



Asamblea General

Distr. general
5 de enero de 2017

Español
Original: inglés

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

Quito, 17 a 20 de octubre de 2016

Tema 8 del programa

Debate general

Informe regional para África de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): transformación a través de la vivienda y el desarrollo urbano sostenible en África

Nota de la Secretaría

El presente informe fue preparado por la Comisión Económica para África (CEPA) y la Oficina Regional para África del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en colaboración con la Secretaría de Hábitat III. Numerosos expertos de diferentes países de la región, en representación de diversos grupos interesados como instituciones académicas, la sociedad civil, organismos y programas de las Naciones Unidas e instituciones gubernamentales, contribuyeron a la preparación del informe.

Índice

Resumen.....	4
I. Introducción: el contexto	6
II. Urbanización y desarrollo	7
A. Tendencias demográficas y factores impulsores de la urbanización.....	9
B. Urbanización y patrones de crecimiento urbano	9
C. Diversidad continental	10
D. Diversidad entre naciones y ciudades	14
E. La primacía de las zonas urbanas.....	14
F. Del aumento de la población joven a los dividendos de esa población	14
1. La creciente huella espacial de las zonas urbanas	15
2. Consecuencias de la urbanización para el desarrollo sostenible.....	16
3. Cuestiones normativas y orientaciones.....	17
III. Urbanización y economía.....	17
A. África en busca de la transformación económica estructural.....	17
B. Tendencias y factores impulsores	19
C. Oportunidades potenciales y pérdidas.....	19
D. Industrialización agraria y vínculos urbanos-rurales	20
E. Carencias en infraestructuras: África, la impotencia de un continente	21
F. El drenaje de las economías y el imperativo de la movilización de recursos locales.....	21
G. Economía informal, pequeñas y medianas empresas y creación de empleo	23
H. Cuestiones normativas y orientaciones	24
IV. Urbanización, vivienda, inclusión social y equidad	25
A. Ciudades africanas sin barrios marginales	26
B. Tendencias de la población africana residente en barrios marginales.....	27
C. Mejora de las condiciones de los barrios marginales.....	27
D. Suministro de agua y saneamiento.....	29
E. La provisión sostenible de tierras y vivienda	32
F. Financiación de la vivienda	33
G. Grado de seguridad	33
H. Vivienda y asequibilidad: programas, prácticas y desafíos destacados	34
I. Un enfoque sectorial de la provisión de tierra y vivienda.....	34
1. La lucha contra la exclusión y la desigualdad	35
2. La delincuencia y la violencia urbanas	36
3. La fragmentación espacial, social y económica y los límites de la privatización	37
4. Nuevas formas de inseguridad urbana.....	37
J. Cuestiones normativas y orientaciones	37
V. Urbanización y medio ambiente.....	38
A. Tendencias y factores impulsores	38
B. Movilidad espacial y social y transporte.....	39
C. Programas y proyectos destacados.....	39
D. Edificios y energía	40
E. Gases de efecto invernadero y cambio climático	40
F. Escasez de agua en las zonas urbanas.....	41
G. Ciudades en zonas costeras a baja altitud	41
H. La edad de los desechos.....	42
I. Financiación de la economía de bajas emisiones de carbono	42
J. Cuestiones normativas y orientaciones	42
VI. Urbanización y gobernanza.....	43
A. Buena gobernanza: un factor transversal para el desarrollo transformador	43
B. Tendencias y e impulsores: la descentralización y la gobernanza	43
C. La centralidad de los recursos locales y la financiación de los gobiernos locales	43
D. Gobiernos locales endeudados	44
E. Clientelismo político y corrupción.....	44
F. Fuentes de financiación alternativas	44
G. Experiencias destacables con subvenciones vinculadas al rendimiento	44

H.	Mandatos sin financiación	45
I.	Préstamos	46
J.	Comercialización y privatización	46
K.	Gobernanza innovadora	46
L.	Gobernanza y estado de derecho.....	46
M.	Asociaciones internacionales, regionales y locales.....	47
N.	Limitaciones en la capacidad.....	47
O.	Limitaciones en los datos y los conocimientos	47
P.	Colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno	47
Q.	Estructuras administrativas no adaptadas al desarrollo.....	47
R.	La planificación local no está contextualizada en la planificación nacional.....	47
S.	Cuestiones normativas y orientaciones	48
VII.	Conclusiones y recomendaciones	48
A.	Transformación estructural mediante la urbanización	48
B.	Tendencias demográficas y medidas normativas	49
C.	Productividad económica mediante urbanización.....	49
D.	Urbanización inclusiva para sociedades inclusivas.....	50
E.	Descentralización de la gobernanza, empoderamiento de los ciudadanos y movilización de recursos	50
F.	Medio ambiente, diseño espacial inclusivo e infraestructura.....	50
G.	El futuro de las economías verdes urbanas	51
H.	Cuestiones transversales	51
	Referencias	52

Informe regional para África de Hábitat III: transformación a través de la vivienda y el desarrollo urbano sostenible en África

Resumen

1. En los últimos años, África ha experimentado un impresionante crecimiento económico sustentado en la mejora de las políticas, la seguridad, la gobernanza y el crecimiento de los sectores de servicios, de los precios y de la producción de bienes básicos. En 2016 se prevé que la tasa de crecimiento real del producto interno bruto (PIB) de África sea del 4,3%, una cifra considerablemente superior a la tasa de crecimiento mundial del 2,9%. Sin embargo, ese crecimiento económico no ha traído consigo ni industrialización, ni empleo productivo, ni una mejora de los niveles de vida. El crecimiento no ha sido incluyente, puesto que no ha beneficiado a la mayoría de los africanos.

2. Reconociendo la necesidad de un crecimiento inclusivo y sostenible, los dirigentes africanos han definido, a través de la Agenda 2063: el África que Queremos, una estrategia y una visión a largo plazo para la transformación estructural de sus economías. La transformación estructural del continente mediante la industrialización, los servicios de alto valor añadido, el aumento de la productividad agrícola y la transición desde el empleo informal hacia el empleo formal resulta indispensable para garantizar que el crecimiento económico de África se traduce en un desarrollo más inclusivo por medio de mayores y más decentes oportunidades de trabajo y de un mejor espacio fiscal.

3. Al mismo tiempo, el continente está experimentando una importante transición impulsada por el rápido crecimiento urbano, el cual tiene repercusiones importantes para sus planes de transformación estructural. África es la región del mundo donde más rápido avanza la urbanización, y se prevé que sea mayoritariamente urbana alrededor de 2035. Dado que gran parte de la urbanización en el continente no se ha producido todavía, ante los países africanos se abre una oportunidad única para priorizar y mejorar el desarrollo urbano planificado a fin de cosechar en paralelo dos beneficios clave, a saber:

a) Invertir las consecuencias negativas o debilitantes de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano no planificado actuales, en particular el rápido crecimiento de los asentamientos informales, el aumento de la economía no estructurada, el crecimiento económico que no genera empleo ni urbanización, la creciente fragmentación, exclusión y desigualdad y la baja productividad;

b) Aprovechar el pleno potencial del crecimiento urbano en África y el desarrollo de los asentamientos humanos como fuerza transformadora para el desarrollo inclusivo y sostenible en los planos local, subnacional, nacional, regional y mundial y en esferas clave de la diversificación económica, la adición de valor, la creación de empleo, la industrialización, la movilización de los recursos internos, las economías con bajas emisiones de carbono y las infraestructuras ecológicas.

4. La celeridad del crecimiento urbano y la urbanización ofrecen oportunidades sin precedentes para acelerar la transformación y la capacidad de dar respuesta a los problemas de desarrollo de África. El aprovechamiento de la urbanización para el crecimiento y la transformación de África requiere el examen de cinco grandes esferas prioritarias:

a) *La industrialización, la productividad y el empleo.* De contar con una buena planificación y gestión, las ciudades y los asentamientos humanos de África dispondrían de una ventaja singular para alcanzar la diversificación económica y la industrialización, así como para aumentar la productividad y la creación de puestos de trabajo e impulsar el crecimiento en los planos subnacional, nacional y regional. Por lo tanto, es importante abordar la urbanización para la transformación estructural de África como la principal prioridad para la región. Hasta el momento, sin embargo, la urbanización en África se ha estado produciendo sin industrialización, de modo que se han perdido oportunidades para pasar de unas actividades económicas de baja productividad a otras más productivas merced a las ventajas asociadas al crecimiento urbano;

b) *Vivienda y servicios básicos.* Aun cuando en la mayoría de países africanos se ha avanzado desde 1996 en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de barrios marginales, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el desafío a largo plazo de la oferta de vivienda y tierras sigue vigente, tanto en términos de cantidad como de calidad, al igual que los retos de la asequibilidad, la seguridad de la tenencia y la inclusión social. Sigue habiendo deficiencias graves en la prestación de servicios básicos y en las infraestructuras, y se aprecia una tendencia en la que la creciente comercialización y privatización da lugar a problemas de asequibilidad y provoca una mayor exclusión de la mayoría pobre y la fragmentación de los asentamientos humanos. Al mismo tiempo, la creciente demanda urbana de vivienda, servicios básicos e infraestructuras abre un considerable número de oportunidades de estimular el sector manufacturero nacional, la creación de

empleo y la productividad. La prestación de servicios básicos a todos en aras de un desarrollo urbano y de los asentamientos humanos equitativo, inclusivo y sostenible sigue siendo crucial;

