Salaam, 8 de julio de 2020)

Sin embargo, los trabajadores del *dala dala* (minibús) son los que sufrieron probablemente el mayor descenso absoluto de ingresos, al estar sujetos a una restricción del número de pasajeros.<sup>7</sup> De hecho, casi todos los trabajadores del transporte informal entrevistados señalaron que esta restricción les había supuesto un problema importante durante la pandemia:

Los trabajadores no se tomaron a la ligera la limitación del número de pasajeros. Por eso era necesario reunirse constantemente para concienciar a los asociados de la pertinencia de la medida, que era por su propia seguridad y la de los pasajeros. (Secretario de DARCOBOA, Dar es Salaam, 24 de julio de 2020)

La reducción de los costos de la gasolina compensó en cierta medida esta restricción:

<sup>6</sup> En general, tanto en Kenya como en Tanzania, alrededor del 85 por ciento de los trabajadores del microcomercio y el transporte siguieron trabajando durante la pandemia.

<sup>7</sup> En virtud de una directiva, se impuso la norma denominada «level seat rule», que obligaba a los *dala dala* a transportar un número de personas no superior al de asientos, sin pasajeros de pie. Esta medida se aplicó para frenar la propagación de la COVID-19, siguiendo las directrices del Ministerio de Salud.

Además, el Gobierno anunció la bajada de los precios [de los carburantes] en las gasolineras a 1 500 chelines de Tanzania por litro, desde un máximo de 1 800 chelines. Esto nos ayudó porque así compensábamos la reducción del número de pasajeros, ya que solo podíamos llevar pasajeros sentados. Por tanto, en esa época se podía trabajar satisfactoriamente y sin estrés. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 7 de agosto de 2020)

Algunos propietarios de vehículos, descontentos con el bajo nivel de ingresos diarios, optaron por despedir a sus trabajadores, pero la gran mayoría de los conductores (el 81 por ciento) siguieron trabajando, frente al 50 por ciento de los microcomerciantes y el 33 por ciento de los trabajadores de la construcción. Al igual que en Kenya, los trabajadores de la construcción de Tanzania eran más propensos a sufrir pérdidas de empleo y/o tenían dificultades para encontrar trabajo debido a las restricciones. Además, se produjeron efectos en cadena intersectoriales:

Había muy pocos pasajeros y eso afectó incluso a otros empresarios, como los *mama lishe* [vendedores ambulantes de comida], que en su mayoría cerraron sus negocios, pero a algunos nos contrataron para repartir comida a domicilio a las personas que no salían por miedo al virus. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 16 de julio de 2020)

Curiosamente, algunos trabajadores del *boda boda* (como algunos microcomerciantes) obtuvieron mayores ingresos durante la pandemia debido a su condición de trabajadores esenciales. En consecuencia, eran los únicos que prestaban servicios, como la entrega de alimentos a domicilio (sobre todo en Dar es Salaam) y el suministro de un medio de transporte fiable para quienes debían seguir trabajando, como el personal de los hospitales.<sup>8</sup> No obstante, muchos trabajadores del *dala dala* y algunos del *boda boda* afirmaron que una de las mayores dificultades era cumplir unos objetivos diarios inalterables, lo que les llevaba a acumular deudas, como ilustran los siguientes testimonios:

Sí, ahora hemos vuelto a la actividad aunque los ingresos siguen siendo bajos, pero damos gracias a Dios porque la comida es asequible. Lo malo es que tenemos que pagar a los propietarios de los vehículos, pues algunos se niegan a aceptar que los ingresos han bajado y que ellos también deberían cobrar menos cada día, pero dicen que ya se lo pagaremos más tarde como una deuda. Ahora muchos estamos endeudados con estos avariciosos propietarios. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 16 de julio de 2020)

Sí, por ejemplo, yo tengo una moto por contrato, así que les pedimos a los jefes que bajaran las cuotas, pero se negaron. Dijeron que si cobras poco entonces lo traes y lo registramos en los libros financieros como una deuda y cuando las cosas vuelvan a la normalidad ya se lo pagarás. Esto nos ha llenado de deudas. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 16 de julio de 2020)

En Tanzania, a pesar de la rápida vuelta a la «normalidad», muchos trabajadores informales sufrieron durante el confinamiento inicial, y algunos pasaron calamidades:

Mi situación era dura. Soy viuda y madre de tres hijos. Me cuesta decirlo, pero a veces no podía dar de comer a mi familia. Fue una época que prefiero olvidar. (Microcomerciante, Dar es Salaam, 30 de julio de 2020)

Además, la deuda contraída durante el confinamiento tuvo repercusiones individuales y colectivas a largo plazo:

La pandemia me llevó a endeudarme tanto que hasta ahora todavía no he podido pagar todo lo que debo. (Microcomerciante, Dar es Salaam, 10 de julio de 2020)

En resumen, tanto en Kenya como en Tanzania, la principal dificultad relacionada con la COVID-19 para los trabajadores del microcomercio y el transporte fue la falta de clientes y, por lo tanto, la disminución de sus ingresos, mientras que para los trabajadores del sector

---

<sup>8</sup> Además, durante la pandemia, las autoridades permitieron que los operadores del *boda boda* entraran en el centro de la ciudad para recoger y dejar clientes. Anteriormente se les había prohibido el acceso al centro debido al creciente número de denuncias contra conductores del *boda boda* por robos de bolsos y otros delitos.

de la construcción el principal problema fue el acceso al empleo. La inmensa mayoría de las personas entrevistadas en ambos países afirman haber sufrido un descenso de los ingresos a causa de la pandemia. Por lo tanto, los trabajadores tenían dificultades para costearse la comida, el alquiler, las facturas de los suministros básicos y las cuotas de sus respectivas asociaciones. Esto indica que los trabajadores del sector informal trabajan principalmente para subsistir y disponen de ahorros o sustitutos de ingresos mínimos para mantenerse en caso de crisis.

Sin embargo, a pesar de las restricciones, la mayoría de los trabajadores informales de Kenya y Tanzania siguieron trabajando durante la pandemia, y algunos incluso se adaptaron a las circunstancias cambiantes diversificando sus prácticas empresariales. Algunos microcomerciantes se adaptaron positivamente mediante la reconversión profesional, por ejemplo, pasando de vender sus productos habituales a vender limones, jengibre, pimienta picante, ajos, cebollas, cúrcuma, menta, eucalipto y otros remedios tradicionales a base de plantas consideradas eficaces contra los síntomas de la COVID-19. Algunos también producían sus propias mascarillas, más baratas que las de fabricación industrial. Además, en Tanzania, el presidente Magufuli había aconsejado a la población que utilizara mascarillas producidas en el país (Kombe 2021). Los cambios en la demanda de productos abrieron nuevas oportunidades de negocio para algunos microcomerciantes, lo que a su vez les permitió fijar precios más altos a medida que aumentaba la demanda. Este dato concuerda con las conclusiones de Kugler et al. (2023), cuando observan que Kenya y otros países de África Subsahariana registraron tasas comparativamente bajas de cese de la actividad laboral durante la pandemia, precisamente debido a la gran proporción de trabajadores informales.

## **5.2. Apoyo prestado por las asociaciones de trabajadores informales antes y después de la COVID-19**

Los problemas descritos en el subapartado anterior parecen coincidir con los motivos por los que los trabajadores acudieron a sus asociaciones en busca de ayuda. En los tres sectores, el 30 por ciento de los trabajadores kenianos y el 34 por ciento de los tanzanos afirmaron que se habían puesto en contacto con sus ATI durante la pandemia. Este porcentaje se elevó hasta el 39 por ciento en el sector del transporte de Tanzania y cayó por debajo de la media en el microcomercio:

Todos sabemos que esta pandemia nos afecta a todos, incluidos nuestros representantes. Así que no pedí ayuda, sino que seguí trabajando duro donde podía para mantener a mi familia. No había tiempo que perder. (Microcomerciante, Dar es Salaam, 8 de julio de 2020)

En algunos casos, puede que los microcomerciantes no solicitaran ayuda porque sabían que las ATI no estaban en condiciones de aportarles el dinero necesario para hacer frente a los plazos de los préstamos. El distanciamiento social y las restricciones de la movilidad —responsables de la restricción o suspensión de las reuniones asociativas— fueron otro de los motivos que disuadieron a los trabajadores de contactar con sus asociaciones. A pesar de las posibilidades de comunicación en línea, la mayoría de las ATI no celebraron reuniones virtuales porque sus miembros no disponían de teléfonos inteligentes, no podían pagar las elevadas tarifas de conexión a internet, no tenían suficientes conocimientos tecnológicos (especialmente los asociados de mayor edad), carecían de interés o tenían la costumbre de celebrar reuniones presenciales. La falta de reuniones menoscabó el sentido de la solidaridad social. Algunas de las pocas reuniones presenciales se limitaron a los directivos, lo que llevó a afirmar que se mantenía a los asociados ordinarios al margen de ciertas cuestiones. Aunque tal vez no fuera esa la intención, la crisis covariante puso de manifiesto, y en cierta medida reforzó, una divergencia existente entre los beneficios de la protección social para los directivos de las asociaciones y los asociados ordinarios.

En Kenya, la proporción de trabajadores que acudieron a sus asociaciones se distribuyó uniformemente entre sectores. Poco más de la mitad de esos trabajadores (el 52 por ciento)

afirmaron que los principales motivos para dirigirse a las ATI eran solicitar préstamos o retirar ahorros (protección social promocional):

Durante el confinamiento la situación era muy dura. Queríamos ayuda del grupo para la comida, el alquiler e incluso apoyo para el negocio, pero no fue suficiente, ya que acabamos pagando deudas. Yo llevaba tres meses sin pagar el alquiler y había pedido comida a crédito, así que [la ayuda] no me sirvió de mucho. (Microcomerciante, Nairobi, 16 de julio de 2020)

Otros motivos guardaban relación con el empleo (el 24 por ciento), las peticiones de desinfectante y mascarillas (el 14 por ciento) y la voz y representación (el 10 por ciento). En Tanzania, la mayoría de los trabajadores (el 56 por ciento) se pusieron en contacto con sus asociaciones para abordar aspectos de la propia COVID-19 (protección social preventiva), por ejemplo, con peticiones de desinfectante (sobre todo para los trabajadores del transporte); a ello le siguieron peticiones de ayuda económica (el 17 por ciento), cuestiones relacionadas con el empleo (el 17 por ciento) y otras preocupaciones (el 10 por ciento), como la formación. Así pues, las solicitudes de medidas de protección social promocional y preventiva fueron más frecuentes que las de protección social transformadora.

En ambos países, la mayoría de los trabajadores afirmaron que la asociación les había ayudado a resolver sus problemas, especialmente en Kenya (el 81 por ciento, frente al 64 por ciento en Tanzania), como ilustra esta cita de un microcomerciante de Nairobi:

Con todo el mundo sufriendo, no había tiempo que perder. Nos daba miedo que hubiera un confinamiento de dos meses. Decidimos que antes de buscar ayuda nos arreglaríamos con lo que teníamos. Cada asociado recibió 20 000 chelines de Kenya. (Microcomerciante, Nairobi, 16 de julio de 2020)

En general, los trabajadores del transporte de Tanzania (más proclives a solicitar ayuda a la ATI) confirmaron que la asistencia de la ATI les había ayudado a resolver sus problemas, y subrayaron la función instrumental de las asociaciones en el apoyo a sus miembros:

Gracias a las asociaciones pudimos conseguir desinfectante y mascarillas del Departamento de Suministros Médicos del Gobierno a precios más baratos. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 22 de julio de 2020)

Con la que está cayendo, nuestros jefes no quieren entender que nos vemos obligados a transportar pocos pasajeros [...] quieren que les entreguemos la cantidad diaria de dinero normal. Si no lo consigues, no te queda otro remedio que dejar el vehículo y marcharte. Damos las gracias a nuestros representantes, como TADU [Asociación Sindical de Conductores de Tanzania], que pudieron intervenir en algunos casos para resolver conflictos. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 16 de julio de 2020)

Los trabajadores de Tanzania que declararon que su asociación no les había ayudado a resolver sus problemas (el 36 por ciento) dijeron que los habían resuelto por su cuenta, por ejemplo, comprando desinfectante u obteniendo información sobre las medidas de protección contra la COVID-19 en otros lugares. Esto demuestra las diferentes capacidades de las asociaciones y la importancia de las redes personales:

Durante la pandemia, no, no pedí ayuda a la asociación, pero otros asociados sí la pidieron, así que les ayudamos. Parte de la ayuda vino de la asociación, pero también tuvimos que contribuir de nuestro bolsillo [...] para salvar la situación de los asociados. (Trabajador de la construcción, Dar es Salaam, 10 de julio de 2020)