c) *La dinámica demográfica.* Las tendencias demográficas en África están estrechamente vinculadas a las pautas de transformación y crecimiento urbanos. Se han observado en particular tasas de dependencia de las poblaciones urbanas considerablemente menores respecto de las poblaciones rurales, y unos porcentajes desproporcionados de migración de jóvenes a las zonas urbanas. La joven población de África plantea a un tiempo considerables oportunidades y desafíos para la urbanización sostenible. A su vez, el rápido crecimiento urbano también tiene repercusiones sobre los cambios sociales y económicos que subyacen al dividendo demográfico, lo que incluye empleos más productivos, educación, empoderamiento y similares. Las estrategias y políticas de urbanización tendrán que examinar el creciente potencial y las necesidades de las poblaciones urbanas jóvenes, y también las maneras de aprovecharlas como activo;

d) *Cambio climático, desastres y el medio ambiente.* A las zonas urbanas y los gobiernos locales urbanos les corresponde un papel central: impulsar las economías bajas con bajas emisiones de carbono en África, a fin de romper con el estancamiento en patrones insostenibles de producción y consumo dependientes de combustibles fósiles. Las zonas urbanas tienen un importante papel que desempeñar en la ecologización de la diversificación económica de África a través de la industrialización. Sin embargo, el programa sobre el cambio climático en África sigue centrándose en gran medida en los entornos rurales, la agricultura y el turismo, mientras que las contribuciones y oportunidades en el medio urbano reciben menos atención. Vincular el desarrollo de asentamientos humanos y urbanos sostenibles a la resiliencia es una prioridad fundamental para la región;

e) *Sistemas, políticas e instituciones urbanas.* La planificación y la gobernanza eficaces constituyen elementos clave para las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles e inclusivos. La planificación preventiva e integrada del desarrollo a los niveles subnacional, nacional, regional y local ofrece un marco importante para garantizar la sostenibilidad de las ciudades y los asentamientos humanos. Son necesarias una planificación y una gestión urbanas respaldadas con suficientes recursos financieros y de personal, así como datos de respuestas empíricas a los nuevos desafíos y oportunidades. La descentralización eficaz encaminada a fortalecer la capacidad y potestad de adoptar decisiones de las autoridades locales para generar ingresos y la inversión sigue siendo importante. El desarrollo urbano basado en las personas mediante enfoques participativos impulsados por la comunidad es esencial para una gobernanza exclusiva, al igual que la promoción de marcos consultivos.

5. Todo esfuerzo por optimizar el papel de la urbanización en el crecimiento y la transformación de África debe tener en cuenta las tendencias específicas de la región. En este sentido, cabe resaltar tres características del crecimiento urbano en África:

a) *Ciudades y asentamientos urbanos intermedios.* Las tasas de crecimiento de la población urbana más rápidas de toda África se están registrando en ciudades intermedias y pequeñas poblaciones, cuyas considerables carencias en cuanto a infraestructura, gobernanza y finanzas requieren respuestas urgentes. Esta tendencia, sin embargo, abre oportunidades para intervenciones tempranas mediante extensas actividades planificadas de desarrollo, creación de infraestructuras e industrialización que aprovechen los vínculos urbano-rurales y la modernización agrícola prevista y necesaria, principalmente para que emprendan vías de crecimiento con bajas emisiones de carbono en lo relativo al diseño espacial, la energía, los edificios, los servicios y el transporte;

b) *El crecimiento de la población en las zonas urbanas y rurales.* En África, la población rural crece en paralelo a la población urbana. El crecimiento natural de la población es un factor dominante tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Mientras que la tasa de crecimiento de la población rural seguirá disminuyendo en África, el número absoluto de personas que viven en las zonas rurales seguirán aumentando hasta sumar más de mil millones en 2050. Esto hace necesaria una comprensión más profunda de los vínculos entre los medios urbano y rural, así como una inversión continua en la agricultura y el desarrollo rural;

c) *Ciudades y asentamientos humanos consumidores.* La urbanización de África ha ido acompañada de un aumento en el número de ciudades netamente consumidoras, en las que la industrialización y el sector manufacturero están disminuyendo o no se han establecido todavía. A diferencia de lo experimentado en otras regiones del planeta, la rápida urbanización de África no ha ido acompañada de crecimiento económico e industrialización. La rápida urbanización, por consiguiente, se está produciendo en un entorno de creciente desempleo y desigualdad.

6. Hábitat III ofrece una oportunidad clave para que África revitalice sus compromisos en relación con la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. El documento final de Hábitat III supondrá

un hito en el fortalecimiento de la respuesta de África a la rápida urbanización, en consonancia con la Agenda 2063, en la que ya se reconoce la necesidad de transformar las ciudades y los asentamientos humanos para que pasen a ser productivos, incluyentes y equitativos.

7. Habida cuenta de las dimensiones y la velocidad del crecimiento urbano en África y sus consecuencias, la urbanización no puede considerarse únicamente una cuestión de desarrollo local o sectorial. Se trata de una cuestión estratégica y de desarrollo nacional que precisa un enfoque intersectorial. En este sentido, la incorporación de la urbanización a los planes nacionales de desarrollo puede ofrecer el marco de integración necesario para aprovechar su potencial como motor del desarrollo a diversos niveles.

8. En el avance hacia un nuevo resultado que guíe las políticas y las intervenciones sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, las normas establecidas y los compromisos contraídos en Hábitat II siguen siendo válidos y pertinentes, especialmente para África. Las experiencias recogidas en el presente informe ponen de relieve la necesidad de centrarse en una conceptualización amplia de los asentamientos humanos y el hábitat que tenga en cuenta, entre otras cosas, tanto el alojamiento, la conexión ininterrumpida urbano-rural y las innovaciones locales como la transformación económica.

I. Introducción: el contexto

9. Desde la celebración de Hábitat II en 1996, África ha experimentado una urbanización y un crecimiento económico sostenidos respecto a lo sucedido en las décadas de 1980 y 1990. Esta mejora en los resultados económicos ha traído consigo confianza y optimismo, pese a lo cual persisten algunos problemas, entre ellos el aumento del desempleo, la pobreza, la desigualdad y la informalidad. Esa dinámica hace más perentoria la demanda de nuevas inversiones y reformas normativas para garantizar que el crecimiento y la transformación sean inclusivos.

10. En los dos últimos decenios, los países africanos han redoblado su compromiso con el desarrollo a través de programas regionales sobre la agricultura, la infraestructura y la creación de conocimientos. La experiencia de esos programas, junto con los compromisos mundiales de desarrollo sostenible alcanzados mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha servido para configurar la Agenda 2063, cuyo elemento central es el compromiso de lograr la transformación estructural. El rápido crecimiento urbano y la urbanización ofrecen oportunidades sin precedentes para acelerar la transformación y la capacidad para responder a los desafíos del desarrollo en África. Hábitat III y el examen regional conexo también ofrecen una oportunidad para que África examine la forma en que los vínculos de la urbanización pueden abrir vías para que se materialicen las prioridades de África en materia de crecimiento y transformación sostenibles e inclusivos a todos los niveles de la labor de desarrollo.

11. El objetivo del presente informe regional es hacer aportaciones al proceso mundial de Hábitat III sobre los progresos realizados en la aplicación de los compromisos de Hábitat II (1996) destinados a determinar las tendencias, oportunidades, retos y prioridades en la vivienda y el desarrollo urbano sostenible en toda la extensión y diversidad de la región de África durante los próximos 20 años. En él se destacan el qué, dónde y cómo de las intervenciones y programas normativos necesarios para lograr un desarrollo urbano sostenible en apoyo del programa de transformación estructural de África que abarque las cinco subregiones del continente: África Septentrional, Meridional, Occidental, Oriental y Central.

12. El informe se basa en los informes nacionales para Hábitat III recibidos como parte del proceso preparatorio. Se basa también en datos y conocimientos del sistema de las Naciones Unidas; en organizaciones internacionales, regionales y subregionales de desarrollo; y en planteamientos y compromisos regionales y mundiales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Posición Común Africana sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, la Agenda 2063 de la Unión Africana, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y otras decisiones adoptadas en el marco de la Conferencia Ministerial Africana sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y el Comité Técnico Especializado sobre Servicio Público, Gobierno Local, Urbanización y Descentralización de la Unión Africana. También se llevaron a cabo consultas con expertos nacionales y regionales. Por consiguiente, al tiempo que evalúa los progresos realizados en la aplicación de los resultados de Hábitat II, el informe considera las futuras prioridades en materia de vivienda, asentamientos humanos y urbanización en África, en consonancia con la visión continental para la transformación estructural que se concretó principalmente en la Agenda 2063.

13. El informe consta de siete partes. En la parte II se ofrece una sinopsis de la relación entre la urbanización y el desarrollo en África. Se describen también las principales tendencias de la urbanización y el crecimiento urbano en África desde una perspectiva demográfica, y al mismo tiempo se señalan los vínculos con el desarrollo sostenible desde una perspectiva social, ambiental y

económica. El debate ofrece un contexto para cuestiones que se analizan en mayor detalle en partes posteriores del informe.

14. En la parte III se articula la dimensión económica de la urbanización en África. Se consideran los vínculos entre la urbanización y la transformación de las estructuras socioeconómicas de África, las economías de aglomeración, la industrialización y la diversificación, la integración regional, las oportunidades que abren la demanda de bienes de consumo en zonas urbanas y los vínculos urbano-rurales, la oferta y la calidad del empleo y la economía informal. También se destaca que África debe desarrollar una forma diferenciada de urbanización en la que se produzcan sinergias y complementariedades entre el desarrollo urbano y el rural.

15. La parte IV se centra en la equidad social y los problemas de los barrios marginales y la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda; la prestación de servicios básicos (agua y saneamiento, energía, transporte, espacio público, seguridad); y los costos ambientales y económicos de la expansión urbana. También se aborda la necesidad ineludible de densificación, así como de un enfoque para todos los sectores con el que aumentar la oferta y la asequibilidad de la vivienda y los servicios mediante enfoques participativos y asociaciones que permitan promover las ciudades incluyentes.

16. En la parte V se examina la dimensión ambiental de la urbanización en África. Se centra en los desafíos y oportunidades para la sostenibilidad del medio ambiente a la luz del rápido crecimiento urbano, incluidas las necesidades de recursos, el vínculo entre la economía urbana y el medio ambiente, la huella ecológica y la necesidad de planificar el cambio climático, así como de permitir que África aproveche las oportunidades de establecer economías “verdes” y “azules” de bajas emisiones de carbono.

17. En la parte VI se subraya la importancia de unas instituciones fuertes, sólidas y sujetas a rendición de cuentas; el papel fundamental de los enfoques participativos; y la necesidad de adoptar medidas urgentes para movilizar recursos nacionales y locales para el desarrollo de asentamientos y ciudades inclusivos y sostenibles.

18. En la parte VII se esbozan las principales conclusiones y recomendaciones para asegurar que el desarrollo en las ciudades y los asentamientos humanos de África resulta en una prosperidad inclusiva para todos y promueve la visión de crecimiento y transformación de la región a largo plazo.

19. Al final de cada parte se destacan algunas de las principales cuestiones normativas y orientaciones. Otra circunstancia importante es que las cuestiones transversales como el género, la gobernanza y el fomento de la capacidad también aparecen reflejadas en el análisis y resumen de las intervenciones normativas.

II. Urbanización y desarrollo

20. Desde la aprobación del Programa de Hábitat y el Programa de Acción de Estambul en 1996, África ha experimentado profundas transformaciones. Ha conocido un crecimiento económico sostenido; es políticamente más estable y pacífica; su población ha crecido, y la composición de esa población ha cambiado; el crecimiento urbano y la urbanización en las megalópolis, y las ciudades medianas y pequeñas han alcanzado una masa crítica; el papel y los sistemas del desarrollo económico han ganado en eficacia y se han adaptado a las necesidades locales; y nuevas asociaciones, en particular con las economías emergentes, han contribuido al aumento de las inversiones en infraestructura y al crecimiento económico.

21. De entre los cambios fundamentales en África desde 1996 destaca la voluntad y el compromiso de impulsar la transformación estructural. La visión y la estrategia de largo plazo de África para acelerar un desarrollo inclusivo y centrado en las personas están claramente articuladas en la Agenda 2063 de la Unión Africana. Según la definición del Banco Africano de Desarrollo y la CEPA, los elementos principales de la transformación estructural de África deben ser:

La reasignación de recursos de sectores y actividades menos productivos a otros más productivos; un aumento de la contribución relativa de las manufacturas al PIB; una disminución de la proporción del empleo agrícola en el empleo total; un trasvase de la actividad económica de las zonas rurales a las urbanas; el auge de una economía industrial y de servicios moderna; una transición demográfica desde una situación de altas tasas de nacimientos y defunciones (común en zonas rurales subdesarrolladas) a otra de bajas tasas de nacimientos y defunciones (relacionadas con mejores niveles de salud en los países desarrollados y las zonas urbanas); y un aumento de la urbanización. Está asociada a un

cambio fundamental en la estructura de la economía y en los factores que impulsan su crecimiento y desarrollo.

22. Sin embargo, datos empíricos recientes apuntan a que la transformación estructural podría producirse sin demasiados cambios en la productividad de la mano de obra, como ha sido el caso de muchos países africanos.

23. La Agenda 2063 promueve una transformación estructural que reubica las ciudades y los asentamientos humanos de África como mecanismos fundamentales para el cambio. Al así hacerlo, se reconoce la necesidad de transformar las zonas urbanas para que ejerzan como núcleos nacionales y regionales desde los que se impulse la integración y la industrialización, a fin de mejorar la productividad y ampliar de manera competitiva las oportunidades de trabajo y mejorar el nivel de vida de las personas. El papel de la urbanización como motor del desarrollo sostenible ha sido reconocido por los dirigentes africanos a los niveles más altos (recuadro 1).

Recuadro 1

Reconocimiento de la urbanización como factor de desarrollo en África

Algunas observaciones de dirigentes africanos sobre la urbanización en África:

- a) “Las ciudades y otros asentamientos son centros de actividad cultural y económica, dotados de infraestructuras modernizadas, y donde las personas tienen acceso a todos los requisitos básicos de la vida, como la vivienda, el agua, el saneamiento, la energía, el transporte público y las TIC. Somos conscientes de las rápidas tasas de urbanización en África, así como de la importancia que tiene disponer de las infraestructuras y los servicios necesarios para mejorar la calidad de vida. Por lo tanto, mostramos nuestro compromiso con la ampliación de las infraestructuras urbanas y la elaboración de un enfoque planificado para la rápida urbanización y el surgimiento de nuevas ciudades, así como con la promoción de la planificación urbana y rural. Esto incluye el incremento de viviendas decentes y asequibles, la mejora de los servicios de saneamiento e higiene, la promoción del acceso a servicios sociales y económicos en los asentamientos humanos y una mayor eficacia en la provisión y el uso de instalaciones y servicios, lo que incluye la gestión de los desechos, el transporte y la energía”.
- b) “Compromiso con la ampliación y desarrollo de la infraestructura urbana, y desarrollo de enfoques planificados de la rápida urbanización y el surgimiento de nuevas ciudades”.
- c) “Decididos a aprovechar los beneficios potenciales de las ciudades y pueblos como centros de crecimiento económico y espacios de oportunidades y prosperidad para todos los pueblos africanos en el proceso de desarrollo económico y transformación estructural”.

24. Pese a que el grado de urbanización es del 40%, la población urbana de África ha alcanzado una masa crítica que puede y debe ser aprovechada para impulsar la transformación socioeconómica estructural. En este nivel de urbanización, las ciudades de África ya aportan entre el 50% y el 70% del PIB del continente. Si bien las características del crecimiento urbano actual han sido las ciudades consumidoras, la falta de estructuración, la expansión urbana incontrolada, el aumento de las desigualdades y la aparición y persistencia de barrios marginales, ante África se abre una oportunidad única para intervenir y revertir estas tendencias. África puede y debe desarrollar asentamientos humanos y ciudades cuyas modalidades de producción y consumo no dependan tanto de recursos como los modelos actuales; que sean inclusivos y aprovechen la industriosisidad de los jóvenes y las mujeres del continente, cuyo espíritu innovador ha quedado demostrado en sus esfuerzos emprendedores en la economía informal y en sus resultados de liderazgo siempre que han dispuesto de la oportunidad.

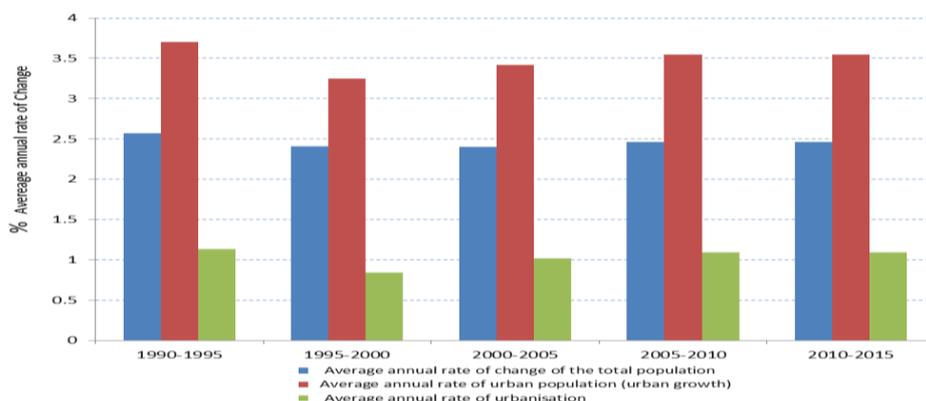
25. Si se pretende aprovechar el potencial de la urbanización como motor de la transformación de África, es preciso que este esté bien planificado y sea sostenible. Esto requiere una transición en el espectro rural y urbano que estructure las economías, ecologías y sociedades urbanas y rurales en formas que recompensen a la generación actual con una mayor calidad de vida, pero sin poner en peligro ni reducir la calidad de vida de las generaciones futuras. Según un informe reciente, “este cambio estructural se sustenta sobre una planificación adecuada, con el apoyo de leyes aplicables que propician un rápido progreso económico y el desarrollo equitativo de los ciudadanos. Cuando se gestiona adecuadamente el cambio de las zonas rurales a urbanas junto con la industrialización y el espacio urbano planificado, el resultado suele ser un aumento de la productividad y, con el tiempo, una mejora de la calidad y los niveles de vida”.

A. Tendencias demográficas y factores impulsores de la urbanización

26. A lo largo de los 25 años reflejados en la figura 1, el crecimiento urbano de África se ha mantenido alto, con una media de 3,49%, frente al promedio de crecimiento total de la población del 2,46%. Así pues, en términos generales, la urbanización ha aumentado a un ritmo medio del 1,03% anual desde Hábitat II en 1996. Pese a seguir siendo muy significativa, la contribución al crecimiento urbano de la migración a las ciudades desde el campo ha pasado del 40% en la década de 1970 a menos del 30% desde finales de la década de 1990. Existe en África una población rural que crece en paralelo a la población urbana, por lo que el crecimiento natural de la población es un factor dominante tanto en las zonas urbanas como en las rurales. El tercer elemento impulsor del crecimiento urbano y la urbanización es la reclasificación administrativa de las zonas periurbanas y los asentamientos rurales como zonas urbanas.