Aparte de las medidas sanitarias relacionadas con la COVID-19, los problemas que los trabajadores de Kenya y de Tanzania plantearon a sus asociaciones durante la pandemia no diferían mucho de los que comunicaban justo antes de la pandemia, como se muestra en el cuadro. En Kenya, los principales problemas antes de la pandemia eran el ahorro, los préstamos y la inversión, las preocupaciones relacionadas con el empleo y la representación

y la voz. La asistencia financiera y los problemas del empleo eran importantes para los trabajadores de todos los sectores. Las cuestiones laborales lo eran sobre todo para los trabajadores del transporte y la construcción (que denunciaban deficiencias contractuales, la falta de pago, problemas de seguridad y salud y la inestabilidad del puesto), mientras que la representación y la voz eran cuestiones especialmente importantes para los microcomerciantes (que señalaban como principales problemas la falta de lugares de trabajo e instalaciones y el acoso policial). Los trabajadores del transporte también mencionaban el acoso y la estigmatización como principales motivos para solicitar la ayuda de sus asociaciones, lo que indica la importancia de los asuntos relacionados con la protección social transformadora. En Tanzania, los tres temas principales antes de la pandemia eran el ahorro, los préstamos y la inversión, el desarrollo de las ATI<sup>9</sup> y cuestiones relacionadas con el bienestar (véase el cuadro). Al igual que en Kenya, la asistencia financiera y los problemas laborales eran importantes para los trabajadores de todos los sectores, mientras que las cuestiones de desarrollo de las ATI solo se planteaban en el microcomercio y el transporte. Las entrevistas indican que los microcomerciantes también solicitaban ayuda a las asociaciones para negociar con las autoridades, mientras que los trabajadores del transporte denunciaban episodios de acoso policial, incluidos sobornos cometidos por agentes de las fuerzas de orden público, así como conflictos entre conductores y propietarios de mototaxis en relación con incumplimientos de contrato. Una vez más, estos resultados indican la prevalencia de las preocupaciones de la protección social transformadora.

Por lo que se refiere al ahorro, los préstamos y la inversión (protección social promocional), la naturaleza de las interrelaciones entre las crisis idiosincrásicas y las crisis covariantes se puso de manifiesto con la pandemia de COVID-19, que sacó a la luz y, en general, amplificó las deficiencias preexistentes en cuanto a la preparación para la protección. Se agravó así la vulnerabilidad de los trabajadores informales, que incurrieron en crecientes niveles de endeudamiento al no poder contar con ahorros o mecanismos sustitutorios de los ingresos. En comparación con el periodo anterior a la pandemia, la proporción de trabajadores que afirmaron que sus asociaciones les concedían préstamos se redujo

#### Motivos para acudir a las ATI antes de la pandemia de COVID-19

	Kenya			Tanzania		
	Construcción	Comercio	Transporte	Construcción	Comercio	Transporte
Ahorro, préstamos e inversión	<b>37</b>	10	17	<b>11</b>	3	4
Empleo	<b>18</b>	6	1	<b>3</b>	2	1
Formación/liderazgo/creación de capacidad	<b>4</b>	2		<b>3</b>	2	1
Representación y voz	<b>8</b>	2	3	<b>2</b>	1	1
Bienestar (por ejemplo, duelo y enfermedad)	<b>4</b>	1	2	<b>9</b>	2	4
Cuestiones de desarrollo de las ATI	-	-	-	<b>12</b>	5	5
Observaciones	<b>71</b>	21	23	<b>40</b>	14	16

Notas: En Tanzania, solo 40 de los 65 trabajadores entrevistados acudieron a su ATI para plantear un asunto concreto, mientras que en Kenya lo hicieron los 71 trabajadores entrevistados.

Fuente: Elaborado por los autores.

<sup>9</sup> Las cuestiones de desarrollo de las ATI se refieren a situaciones en las que los trabajadores solicitaron la asistencia de una ATI para tratar asuntos relacionados con terrenos en los que la ATI había invertido, o con inversiones personales de los conductores de *dala dala/boda boda* en la compra de vehículos, así como cuestiones relacionadas con el registro de la asociación.

sustancialmente —en un 30 por ciento en Tanzania y en un 50 por ciento en Kenya— hasta situarse en torno al 25 por ciento en ambos países, lo que señala las limitaciones financieras de las asociaciones a causa de la pandemia. En Kenya, la mayoría de los encuestados (el 78 por ciento) declararon que sus asociaciones ofrecían préstamos a los asociados antes de la pandemia, pero solo una cuarta parte de las asociaciones había concedido préstamos desde el inicio de la pandemia. En Tanzania, la proporción de préstamos antes de la COVID-19 era del 62 por ciento, frente al 26 por ciento en la etapa posterior.<sup>10</sup> En Kenya, el desglose por sectores indica que los trabajadores del transporte recibieron la mayor proporción de préstamos, seguidos de los trabajadores de la construcción y los microcomerciantes, mientras que en Tanzania la concesión de préstamos fue mayor en el microcomercio y menor en la construcción. La proporción correspondiente a Tanzania indica el deseo de los comerciantes de comprar suministros y bienes que tenían demanda, ya que el cambio en las preferencias de los consumidores, como ya se ha señalado, les brindaba una oportunidad económica. La menor proporción de préstamos para trabajadores de la construcción se explica en parte porque su cuantía es comparativamente grande, lo que dificulta que las ATI puedan asumir ese desembolso. Por lo general, en Tanzania, las asociaciones de trabajadores de la construcción son frágiles y poseen escasos ahorros (Riisgaard, Mitullah y Torm 2022). En consecuencia, si bien la asistencia financiera figuraba como el medio más importante de apoyo de las ATI antes y después de la COVID-19, la concesión real de préstamos varió sustancialmente por sector y por país a lo largo del tiempo.