Figura 1

Tendencias de la urbanización y el crecimiento urbano en África: 1990-1995 a 2010-2015



Tasa media de cambio anual (%)

Tasa media anual de cambio de la población total

Tasa media anual de población urbana (crecimiento urbano)

Tasa media anual de urbanización

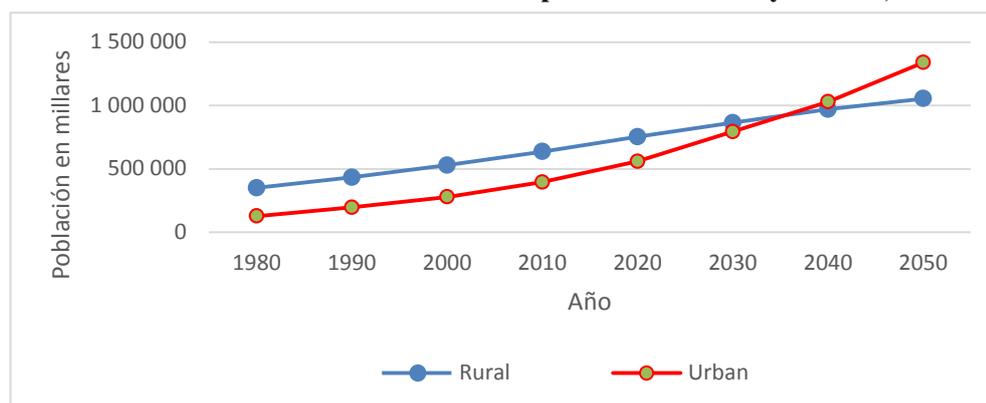
Fuente: datos obtenidos del documento “United Nations World Urbanization Prospects” (2014).

B. Urbanización y patrones de crecimiento urbano

27. África cuenta actualmente con una población de 1.186 millones de personas, y se espera que alcance los 1.679 millones (16% de la población mundial) en 2030, calculando una tasa de crecimiento de entre el 2% y el 2,5%. Se prevé que en 2050 alrededor del 55% de la población de África residirá en zonas urbanas, y que los habitantes de las zonas urbanas pasarán de los 471 millones de 2015 a unos 1.340 millones en 2050 (figura 2). Hacia 2035, África será mayoritariamente urbana y más del 50% de su población vivirá en zonas urbanas (figura 2).

28. El crecimiento urbano es el aumento de la población urbana que se produce como consecuencia de la migración del campo a la ciudad, el crecimiento natural, cambios en las demarcaciones o la reclasificación de las aldeas rurales y territorios como zonas urbanas, o bien una combinación de estos factores. Por otra parte, la urbanización es la proporción de la población que reside en zonas urbanas. Esta proporción aumenta cuando la tasa general del cambio de la población en las zonas urbanas es superior a la tasa de cambio total de la población en el país; si las poblaciones urbanas y rurales crecen al mismo ritmo, no existe urbanización, sino crecimiento urbano exclusivamente. Como se indica en la figura 1, las tasas de crecimiento urbano en África son superiores a las de la urbanización. Esto se explica por el crecimiento concomitante de las poblaciones rurales.

Figura 2

Transición urbana en África: tendencias de las poblaciones rurales y urbanas, 1980-2050**Urbana**

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2014.

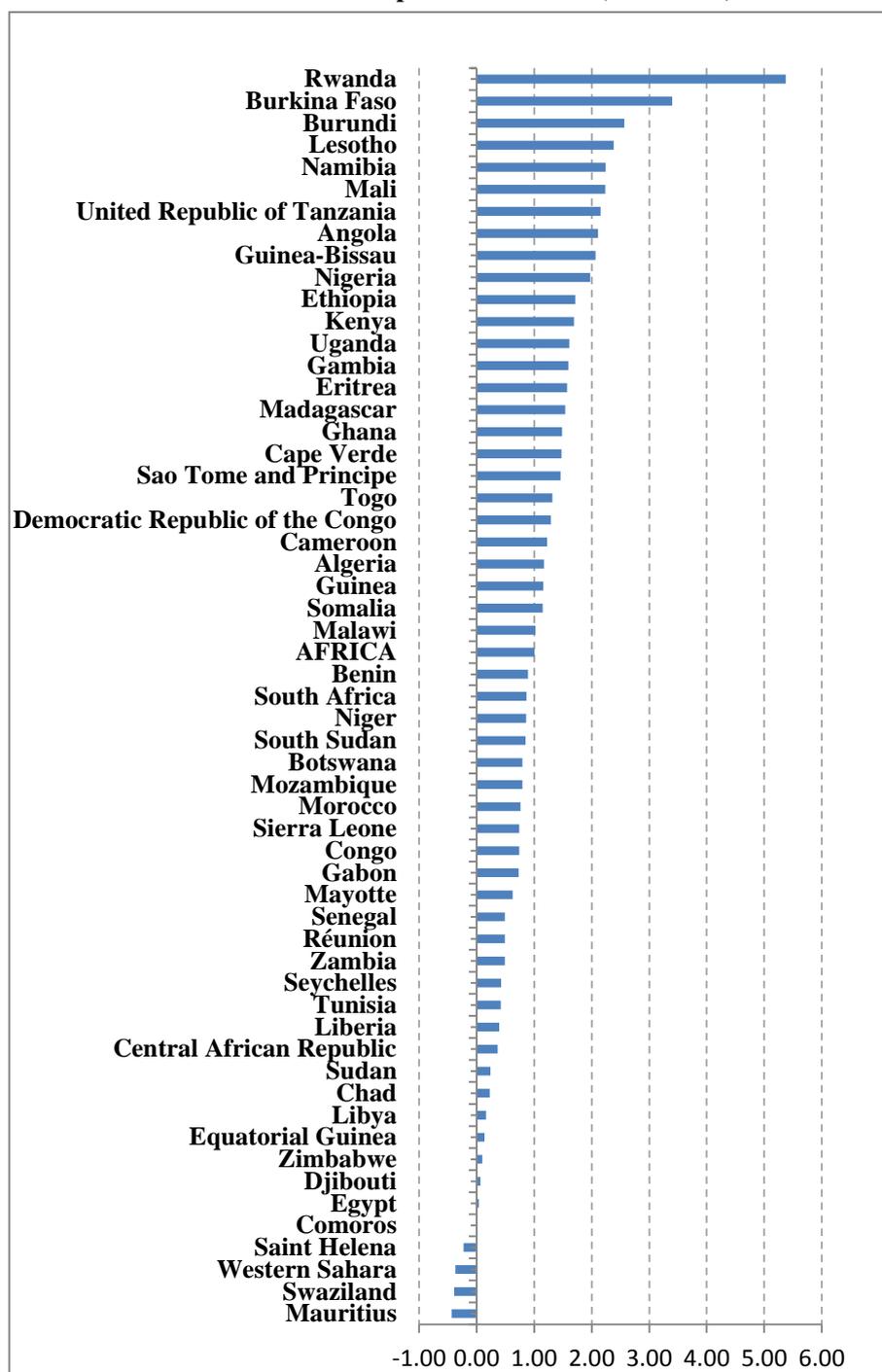
29. El incremento de la población en el continente se verá potenciado por la alta tasa de fecundidad en los países de mayor tamaño, principalmente la República Democrática del Congo, Etiopía, Nigeria, Uganda y la República Unida de Tanzania, cuya contribución al crecimiento total impulsará la urbanización de África. En términos generales, la rápida disminución de las tasas de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida en las zonas urbanas contribuyen al crecimiento urbano.

C. Diversidad continental

30. Existe una gran diversidad, con importantes variaciones temporales y espaciales, en las tasas de urbanización y crecimiento urbano entre las distintas regiones y países, y dentro incluso de las propias zonas urbanas. Como se muestra en la figura 3, la mayoría de los países han experimentado una rápida expansión de sus poblaciones urbanas, mientras que en algunos las tasas de urbanización se han ralentizado o estancado, o incluso han retrocedido. Entre los países con altas tasas de crecimiento urbano y urbanización y grandes poblaciones totales se cuentan Angola (2,17%), Etiopía (1,73%), Ghana (1,58%), Kenya (1,70%), Malí (2,15%), Nigeria (tasa de urbanización del 1,90%), Uganda (1,50%) y la República Unida de Tanzania (2,07%). Este grupo de países es importante para el futuro de la urbanización de África, puesto que, además de contar con grandes poblaciones urbanas y considerables poblaciones totales, tienen altas tasas de fecundidad, lo que significa que tanto las tasas de crecimiento demográfico como el tamaño de la población total aumentarán considerablemente en ellos hasta 2030 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2015). Existen también países con altas tasas de urbanización pero poblaciones totales reducidas, como Burkina Faso (3,08%) y Rwanda (6,68%). La rápida urbanización de esos países repercutirá de manera notable en los planos nacional y subregional, pero no tanto en el continente considerado en su conjunto.