En cuanto a la representación y la voz (protección social transformadora), más de la mitad (el 58 por ciento) de los miembros de asociaciones de Kenya declararon que, antes de la COVID-19, sus ATI se ocupaban de asuntos como el acoso cometido por las autoridades municipales y/o las relaciones entre empleadores y empleados. Sin embargo, esta cifra descendió después de la COVID-19, ya que el 39 por ciento de los encuestados afirmaron que sus ATI habían continuado con las actividades de promoción. Los microcomerciantes, en particular, observaron una disminución de este tipo de apoyo asociativo. Solo unos pocos encuestados señalaron que sus asociaciones habían reorientado sus movilizaciones hacia cuestiones específicas de la COVID-19. En Tanzania, donde se indicó que las ATI desempeñaban menos actividades de representación y voz, estas se mantuvieron en niveles similares después de la COVID-19 (por término medio, en torno al 30 por ciento de las ATI seguían realizando esa labor). Sin embargo, en el caso de las ATI del transporte, el nivel de representación aumentó del 33 por ciento antes de la crisis sanitaria al 42 por ciento durante la pandemia, como reflejo de su implicación y su protesta contra las restricciones impuestas por el Gobierno a la capacidad de transporte. Por lo general, en todos los países y sectores, la COVID-19 alejó a las ATI de las medidas de protección social transformadoras y las empujó a adoptar medidas promocionales y, sobre todo, preventivas. Esta evolución indica que una crisis coyuntural sitúa en primer plano cuestiones más urgentes, a costa de preocupaciones estratégicas a más largo plazo.

### **5.3. Mecanismos de afrontamiento y mitigación en las asociaciones de trabajadores informales**

En Tanzania, alrededor del 52 por ciento de los asociados de las ATI afirmaron que, dejando aparte la nueva dimensión de la transmisión de directrices de seguridad y salud, los servicios de la asociación habían cambiado como consecuencia de la pandemia, mientras que en Kenya esta era la opinión de alrededor del 41 por ciento de los asociados. En este subapartado se examinan los principales mecanismos de afrontamiento y mitigación utilizados por las ATI.

---

<sup>10</sup> Aparte de los préstamos, los servicios de bienestar prestados por las ATI en Kenya consistían en ayudas para gastos relacionados con funerales (el 90 por ciento), bodas (el 49 por ciento), enfermedades (el 76 por ciento), desempleo (el 53,5 por ciento), seguro médico formal (el 41 por ciento) y matrículas escolares (el 32 por ciento).

### 5.3.1. Cuotas de asociado

Como se ha visto en apartados anteriores, la reducción de los ingresos tuvo enormes consecuencias para los medios de subsistencia de los trabajadores en los dos países objeto de estudio, lo que a su vez redujo o eliminó el pago de cuotas de asociado a las ATI. En Kenya, por ejemplo, el 60 por ciento de los trabajadores indicaron que la suspensión o reducción de esta fuente de ingresos representaba un problema importante para las ATI, lo que demuestra una vez más la naturaleza interrelacionada de las crisis. Muchas ATI (el 75 por ciento) ajustaron su reglamento para permitir la suspensión de las cuotas, la reducción o flexibilidad de sus importes, o la eliminación de los intereses/penalizaciones de los préstamos. De este modo, la mayoría de las ATI conservaron a asociados que, de otro modo, se habrían marchado, lo que habría erosionado aún más la base financiera (y el poder asociativo) de estas organizaciones.

Las entrevistas dejan traslucir que, aunque la mayoría de las ATI realizaron ajustes, algunas no lo hicieron. Esto último ocurrió especialmente en el sector del transporte, aunque muchos empleadores rebajaron los objetivos diarios de los trabajadores. La razón de ello reside presumiblemente en la naturaleza de las asociaciones del sector. En Kenya son organizaciones cooperativas de ahorro y de crédito, que funcionan como empleadores, favoreciendo generalmente los intereses de los propietarios de los vehículos por encima de las preocupaciones de los trabajadores, lo que a menudo provoca tensiones entre las asociaciones y los trabajadores.<sup>11</sup> Las asociaciones que no ajustaron su reglamento de cuotas no pudieron retener a sus afiliados, como ocurrió en el siguiente caso:

Comenzamos con 32 asociados, pero ahora somos 16. Con la COVID-19 algunos se fueron al interior del país, mientras que otros no pudieron hacer frente al pago de las cuotas y salieron del grupo. De las personas que se marcharon, 12 eran mujeres y nos quedamos con una: 8 de ellas se fueron al campo, 1 se trasladó, mientras que 2 salieron a causa de las cuotas. (Trabajador de la construcción, Nairobi, 19 de julio de 2020)

En Tanzania, cerca de la mitad de las ATI suspendieron las cuotas de asociado o facilitaron las condiciones de pago, por ejemplo, pasando por alto la demora, especialmente en los sectores del comercio y el transporte, mientras que otras asociaciones quedaron inactivas, sobre todo en el sector de la construcción:

No nos reunimos y no podemos progresar como asociación. Como ya no se pagan cuotas, nuestras cuentas se han quedado sin fondos. (Directivo de la construcción, Dar es Salaam, 19 de julio de 2020)

### 5.3.2. Recorte de préstamos y ayudas sociales

Como se ha visto en el apartado 5.2, la suspensión de la concesión de préstamos y/o la reducción de su cuantía parecen haber sido las medidas de afrontamiento más comunes en las ATI de todos los sectores, tanto en Kenya como en Tanzania:

Me dieron la mitad porque dijeron que había mucha gente con un problema similar. (Trabajador de la construcción, Nairobi, 18 de julio de 2020)

No te dan la cantidad que pides ni siquiera cuando solicitas un préstamo. (Trabajador del transporte, Nairobi, 18 de julio de 2020)

Algunas ATI solo permitían a sus asociados que retiraran sus ahorros, pero no les ofrecían préstamos, mientras que otras asociaciones —en su mayoría del sector del comercio— optaban por ofrecer una cantidad única a todos los asociados, como observó un miembro de dos asociaciones:

<sup>11</sup> Desde 2012, los operadores de *matatu* en Kenya están obligados por ley a afiliarse a organizaciones cooperativas de ahorro y de crédito, que están registradas en el Departamento Estatal de Cooperativas y se ocupan de gestionar los vehículos matriculados a su cargo y de autorizar a los trabajadores para que obtengan la licencia de la Autoridad Nacional de Transporte y Seguridad.