Figura 3

Tasa anual media de cambio en la población urbana (1995–2015)



Rwanda
 Burkina Faso
 Burundi
 Lesotho
 Namibia
 Malí
 República Unida de Tanzania
 Angola
 Guinea-Bissau
 Nigeria
 Etiopía
 Kenya
 Uganda
 Gambia
 Eritrea

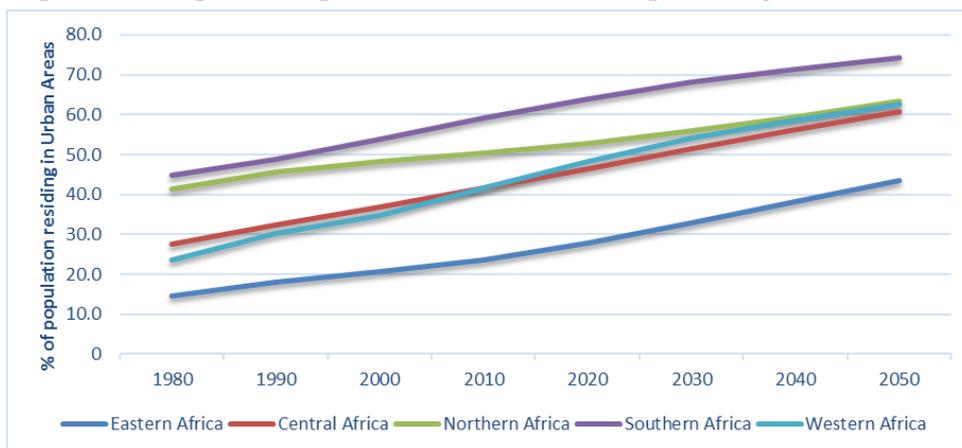
Madagascar
 Ghana
 Cabo Verde
 Santo Tomé y Príncipe
 Togo
 República Democrática del Congo
 Camerún
 Argelia
 Guinea
 Somalia
 Malawi
 ÁFRICA
 Benin
 Sudáfrica
 Níger
 Sudán del Sur
 Botswana
 Mozambique
 Marruecos
 Sierra Leona
 Congo
 Gabón
 Mayotte
 Senegal
 Reunión
 Zambia
 Seychelles
 Túnez
 Liberia
 República Centroafricana
 Sudán
 Chad
 Libia
 Guinea Ecuatorial
 Zimbabwe
 Djibouti
 Egipto
 Comoras
 Santa Elena
 Sáhara Occidental
 Swazilandia
 Mauricio

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2014.

31. Un tercer grupo de países ha experimentado tasas de urbanización inferiores al 1%. En él se incluyen la República Centroafricana, el Chad, Djibouti, Egipto, Libia, el Níger, el Senegal, Sierra Leona, el Sudán, Túnez, Zambia y Zimbabwe. Existe un cuarto grupo en el que los países han registrado tasas medias negativas de urbanización desde 1990-1995. Esta tendencia se ha podido observar en el África Meridional desde la década de 1990, especialmente en Mauricio y Swazilandia. Los principales impulsores de esta tendencia (el estancamiento de la urbanización y la desurbanización) incluyen el declive económico urbano y la pérdida de puestos de trabajo; el aumento del costo de la vida, mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales; una mejor calidad o gratuidad de la enseñanza, los servicios sanitarios y los alimentos en las zonas rurales, en comparación con las urbanas; y el VIH/SIDA. Sin embargo, esta tendencia se ha invertido con el nuevo milenio, debido a la recuperación de las ciudades de la minería del cobre en Zambia, la afluencia de migrantes internacionales en el caso de las ciudades de Sudáfrica y, en Lesotho, el establecimiento de la industria textil en Maseru, capital de Lesotho.

32. Una comparación de las tendencias en el plano subregional refleja una diversidad más amplia. En 2015, el mayor porcentaje de la población de África Meridional se concentraba en las zonas urbanas (61,6%), seguida de África Septentrional (51,6%), África Occidental (45,1%), África Central (44%) y África Oriental (25,6%). Entre 1980 y 2050, el porcentaje de personas residentes en zonas urbanas ha sido sistemáticamente más alto en África Meridional, seguida de África Septentrional, y más bajo en África Oriental, una tendencia que se mantendrá en el futuro (figura 4). Llegados a 2025, el porcentaje de habitantes en las zonas urbanas de África Occidental y Central será comparable al de África Septentrional.

Figura 4

Proporción de la población que reside en zonas urbanas, por subregión**Población residente en zonas urbanas (%)**

África Oriental

África Central

África Septentrional

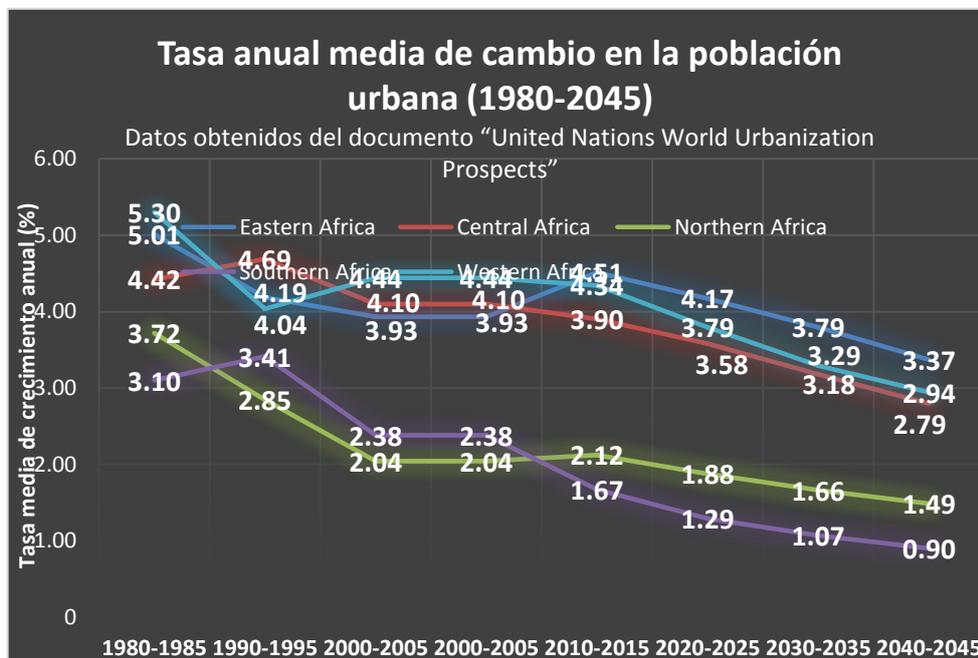
África Meridional

África Occidental

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2014.

33. Al examinar la tasa de urbanización o las tasas anuales medias de cambios en la población urbana (figura 5) se observan patrones inversos. En las subregiones que actualmente tienen la proporción más baja de población urbana se registran tasas de urbanización más altas. Pese a que África Oriental tiene actualmente la menor proporción de población urbana, suya es la mayor tasa anual de cambio en el porcentaje de población urbana.

Figura 5

Tasa anual media de cambio en la población urbana (1980-2045)

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2014.

África Oriental

África Central

África Septentrional

África Meridional

África Occidental

D. Diversidad entre naciones y ciudades

34. Esas diferencias y variaciones son más pronunciadas en los niveles subnacional y nacional cuando se evalúan diferentes asentamientos urbanos. En las ciudades, el crecimiento no es uniforme en las distintas zonas espaciales, y es habitual que las zonas periurbanas crezcan con mayor rapidez. Las principales aglomeraciones urbanas del continente se concentran en megalópolis costeras con fuertes conexiones mundiales. Las grandes ciudades de África siguen creciendo. Las megalópolis africanas como El Cairo, Lagos y Kinshasa albergan poblaciones superiores a las de los 36 países menos poblados del continente. Sin embargo, su contribución general a la urbanización está disminuyendo. En lugar de ello, el crecimiento urbano y la urbanización avanzan con mayor rapidez en las poblaciones pequeñas, las ciudades intermedias y las zonas periurbanas de las grandes ciudades (recuadro 2). En el futuro, es probable que la urbanización se traslade de las megalópolis a las ciudades intermedias y las poblaciones pequeñas, y que el grueso del crecimiento sea absorbido en asentamientos informales y sistemas económicos no estructurados.

Recuadro 2

La contribución de las ciudades intermedias y las poblaciones pequeñas

La rápida urbanización de África se está produciendo en las poblaciones pequeñas y las ciudades intermedias. Así lo corroboran los datos del censo de Malawi, por ejemplo, y más recientemente los datos del censo llevado a cabo en Ghana en 2010. La contribución al crecimiento urbano de la metrópolis de Accra, la mayor región urbana, disminuyó del 23,6% en el período 1970-1984 a un 9,6% entre 2000 y 2010, mientras que la del área metropolitana de Kumasi, una ciudad intermedia, aumentó del 10,3% al 20,2%. La contribución al crecimiento urbano de los 15 asentamientos urbanos más importantes se redujo del 52,7% registrado entre 1970 y 1984 al 45,9% del decenio 2000-2010. El futuro crecimiento se producirá en pequeños asentamientos con poblaciones actualmente inferiores al cuarto de millón de personas. De ahí que, como se destaca en los informes sobre el estado de las ciudades de África de ONU-Hábitat (2008, 2010), esas ciudades precisen el mismo grado de inversiones en infraestructura, vivienda, agua, saneamiento y capacidad institucional que las megalópolis.

Fuente: Oficina de Estadística de Ghana (2010); ONU-Hábitat, (2008, 2010).

E. La primacía de las zonas urbanas

35. El predominio de una gran ciudad (primacía) es una característica común en los países africanos. En Rwanda, por ejemplo, cuyo nivel de urbanización del 28% es bajo, el 35% de la población urbana se concentra en Kigali, la capital. En Etiopía, con un nivel de urbanización del 20%, el 17% de la población urbana vive en Addis Abeba, la capital, lo que sin embargo constituye una disminución respecto a 1996, cuando el nivel de urbanización era del 14% y Addis Abeba concentraba el 27% de la población urbana total. Es posible invertir esa primacía si las condiciones económicas cambian de manera drástica, como demuestra el caso de Maseru, cuya aportación a la población urbana se redujo del 60% en 1986 al 44% en 1996, pero aumentó al 46% en 2006 tras el establecimiento de una industria textil que atrajo más inmigrantes rurales a la ciudad.