En United KambiMoto cada asociado recibió 10 000 chelines de Kenya y en Vision Sisters todos recibieron 4 000 chelines. (Microcomerciante, Nairobi, 15 de julio de 2020)

Estas experiencias confirman que, aunque algunas asociaciones otorgaron préstamos a sus asociados, la escasez de recursos les impidió conceder la totalidad de los importes solicitados. En consecuencia, algunas ATI distribuyeron sus fondos en pagos únicos, otras redujeron la cuantía de los préstamos y otras dejaron de concederlos, pero prestaron ayuda en caso de defunción (gastos funerarios y asistencia a los supervivientes que estaban a cargo de las personas fallecidas) o de hospitalización. Como los asociados dejaron de pagar las cuotas, la mayoría de las ATI interrumpieron su apoyo financiero a los trabajadores para evitar la insolvencia. En general, las ATI de Kenya no quebraron, sino que respondieron con mecanismos de supervivencia que, a pesar de ser bastante limitados, aliviaron la carga de los asociados. Al parecer, las más afectadas fueron las ATI de la construcción, que a menudo suspendieron la concesión de préstamos para seguir prestando ayuda social. Como se constata en Riisgaard, Mitullah y Torm (2022), estas ATI eran comparativamente débiles antes del brote de COVID-19, lo que explica su menor resiliencia a la hora de conceder préstamos durante la pandemia y demuestra, una vez más, cómo las condiciones adversas preexistentes se exacerbaban con la crisis.

En Tanzania, las ATI también se vieron desbordadas por las solicitudes de préstamos y no pudieron abonar la totalidad de los importes solicitados:

Para los pequeños comerciantes como nosotros, los préstamos son imprescindibles para el negocio. Así que, incluso durante la pandemia, seguimos concediendo préstamos, aunque tuvimos que reducir su cuantía porque eran muchos los asociados que los solicitaban. (Directiva de una asociación de microcomerciantes, Dar es Salaam, 30 de julio de 2020)

También se evidencia que los motivos para solicitar préstamos cambiaron:

Sí, mucha gente empezó a pedir préstamos para comprar artículos de primera necesidad [...] la gente pedía préstamos para pagar el alquiler, para comer. Antes los pedían para comprar *boda bodas* o licencias. (Trabajador del transporte, Dar es Salaam, 7 de agosto de 2020)

Los préstamos se destinaban sobre todo a pagar el alquiler y la comida. En algunos casos, especialmente en el sector del transporte, los préstamos se concedían en especie:

Tuvimos que decir que no a algunas de las peticiones de ayuda; de lo contrario, la asociación iba a la quiebra. Por ello pedimos donaciones de alimentos y concedimos comida en lugar de préstamos. (Directivo de una asociación del transporte, Dar es Salaam, 22 de julio de 2020)

Al entregar alimentos como maíz, harina y azúcar, las ATI disuadían a los trabajadores de utilizar los fondos de asistencia para comprar alcohol, por ejemplo. En los sectores del microcomercio y el transporte, los servicios de apoyo asistencial se redujeron para atender el creciente número de solicitudes de préstamos (destinados principalmente a comprar comida o a pagar el alquiler), mientras que en la construcción algunas asociaciones priorizaron el apoyo funerario (y otros servicios asistenciales), pero dejaron en suspenso todo lo demás:

Ahora mismo todo está en suspenso, pero la cantidad que te dan para cosas como los funerales es la mitad que antes. Retiramos dinero de nuestro fondo común porque los afiliados no hacen aportaciones. (Trabajador de la construcción, Dar es Salaam, 10 de julio de 2020)

Pero con esta pandemia tuvimos que interrumpir las actividades habituales, como [...] las inversiones, porque teníamos que utilizar los ahorros de la asociación para cosas urgentes, y ahora acabamos de empezar de cero. (Directivo de una asociación del transporte, Dar es Salaam, 2 de julio de 2020)

No nos reunimos, no se pagan cuotas, la mayoría de los asociados no tienen trabajo y el grupo está estancado. (Directivo de la construcción, Dar es Salaam, 24 de julio de 2020)

Como ya se ha señalado, uno de los factores que contribuyen a la reducción de los préstamos en el sector de la construcción es que los trabajadores suelen demandar préstamos de mayor cuantía para comprar equipos de trabajo, por ejemplo, lo que dificulta que las ATI atiendan las solicitudes. En general, los préstamos concedidos durante la pandemia no tenían fines específicos de inversión y eran de menor cuantía.

### 5.3.3. Estrategias de afrontamiento relacionadas con la salud

En Kenya, el 41 por ciento de los trabajadores señalaron que sus asociaciones les habían aportado información específica sobre los problemas de salud relacionados con la COVID-19 (en concreto, información sobre medidas de seguridad como lavarse las manos con jabón, distanciamiento social y uso de mascarillas) y el 35 por ciento dijeron que las ATI les habían proporcionado o facilitado el acceso a formación sobre seguridad y salud. De las entrevistas se desprende que estos servicios relacionados con la salud se prestaban sobre todo en los sectores de la construcción y el transporte:

De hecho, en el lugar donde trabajamos tenemos desinfectante y agua con jabón. También compramos mascarillas. (Trabajador de la construcción, Nairobi, 19 de julio de 2020)

En Kenya, las ATI prestaron asistencia sanitaria por iniciativa propia, antes que en cumplimiento de las instrucciones oficiales. En cambio, en Tanzania las medidas extraordinarias adoptadas por las ATI sobre todo en el sector del transporte fueron resultado de las directivas del Gobierno. Al principio de la pandemia, el Gobierno creó un equipo constituido por dirigentes nacionales y locales, profesionales de la salud y trabajadores sociocomunitarios para informar y orientar a la población. También promulgó directivas que obligaban a los autobuses a transportar únicamente pasajeros sentados, a las estaciones de autobuses a proporcionar agua, jabón y desinfectante, y a los pasajeros a llevar mascarillas. Las ATI se adhirieron a las directivas, se ocuparon de que sus asociados recibieran los artículos necesarios y siguieron supervisando la situación. Como la prohibición inicial de los encuentros sociales impedía las reuniones asociativas, algunas ATI difundieron a sus miembros información sobre medidas de seguridad y salud y sobre los protocolos COVID-19 a través de las redes sociales. La mayoría de las asociaciones que siguieron reuniéndose pertenecían al sector del transporte, donde algunas incluso aumentaron la frecuencia de las reuniones:

Al principio, nos comunicábamos con ellos mensualmente, pero después de esta calamidad acordamos realizar comunicaciones semanales para dar orientaciones a las personas que trabajaban en la terminal de autobuses y alentarlas a que no cambiaran de ruta. (Directivo de una asociación de *dala dala*, 2 de julio de 2020)

Algunos directivos de asociaciones también impartieron formación sobre seguridad y salud en pequeñas reuniones informales que se celebraban, por ejemplo, en aparcamientos. Además, las ATI contribuyeron a mejorar situaciones en las que sus miembros se sentían contrariados por las normas y reglamentos que restringían sus ingresos. A veces, los propietarios optaron por inmovilizar sus vehículos para no incurrir en pérdidas. En algunos casos, como el de los vehículos *boda boda* alquilados, se permitió que los trabajadores pagaran cuotas parciales durante la pandemia y se elaboró un plan de pago con los propietarios de los vehículos para aplazar el resto de la cuantía.

Por lo general, tanto en Kenya como en Tanzania, las ATI fueron decisivas para concienciar a los trabajadores informales sobre cuestiones de seguridad y salud, y para facilitar el acceso a materiales y equipos asequibles, como mascarillas, cubos, agua, jabón y desinfectante. En el sector del transporte, la labor de las ATI ayudó a disipar las tensiones y amenazas de huelga provocadas por la disminución de los ingresos. Algunas asociaciones también crearon puestos de trabajo a tiempo parcial para quienes habían perdido el empleo, además de impulsar sus movilizaciones ante las autoridades, el sector público y la sociedad civil, entre otras cosas. En algunos casos, la pandemia brindó a las ATI la oportunidad de demostrar su valía abordando cuestiones preexistentes, como el fomento de la protección general de la salud y la diversificación de los ingresos.

## 6. Observaciones finales

En este artículo se han examinado las diversas dificultades que soportaron los trabajadores informales como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y los mecanismos de supervivencia adoptados por las ATI para proteger a sus miembros. Tanto en Kenia como en Tanzania, muchos trabajadores informales no tuvieron más remedio que seguir trabajando durante el confinamiento, por lo que el sector informal contribuyó a mantener la economía en marcha a pesar de la crisis. Paradójicamente, debido a su falta de poder y a su fragmentación, los trabajadores informales han recibido poca atención en los debates sobre los costos económicos y sociales de la COVID-19.

El confinamiento impuesto en Kenia y Tanzania con diversos grados de severidad perturbó el trabajo formal e informal, así como los servicios prestados por las ATI, y mermó los ingresos de la mayoría de los trabajadores. Tradicionalmente, muchas ATI protegían a sus afiliados frente a las crisis idiosincrásicas, por ejemplo cubriendo los gastos derivados de enfermedades, funerales, matrículas escolares, bodas y desempleo. Sin embargo, durante la pandemia se suspendió o anuló el pago de cuotas, lo que a su vez dificultó la protección social preventiva. Algunas asociaciones siguieron ofreciendo una protección social promocional con medidas de apoyo financiero, a menudo en forma de préstamos sin intereses que, aunque insuficientes, demostraron la capacidad innovadora de las ATI para responder a la crisis. Así pues, pese a sus limitaciones, las asociaciones desempeñaron una labor fundamental al complementar las ayudas gubernamentales de emergencia con la entrega de los recursos necesarios y el apoyo a los asociados vulnerables que habían perdido el empleo durante la pandemia. Sin embargo, como la mayoría de los grupos informales ahorran a lo largo de los meses y se reparten dividendos (ahorro más beneficios) al final del año, no disponían de recursos para hacer frente a crisis inesperadas, como la pandemia COVID-19. Los préstamos sin intereses representan una solución temporal, pero pueden no ser eficaces en las crisis a largo plazo. Una de las lecciones de este periodo es que las ATI deberían reservar parte de su ahorro para evitar empezar de cero cada año. Una forma de hacerlo sería registrarse como cooperativas con carteras de inversión. Además, salvo por la intensificación de las actividades de representación en el sector del transporte (especialmente entre los trabajadores del *dala dala* en Tanzania), este artículo revela una oportunidad perdida por las ATI a la hora de explotar/promover la protección social transformadora (voz y representación), ya que no intentaron captar la atención de los responsables políticos para exigir apoyo durante la crisis de la COVID-19. En general, aunque hay ejemplos de estructuras de apoyo informales que han demostrado su utilidad mediante estrategias específicas de afrontamiento de la COVID-19, el presente estudio confirma la hipótesis de que el apoyo prestado por las ATI es más frágil durante una crisis covariante que durante crisis individuales, sin perjuicio de las variaciones por país y sector.

Los datos sectoriales indican que, en los dos países, las ATI de la construcción se vieron más afectadas que las del microcomercio y el transporte. La resiliencia relativamente mayor de las asociaciones del transporte se debe a que suelen estar más establecidas y mejor reguladas que las ATI de la construcción. Además, en Tanzania, las ATI del sector del transporte evitaron las huelgas previstas y promovieron los intereses de sus afiliados negociando un convenio colectivo con el Gobierno. El sector del transporte se enfrentó a dificultades específicas, como la reducción del número de pasajeros y de la capacidad de carga. En consecuencia, la mayoría de los trabajadores pasaron a ganar menos o perdieron el empleo, aunque muchas ATI siguieron activas a pesar de la reducción de ingresos (procedentes de las cuotas y aportaciones de los afiliados) y, en algunos casos, la pérdida de afiliados.

En general, la escasez de recursos motivada por el cobro parcial de las cuotas limitó la capacidad de las ATI para conceder préstamos durante la pandemia. En ambos países, el volumen de solicitudes desbordó la capacidad de las ATI y, en consecuencia, se concedieron menos préstamos y de menor cuantía. En Tanzania disminuyó el número de préstamos concedidos, sobre todo en el sector de la construcción, mientras que la prestación de servicios sociales aumentó, lo que indica un cierto cambio de prioridades para satisfacer

las necesidades inmediatas. Los trabajadores del sector del transporte se vieron especialmente afectados por la directiva gubernamental que impedía transportar a más pasajeros que asientos, aunque en la mayor parte de los *dala dala* se siguió trabajando como de costumbre, salvo por el hecho de tener que aplicar medidas de protección sanitaria de los pasajeros (uso de mascarillas y desinfectante). Además, algunas medidas específicas, como permitir el acceso de los *boda boda* al centro urbano y reducir el IVA de la gasolina, sirvieron para proteger a los trabajadores informales del sector del transporte frente a las restricciones inducidas por la pandemia. Muchas ATI del transporte de Tanzania asumieron nuevas tareas, y sus directivos participaron en la formación sobre seguridad y salud y en las adquisiciones de suministros asequibles, como desinfectante. Cabe destacar que las asociaciones más innovadoras pudieron sobrevivir gracias a iniciativas como la flexibilización de las normas asociativas y la reducción de las cuotas y las sanciones coercitivas para apoyar las necesidades urgentes. Gracias a esta flexibilidad y a la reorientación de fondos o actividades, las ATI pudieron responder rápidamente a los problemas relacionados con la COVID-19 que afectaban a los trabajadores informales. Esto contrasta con la protección social de ámbito estatal, como la del NHIF, cuyas rígidas normas no permitían la exención de cotizaciones (o penalizaciones) de los trabajadores, como esperaban muchos afiliados. Por lo tanto, los regímenes de seguros formales tienen importantes lecciones que aprender de la flexibilidad de las ATI al ajustar sus normas y procesos para proteger a sus afiliados en situación de crisis.