F. Del aumento de la población joven a los dividendos de esa población

36. El dividendo demográfico en África tiene repercusiones clave para la urbanización sostenible. Cabe destacar en particular que las poblaciones urbanas mantienen una relación de dependencia considerablemente menor respecto de las poblaciones rurales, así como la desproporcionada migración de los jóvenes a las zonas urbanas y la importancia de la transición urbana de los cambios sociales y económicos que subyacen al dividendo demográfico, lo que incluye un empleo, una educación y un empoderamiento más productivos. Los vínculos entre las dinámicas de población y urbanización se articulan claramente en la Declaración de Addis Abeba sobre la Población y el Desarrollo en África después de 2014 (ECA/ICPD/MIN/2013/4).

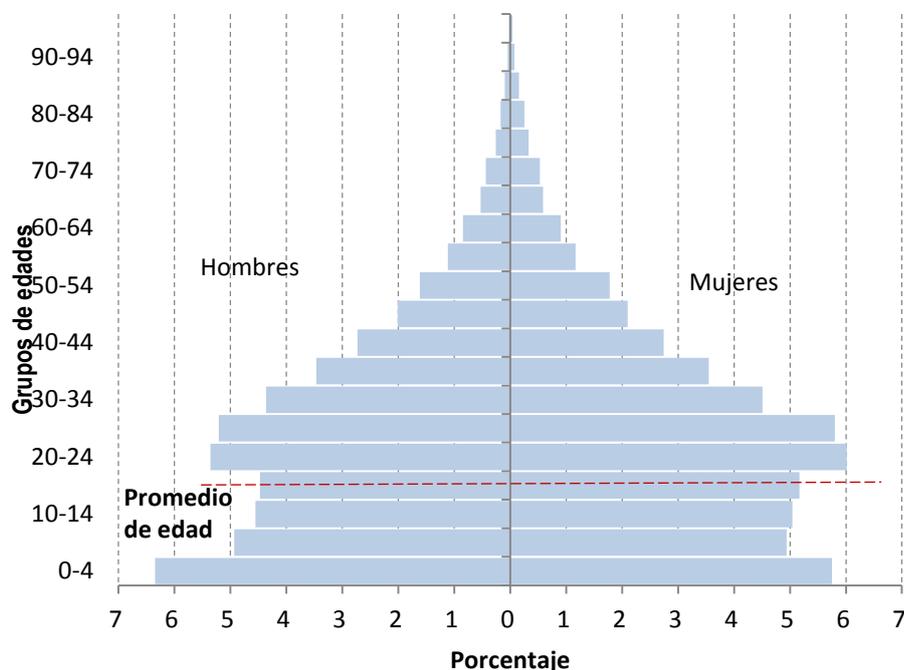
37. En particular, África ha experimentado una disminución de las tasas de fecundidad. Sin embargo, se mantiene un considerable crecimiento de la población dominado por los jóvenes, con un promedio de edad en las zonas urbanas inferior a 25 años, como puede verse en casos como los de Ghana y Zambia (figuras 6 y 7). La disminución de la tasa de fecundidad es más elevada en las zonas urbanas que en las rurales. Las zonas urbanas registran también un promedio de edad superior al de las zonas rurales.

38. La estructura por edades de las zonas urbanas de África refleja el potencial de una nueva clase productiva, innovadora, trabajadora y consumidora. Los estudios demuestran que en una gran parte de los países africanos ha ido apareciendo una clase media capaz de promover la demanda de industrias y servicios locales, y especialmente de alimentos, prendas de vestir, finanzas, telecomunicaciones y bienes inmuebles. Según McKinsey and Company (2012, pág. 2), se prevé que el número de hogares

con ingresos discrecionales aumentará de 85 millones en 2012 a 130 millones en 2020, y que la mayor parte de ellos estará en las zonas urbanas. Se espera que el gasto de los consumidores en las zonas urbanas se triplique hasta alcanzar los 2,2 billones de dólares.

Figura 6

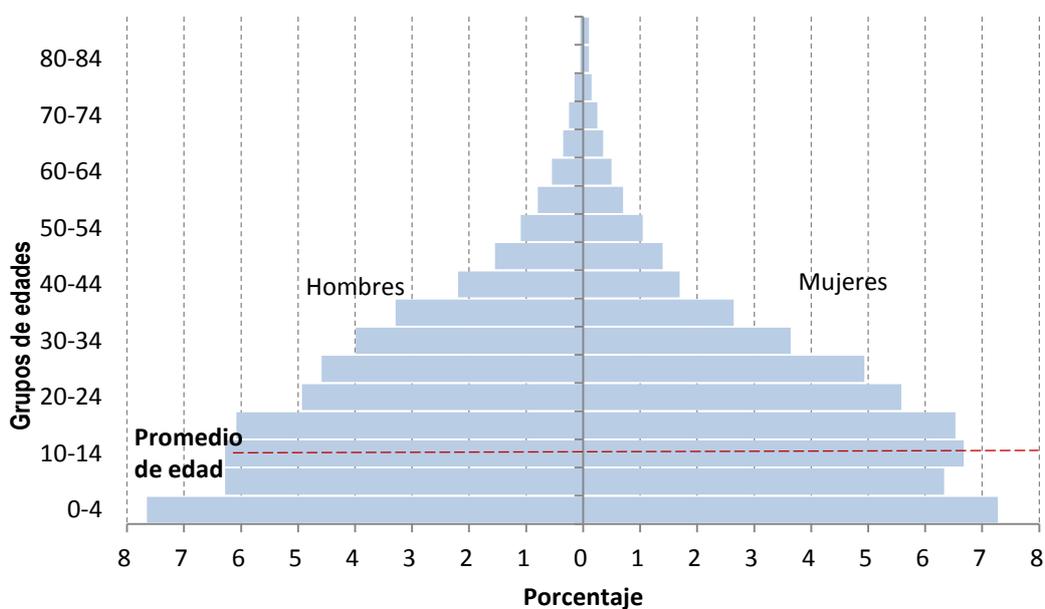
Estructura por edades y sexo de la población del área metropolitana de Accra, 2010



Fuente: Oficina de Estadística de Ghana, 2010.

Figura 7

Estructura por edades y sexo de la población urbana de Zambia, 2010



Fuente: censo de población y vivienda de Zambia, 2010.

1. La creciente huella espacial de las zonas urbanas

39. El cambio de uso de la tierra urbana per cápita en el tiempo es un indicador importante de la eficiencia en el uso del suelo y un dato fundamental para el proceso de planificación del espacio. La

huella espacial del rápido crecimiento urbano en África aumenta a gran velocidad. En las Comoras, la superficie de Moroni, la capital, se ha más que quintuplicado, pasando de 185 hectáreas en 1982 a más de 1.000 hectáreas en 2007. Actualmente se está recopilando información sobre este indicador en una muestra mundial estratificada de 200 ciudades para un estudio de ONU-Hábitat, la Universidad de Nueva York y el Lincoln Institute of Land Policy. Hasta la fecha se han analizado 194 ciudades mediante el uso de imágenes por satélite obtenidas de LANDSAT durante tres períodos de tiempo: *circa* 1990, 2000 y 2015. A nivel mundial, el análisis muestra que el uso de la tierra per cápita aumentó de 220 m² a 278 m² entre 1990 y 2015.

40. Un análisis de las ciudades africanas inscritas en esta muestra refleja que el uso de la tierra per cápita aumentó de 141 m² a 161 m² entre 1990 y 2015. Dicho de otra manera: el uso de la tierra por habitante en la región de África que estudia la muestra es aproximadamente la mitad del promedio mundial. Si bien es cierto que ha ido en aumento, el avance ha sido más lento que el de la media mundial o el promedio en los países menos adelantados.

2. Consecuencias de la urbanización para el desarrollo sostenible

41. En la Agenda 2063 se esboza una visión de un África próspera e inclusiva, con un crecimiento ambientalmente sostenible y vías de transformación basadas en la buena gobernanza. La rápida urbanización ofrece oportunidades para acelerar el progreso hacia esta visión de África. Existen en todo el mundo indicios de que las estrategias deliberadas para vincular el desarrollo nacional y la planificación del desarrollo urbano generan interacciones positivas que mejoran el rendimiento económico y el bienestar.

42. Concretamente, el crecimiento urbano es un factor importante para la transformación estructural de África mediante la industrialización, los servicios de alto valor añadido, una mayor productividad agrícola y la transición del empleo informal al empleo formal, que son indispensables para asegurar que el crecimiento económico se traduce en un desarrollo más inclusivo mediante un mayor número de oportunidades de trabajo decente y la mejora del espacio fiscal. El crecimiento urbano y los consiguientes beneficios por aglomeración ofrecen ventajas que pueden aprovecharse para promover la manufactura y la producción industrial, en particular en relación con la agricultura.

43. Sin embargo, el crecimiento urbano y la urbanización en África han adolecido de falta de planificación y mala administración en la mayoría de casos, y consecuentemente la falta de estructuración, la desigualdad y la pobreza han sido características recurrentes que además plantean riesgos cada vez mayores para el medio ambiente. La transición demográfica hacia menores tasas de fecundidad y mortalidad ofrece oportunidades, pero también desafíos relacionados con el crecimiento urbano. La vulnerabilidad ante el cambio climático puede frustrar los logros recientes alcanzados por África en materia de desarrollo, dada la escasa resiliencia y la dependencia de sectores sensibles al clima como la agricultura y los recursos naturales. Los marcos institucionales y las capacidades necesarias para planificar y gestionar la urbanización siguen siendo limitados, cuando no inexistentes, sobre todo en las ciudades intermedias, donde se concentra la mayor parte del crecimiento urbano de África.