Aunque la mayoría de las ATI encuestadas no quebraron, al menos durante la fase inicial de la pandemia, su capacidad para apoyar a los asociados durante una crisis covariante resultó ser limitada. Esto pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque dual, que involucre a las asociaciones y al Gobierno, para que las ATI puedan sobrellevar las coyunturas adversas y aliviar su carga. Una posible línea de política es la creación de un registro social que permita al Gobierno identificar a los trabajadores informales y proporcionarles, tanto a ellos como a sus asociaciones, un apoyo específico. No obstante, en Kenya muchas ATI están registradas en el Departamento de Servicios Sociales, de lo que se infiere que la falta de registro no es necesariamente el factor que limitó la protección. Además, en el registro de protección social de Kenya no se incluye a los trabajadores informales, salvo en una referencia implícita a la recogida de datos para los posibles beneficiarios (Maintains 2021). Así pues, una recomendación de política sería incluir a las ATI y a los trabajadores informales de forma más explícita como categoría especial en un registro mejorado de protección social. Así se subsanaría el déficit de suscripción de seguros sociales que aqueja a las ATI, con la finalidad de permitir respuestas rápidas y eficaces, especialmente en periodos de crisis. Sin embargo, los registros no están exentos de inconvenientes; en particular, se ha observado que la digitalización de los datos sociales facilita la explotación en determinados entornos políticos (Khan y Roy 2019). La cuestión del registro también ha sido objeto de debate en Tanzania y se han puesto en marcha algunas iniciativas piloto para registrar a los microcomerciantes, de modo que se pueda contactar con ellos fácilmente e incluirlos en las estrategias nacionales de respuesta a crisis de magnitud similar a la pandemia de COVID-19.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones de las autoridades, siempre habrá necesidad de ATI, dado que las limitaciones presupuestarias de los Estados impiden que las medidas habituales de protección social formal satisfagan las necesidades de todos los ciudadanos, especialmente de los trabajadores informales. Es necesario adoptar medidas encaminadas a reforzar la resiliencia de los mecanismos informales de protección, toda vez que las ATI siguen siendo los principales amortiguadores de las perturbaciones idiosincrásicas. En consonancia con estudios anteriores (Oware 2020; Oduro 2010), en este artículo se reitera la importancia de que la protección social formal complemente y refuerce los aspectos positivos de los mecanismos de apoyo informales, en lugar de contrarrestarlos. Además de alentar a los trabajadores del sector informal

a suscribirse a los seguros sociales formales, los representantes de las ATI deberían participar (no solo de forma esporádica) en los procesos de diseño de los regímenes de seguros y en los mecanismos oficiales de toma de decisiones sobre las políticas que afectan a los trabajadores informales, procurando que se tengan debidamente en cuenta sus necesidades. Los responsables políticos deberían aprovechar la capacidad latente de las ATI colaborando con ellas en el diseño de programas de protección social que atiendan a las ATI y a los individuos durante las perturbaciones covariantes.

Además de las implicaciones para las políticas a más largo plazo, una estrategia más inmediata de respuesta a futuras crisis de ámbito nacional sería ampliar las transferencias monetarias para proteger a los trabajadores informales y fortalecer a sus asociaciones en tiempos de crisis. En Kenya, los beneficiarios de los fondos complementarios de transferencias monetarias desembolsados durante la pandemia ya eran receptores de otros programas de transferencias monetarias (como hogares en asentamientos informales), mientras que no existían mecanismos para muchos otros trabajadores necesitados de ayuda. El Fondo de Acción Social de Tanzania proporciona transferencias monetarias a las personas en situación de pobreza extrema, pero los trabajadores informales no forman parte de ese grupo y no existen transferencias monetarias específicas para quienes no son suficientemente pobres para recibir asistencia social, el denominado «vacío intermedio» (Güven, Jain y Joubert 2021).<sup>12</sup> Así pues, un sistema de transferencias monetarias incondicionales durante una crisis coyuntural podría brindar protección a los individuos más vulnerables del sector informal urbano.

## Agradecimientos

Los autores agradecen la financiación recibida del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA). Expresan también su agradecimiento a todas las personas que amablemente dedicaron su tiempo a transmitirles sus experiencias y conocimientos.

## Bibliografía citada

- Awortwi, Nicholas, y Gregor Walter-Drop (eds.). 2018. *Non-State Social Protection Actors and Services in Africa: Governance below the State*. Abingdon: Routledge.
- Bhattacharya, Ruchira, y Christopher B. Barrett. 2010. «Community-Based Risk Management Arrangements: A Review». *World Development* 38 (7): 923-932. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.12.017>.
- Boatang-Pobee, Lydia, Sarah Heneck, Anne Kamau, Francis Kapere, Kweku Kyere, Misiwe Maphumulo y Rachel Moussié. 2021. «Women Informal Traders and Child Care during the COVID-19 Pandemic: Findings from Accra, Durban and Nakuru», WIEGO Resource Document No. 20. Manchester: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando.
- Bodewig, Christian, Ugo Gentilini, Zainab Usman y Penny Williams. 2020. «COVID-19 in Africa: How Can Social Safety Nets Help Mitigate the Social and Economic Impacts?». *World Bank Blogs – Africa Can End Poverty*. 24 de abril de 2020. <https://blogs.worldbank.org/en/african/covid-19-africa-how-can-social-safety-nets-help-mitigate-social-and-economic-impacts#:~:text=And%20yet%2C%20social%20safety%20nets,by%20increasing%20cash%20transfer%20amounts>.
- Calder, Rebecca, y Tom Tanhchareun. 2014. *Informal Social Protection: Social Relations and Cash Transfers*. Barton: Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia.

---

<sup>12</sup> Véase también el análisis de Bodewig et al. (2020) en el contexto de la pandemia de COVID-19 en África.

- Dafuleya, Gift. 2018. «(Non)state and (In)formal Social Protection in Africa: Focusing on Burial Societies». *International Social Work* 61 (1): 156-168. <https://doi.org/10.1177/0020872815611196>.
- 2023. «Linking Formal and Informal Social Protection in an Insecurity Regime: The Case of Zimbabwe». En *Handbook on Social Protection and Social Development in the Global South*, editado por Leila Patel, Sophie Plagerson e Isaac Chinyoka, 331-49. Cheltenham: Edward Elgar.
- Deacon, Bob. 2007. *Global Social Policy and Governance*. Londres: SAGE.
- Dercon, Stefan, y Pramila Krishnan. 2002. «Informal Insurance, Public Transfers and Consumption Smoothing». Ponencia presentada en la Conferencia anual de la Royal Economic Society, Universidad de Warwick, Coventry, marzo de 2002.
- Devereux, Stephen, y Rachel Sabates-Wheeler. 2004. «Transformative Social Protection», IDS Working Paper No. 232. Brighton: Institute of Development Studies.
- Guen, Melis, Himanshi Jain y Clement Joubert. 2021. *Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons for Developing Countries in Africa and Beyond*. Washington: Banco Mundial.
- Hickey, Sam, Tom Lavers, Miguel Niño-Zarazúa y Jeremy Seekings (eds.). 2020. *The Politics of Social Protection in Eastern and Southern Africa*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Hickey, Sam, y Jeremy Seekings. 2017. «The Global Politics of Social Protection», WIDER Working Paper No. 2017/115. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones de Economías del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas.
- Kairu, Angela, Stacey Orangi, Boniface Mbuthia, Brian Arwah, Fatuma Guleid, Janet Keru, Ileana Vilcu, Anne Musuva, Nirmala Ravishankar y Edwine Barasa. 2023. «The Impact of COVID-19 on Health Financing in Kenya». *PLOS Global Public Health* 3 (10): Artículo núm. e0001852. <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0001852>.
- Kamau, Anne, Paul Kamau, Daniel Muia, Harun Baiya y Jane Ndung'u. 2018. «Bridging the Entrepreneurial Gender Gap through Social Protection among Women Small-Scale Traders in Kenya». En *Women Entrepreneurs and the Myth of 'Underperformance': A New Look at Women's Entrepreneurship Research*, editado por Shumaila Yousafzai, Alain Fayolle, Adam Lindgreen, Colette Henry, Saadat Saeed y Shandana Sheikh, 159-172. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kaseke, Edwin. 2003. «Social Exclusion and Social Security: The Case of Zimbabwe». *Journal of Social Development in Africa* 18 (1): 33-48. <https://doi.org/10.4314/jsda.v18i1.23818>.
- Khan, Mushtaq, y Pallavi Roy. 2019. «Digital Identities: A Political Settlements Analysis of Asymmetric Power and Information», Working Paper No. 015. Londres: Anti-Corruption Evidence (ACE) Research Consortium.
- Kiaka, Richard, Shiela Chikulo, Sacha Slootheer, and Paul Hebinck. 2021. «'The Street Is Ours': A Comparative Analysis of Street Trading, COVID-19 and New Street Geographies in Harare, Zimbabwe and Kisumu, Kenya». *Food Security* 13 (5): 12631281. <https://doi.org/10.1007/s12571-021-01162-y>.
- Kombe, Charles. 2021. «Tanzania President Creeps towards Acknowledging Presence of COVID-19». *VOA News*, 22 de febrero de 2021. [https://www.voanews.com/a/covid-19-pandemic\\_tanzania-president-creeps-toward-acknowledging-presence-covid-19/6202386.html](https://www.voanews.com/a/covid-19-pandemic_tanzania-president-creeps-toward-acknowledging-presence-covid-19/6202386.html).
- Kugler, Maurice, Mariana Viollaz, Daniel Duque, Isis Gaddis, David Newhouse, Amparo Palacios-Lopez y Michael Weber. 2023. «How Did the COVID-19 Crisis Affect Different

- Types of Workers in the Developing World?». *World Development* 170 (octubre): Artículo núm. 106331. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106331>.
- Maintains. 2021. «Towards Shock-Responsive Social Protection: Lessons from the COVID-19 Response in Kenya», nota de información, marzo de 2021. Oxford Policy Management.
- Mushunje, Mildred T., y Edwell Kaseke. 2018. «Indigenous Social Security Systems in Zimbabwe: Strengths, Challenges and Prospects». En *Indigenous Social Security Systems in Southern and West Africa*, editado por Ndangwa Noyoo y Emmanuel Boon, 105-122. Ciudad del Cabo: Sun Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)/OIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*. París: OCDE.
- Oduro, Abena D. 2010. «Formal and Informal Social Protection in Sub-Saharan Africa». Ponencia presentada en el taller «Promoting Resilience through Social Protection in Sub-Saharan Africa» organizado por European Report on Development, Dakar, 28-30 de junio de 2010.
- OIT. 2018. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición. Ginebra.
- Oware, Phoene Mesa. 2020. «Informal Social Protection Actors: A Focus on Women Self-Help Groups in Kenya». *International Social Work* 63 (5): 612-625. <https://doi.org/10.1177/0020872820940013>.
- Riisgaard, Lone, Winnie Mitullah y Nina Torm (eds.). 2022. *Social Protection and Informal Workers in Sub-Saharan Africa: Lived Realities and Associational Experiences from Tanzania and Kenya*. Abingdon: Routledge.
- SABC News. 2020. «Tanzania President Magufuli Orders the Resumption of Schooling». 21 de mayo de 2020. <https://www.sabcnews.com/sabcnews/tanzania-president-magufuli-orders-the-resumption-of-schooling/>.
- Wangari, Edwin N., Peter Gichuki, Angelyne A. Abuor, Jacqueline Wambui, Stephen O. Okeyo, Henry T. N. Oyatsi, Shadrack Odikara y Benard W. Kulohoma. 2021. «Kenya's Response to the COVID-19 Pandemic: A Balance between Minimising Morbidity and Adverse Economic Impact». *AAS Open Research* 4 (3). <https://doi.org/10.12688/aasopenres.13156.2>.
- Watson, Carol. 2016. «Shock-Responsive Social Protection in the Sahel: Community Perspectives», Shock-Responsive Social Protection Systems Research, Working Paper No. 3. Oxford Policy Management.
- WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando). 2020. *Trabajadoras y trabajadores en empleo informal durante la crisis de la COVID-19: Un panorama mundial del impacto repentino y del riesgo a largo plazo*. Manchester.