44. Los Gobiernos africanos han logrado avances significativos en la mejora de la disponibilidad y la calidad de los datos sobre la población, incluida la elaboración de censos oportunos; 27 países africanos han realizado censos fiables desde 1996. En los últimos años ha mejorado el acceso a esos datos a través de los depósitos y bases de datos en línea que facilitan el uso y la consulta de datos. Sin embargo, los Gobiernos de África han indicado que su capacidad para ampliar y mantener esta tendencia es limitada. A escala nacional, los censos son estáticos e insuficientes para proporcionar datos precisos sobre la naturaleza y la magnitud de aspectos como la migración circular. Tampoco reflejan plenamente las contribuciones económicas del sector no estructurado de la economía.

45. Son necesarios datos administrativos y de registro más sólidos a escala nacional para hacer un seguimiento de los movimientos internos de población en el menor tiempo posible y determinar las correspondientes necesidades de servicios e infraestructuras públicas. Esos datos, complementados con encuestas periódicas y específicas para identificar poblaciones vulnerables en el contexto de la “ventaja urbana” que aparece con frecuencia en el desglose por zonas urbanas y rurales, también pueden ser pertinentes. Las previsiones demográficas a nivel subnacional y municipal pueden reforzar aún más la vigilancia de las tendencias y condiciones urbanas, en particular con miras a la aplicación de la Agenda 2063 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

46. Las poblaciones africanas están aumentando en las zonas rurales y urbanas. Esto significa que es necesario invertir en ambas esferas: no se puede elegir entre una u otra. Igualmente esencial es la necesidad de un enfoque complementario para el desarrollo urbano y rural en los asentamientos humanos de África.

3. Cuestiones normativas y orientaciones

47. África es la región del mundo donde más rápidamente avanza la urbanización, y alcanzará la era urbana en unos 20 años, cuando el 50% de su población vivirá en ciudades; esto supondrá considerables oportunidades y desafíos para el programa de crecimiento y transformación de la región, como se recoge en el Agenda 2063. El grueso del crecimiento urbano de África se producirá en las ciudades y poblaciones de tamaño medio, donde es posible que la capacidad de planificar y gestionar la urbanización esté relativamente más restringida.

48. Las ciudades medianas y pequeñas necesitan grandes inversiones, tanto como las megalópolis, para abordar los graves problemas de infraestructura urbana (vivienda, agua y saneamiento) y de capacidad institucional que esto conlleva. Se trata de inversiones costosas pero indispensables para reducir los costos de transacción, mejorar el clima de inversión, aumentar la movilidad y los medios de vida y fomentar una mayor inclusión.

49. Para que se produzca un cambio estructural son necesarias políticas, reglamentos y estrategias que hagan de las nuevas ciudades pequeñas y medianas de África no solo nuevos mercados de consumo de bienes mundiales y fuentes de mano de obra barata, sino también un espacio para la innovación y para miles de nuevas pequeñas y medianas empresas (PYMES) competitivas y altamente distributivas.

50. La transición urbana, si va acompañada de un crecimiento económico continuado, creará una clase media en expansión. Esta es una oportunidad para el crecimiento y la transformación. El reto para los encargados de formular políticas se cifra en elaborar estrategias que aumenten la producción local (creación de empleos decentes y servicios necesarios) y redistribuir esa producción a nuevas ciudades pequeñas y medianas.

51. El crecimiento urbano en África seguirá estando asociado al aumento de una población activa joven, conectada a nivel mundial y dotada de mayor educación. Ante los encargados de formular políticas se abre el reto de velar por que esa fuerza de trabajo tenga los conocimientos adecuados para competir y atraer inversiones hacia África; obtener dividendos del aumento de la población joven mediante la inversión en el capital humano y las aptitudes en ciencia y tecnología necesarias para la transformación estructural. Estas son las estrategias que convertirán a la población joven de África en productores y consumidores económicos a escala mundial de productos con valor añadido.

52. La población de África sigue presentando rasgos de circularidad, caracterizada por movimientos de las zonas rurales a las urbanas y viceversa, de una zona rural a otra y de una zona urbana a otra, así como transfronterizos. Si bien las políticas de desarrollo reconocen esta realidad, deben también procurar que esos conocimientos se traduzcan en programas de acción que incluyan una mayor coordinación y colaboración en materia de planificación económica transfronteriza del territorio.

53. Debe potenciarse la producción de estadísticas e investigaciones de calidad sobre los asentamientos humanos y el desarrollo sostenible, a fin de aumentar el rigor de la recopilación de datos, la ampliación y profundización de la calidad de los análisis y datos disponibles de forma que puedan ser utilizados por un espectro más amplio de interesados en la elaboración de políticas, por una parte, y de supervisar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2063.

III. Urbanización y economía

A. África en busca de la transformación económica estructural

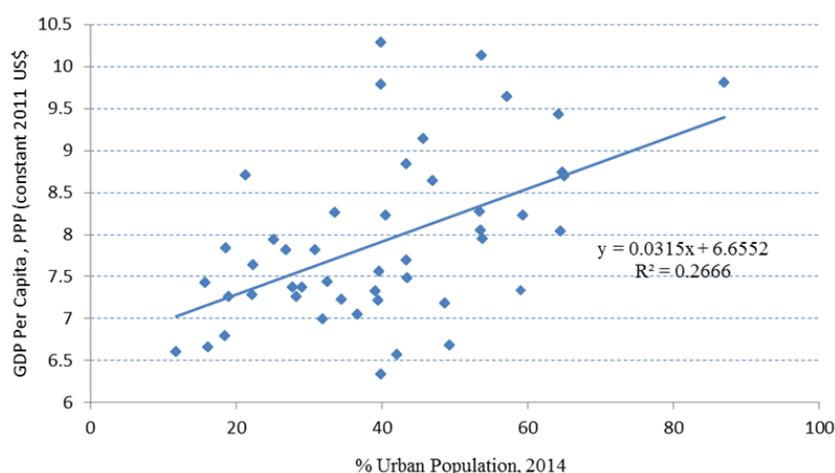
54. En el Programa de Hábitat se destacaba que las economías urbanas diversificadas que crean y prestan apoyo al empleo decente son un requisito previo para alcanzar un desarrollo socioeconómico eficaz, una vivienda integrada y con buen funcionamiento y una mejora del nivel de vida. El marco de Hábitat III constituye una oportunidad para que África consiga articular la manera en que las estrategias de urbanización y crecimiento urbano planificado pueden impulsar la transformación estructural de la economía hacia un desarrollo inclusivo y centrado en las personas. La transformación económica estructural y el crecimiento inclusivo son el primero de los seis pilares de las prioridades fijadas en la Agenda 2063. Sus objetivos principales están en la búsqueda de diversificación económica, la industrialización y la adición de valor, el desarrollo de las infraestructuras, la modernización de la agricultura, la seguridad alimentaria y las innovaciones y la tecnología de cosecha propia. Se prevé que las mujeres y los jóvenes serán principales agentes y beneficiarios de esta transformación.

55. A largo plazo, existe una considerable correlación positiva entre los niveles de urbanización y el crecimiento económico. La urbanización (la cual, a causa de la aglomeración, estimula la competencia, la especialización y el incremento de la productividad) también está asociada con una mejora en la prestación de servicios básicos (agua y saneamiento, atención sanitaria, educación, transporte, etc.), así como de la información, el intercambio de conocimientos y la participación. El crecimiento económico, cuando viene impulsado por la industrialización, estimula la demanda de infraestructuras y aglomeración espacial de las personas, la producción y las actividades de consumo (figura 8).

Figura 8

La urbanización de África y el PIB per cápita, 2014

Source: Plotted Using GDP Data from the World Bank Data Portal



VERTICAL: PIB per cápita, PPA (dólares de los EE.UU. a precios constantes de 2011)

HORIZONTAL: Fuente: datos sobre PIB obtenidos del portal del Banco Mundial

Porcentaje de población urbana, 2014

56. Con un nivel de urbanización del 40% en 2015 y un crecimiento económico sostenido desde la década de 1990, las ciudades de África ya muestran su potencial como impulsores futuros de crecimiento constante y transformación. En Kenya, cinco de sus principales ciudades (Eldoret, Kisumu, Mombasa, Nairobi y Nakuru) generan el 70% del PIB del país. En Botswana, las ciudades generan de media el 75% del PIB del país.

57. Según estudios recientes, los gastos de consumo de los hogares de África en 2008 fueron de 860.000 millones de dólares, superiores a los de la India o la Federación de Rusia, y está previsto que aumenten hasta 1,4 billones de dólares en 2020. Los mayores mercados de consumo del continente, cada uno de los cuales supera los 25.000 millones de dólares, son Alejandría, El Cairo, Ciudad del Cabo, Johannesburgo y Lagos. Durban, Jartum, Luanda y Pretoria se sitúan en el segmento de mercados de entre 15.000 y 25.000 millones de dólares, y existe toda una serie de mercados urbanos en auge cifrados en cerca de 10.000 millones de dólares anuales, entre los que se cuentan Addis Abeba, Dakar, Ibadan, Kano, Nairobi y Rabat. La transformación estructural paralela a esos mercados urbanos será estimulada por nuevas empresas autóctonas capaces de competir a nivel local y en los mercados mundiales.

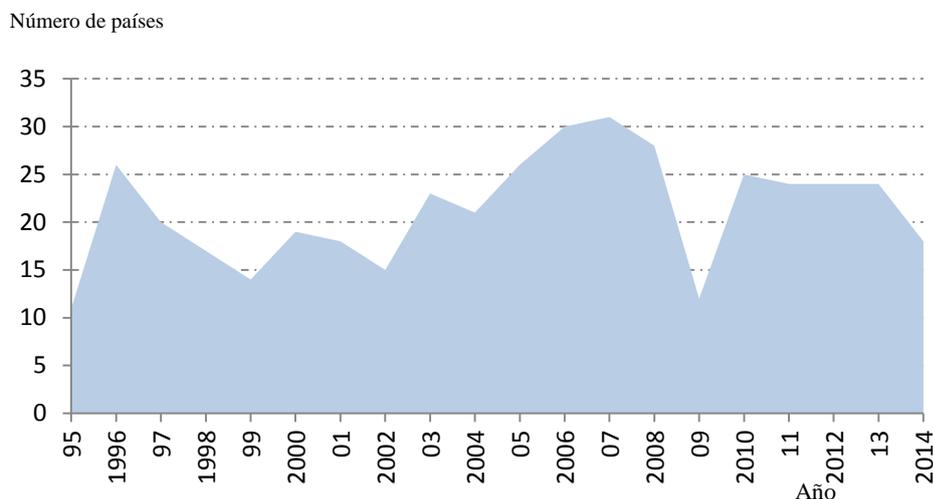
58. Habida cuenta de la diversidad demográfica, económica, agroclimática y de urbanización en África, serán necesarias estrategias y marcos normativos dinámicos para lograr la transformación estructural. Deberán ser estrategias de crecimiento que, de fronteras adentro, propicien la industrialización de la agricultura, a fin de satisfacer la demanda de alimentos y productos básicos de los mercados urbanos y rurales y de aprovechar los vínculos urbano-rurales; y que en el plano internacional persigan la adición de valor para incrementar la integración regional y aprovechar la expansión de los mercados mundiales.

B. Tendencias y factores impulsores

59. Los datos del Banco Africano de Desarrollo muestran que la media de crecimiento anual del PIB real de alrededor del 5% en el período comprendido entre 1996 y 2015 fue superior a la de las décadas de 1970 y 1980. En esos 20 años, el número de países africanos con alto crecimiento (por encima del 3% anual) pasó de 11 en 1995 al máximo histórico de 31 en 2007 (figura 9).

Figura 9

Países con una tasa de crecimiento real del PIB superior al 3%



Fuente: cálculos y datos obtenidos del portal de análisis de datos del Banco Africano de Desarrollo.

60. La producción de productos básicos y el asentamiento del precio de los productos básicos durante el período contribuyó en aproximadamente un 25% al crecimiento, impulsado inicialmente por la demanda de los países del grupo BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica). El sólido crecimiento económico ha sido posible gracias a la estabilidad política, la mejora de la gobernanza, la baja inflación y una demanda constante y estable de bienes y servicios (turismo, finanzas, telecomunicaciones, comercio al por menor y educación) por parte del consumidor interno y entre empresas. La construcción y la inversión en grandes proyectos de infraestructura han impulsado también el crecimiento.

61. Un dato clave es que la tasa de crecimiento económico de África desde 1996 ha superado la tasa media de crecimiento de la población, en claro contraste con los dos decenios anteriores. El crecimiento medio del PIB real per cápita del 2,4% anual fue superior a la tasa media de urbanización (1,1%) en un número considerable de países. Sin embargo, sigue siendo inferior a la tasa media de crecimiento urbano, cifrada en un 3,49%. Entre las décadas de 1960 y 1990, las tasas de urbanización de África progresaron con niveles de ingresos y crecimiento económico mucho más bajos que en otros continentes. En consecuencia, los Gobiernos se encontraron incapaces de financiar las inversiones de capital en infraestructura, vivienda y servicios urbanos. Por otra parte, las tendencias de los últimos 20 años apuntan a una posible transformación en África hacia la diversificación y el crecimiento económico, en la que puede atribuirse una función estratégica a la urbanización.

C. Oportunidades potenciales y pérdidas

62. A la Comisión de la Unión Africana (2014, pág. 7) le preocupa, y con razón, el hecho de que las economías espaciales de África siguen centrándose en enclaves concretos y en el exterior, lo que se manifiesta en que hasta el 80% de las exportaciones y las importaciones se producen con el resto del mundo y no dentro de la región. Si bien la diversificación de los socios comerciales y la inclusión del grupo BRICS y otras regiones emergentes resulta positiva, sigue siendo necesaria una mayor transformación en la reorientación e integración regionales de las economías urbanas a fin de contribuir al objetivo de la transformación económica de África.

63. La diversificación es un elemento importante de la Agenda 2063. El crecimiento económico de África se ha diversificado más allá del petróleo, los minerales y los productos básicos y abarca ahora

la agricultura, el comercio minorista, el transporte, el turismo, las finanzas, las telecomunicaciones y los servicios. En algunos países, los servicios (incluido el turismo) representan hasta el 60% del PIB. La cartera de inversores extranjeros también se ha ampliado e incluye no solo inversores tradicionales, sino también los países del grupo BRICS. Existe además una tendencia establecida de inversión en África por parte de inversores africanos y de la diáspora africana, en particular en Egipto, Etiopía, Ghana y Nigeria. Es probable que esta tendencia continúe, habida cuenta de que, pese a los numerosos desafíos que plantea África a los inversores, la rentabilidad de la inversión es muy superior a la de los mercados maduros.

64. En varios países, la diversificación y el crecimiento industrial también son resultado de políticas explícitas de industrialización que combinan zonas industriales, corredores de desarrollo, sectores prioritarios como el procesamiento agrícola y la tecnología y mecanismos para atraer inversiones nacionales y extranjeras. Con esos elementos, el Plan de Crecimiento y Transformación de Etiopía registró tasas medias de crecimiento del 12% en la industria y los servicios entre 2003 y 2013.

65. La urbanización y el crecimiento urbano en África se han caracterizado por unas ciudades de consumo en las que la industrialización y las manufacturas van a menos (por ejemplo, en África Meridional) o no se han desarrollado todavía. Los propios Gobiernos africanos reconocen que eliminar esta debilidad estructural tiene carácter prioritario, ya que el crecimiento económico desde 1996 no ha ido acompañado de la creación de empleo, o bien ha generado empleo en los sectores no estructurados o de servicios de baja productividad, principalmente en las zonas urbanas.

66. ONU-Hábitat y el Banco Africano de Desarrollo han reconocido que a lo largo de los últimos 50 años los centros de actividad económica en África han cambiado drásticamente y se concentran cada vez más en las zonas urbanas. Hoy en día, las ciudades representan en promedio alrededor del 55% del PIB de las economías africanas. En el África subsahariana, las ciudades generan más del 80% del crecimiento económico. En algunos países africanos, el paso del empleo rural al urbano representa entre el 20% y el 50% del crecimiento de la productividad. Ejemplos de esa correlación pueden verse en El Cairo (Egipto), la región de Gauteng (Sudáfrica) y Lagos (Nigeria), que son los centros económicos de sus respectivos países. Pese a que Gauteng es la provincia más pequeña de Sudáfrica y ocupa tan solo el 1,4% de su extensión, en ella se concentra el 40,6% de la producción manufacturera y más de un tercio del PIB de Sudáfrica. La concentración económica también puede ser clave para el desarrollo de las zonas rurales. Por ejemplo, el consumo de alimentos por lo general alcanza los 25,8 millones de dólares al año en una ciudad de 100.000 habitantes de África Occidental, y 174 millones de dólares al año en una ciudad de 500.000 habitantes, lo que proporciona un mayor mercado para la producción agrícola.

D. Industrialización agraria y vínculos urbanos-rurales

67. Desde 1996, se ha contrarrestado la decreciente aportación de la agricultura al PIB con la expansión del sector de los servicios (que supone hoy el 50% del PIB) y no con la actividad manufacturera, a diferencia de lo sucedido históricamente en el resto del mundo. El crecimiento de la población urbana de África genera una demanda cada vez mayor de productos agrícolas y ofrece oportunidades para alcanzar transformaciones estructurales en la adición de valor. Sin embargo, los productos necesarios para satisfacer esta demanda siguen procediendo mayoritariamente de la importación. La urbanización de África no ha mejorado “las sinergias entre los ámbitos agrario y no agrario que estimulan el desarrollo de amplia base”, en consonancia con la Agenda 2063 de África (recuadro 3).

Recuadro 3

Oportunidades para una transformación impulsada por la urbanización de las zonas agrícolas

El crecimiento de la población urbana de África genera una demanda cada vez mayor de productos agrícolas y ofrece oportunidades para alcanzar transformaciones estructurales en la adición de valor. Sin embargo, si los productos para satisfacer esta demanda son importados, serán pocas las “sinergias entre los ámbitos agrario y no agrario, y mínimas las perspectivas de estimular el desarrollo de amplia base” en consonancia con la Agenda 2063 de la Unión Africana. África importa cada año 25.000 millones de dólares de alimentos básicos (Banco Mundial, 2015a), y esto incluye la importación de cereales básicos que podrían cultivarse en el continente. Las tendencias del consumo de cereales y trigo en particular ofrecen una idea de esta debilidad estructural, que es también una oportunidad perdida para la transformación estructural vinculada a la urbanización. Entre 2000 y 2009, el consumo total de trigo en el África subsahariana aumentó en 650.000 toneladas métricas al año, es decir, un 4,2%, y superó el del maíz y el arroz (Mason et al., 2015). En la mayoría de las ciudades de África, el gasto en trigo supera al destinado a otros cereales básicos (maíz y arroz) en todos los hogares, pero especialmente entre los grupos con ingresos medios y alto, incluso en el África Meridional, donde el maíz es el cereal básico predominante.

Sub-Sahara Africa Net Exports of Wheat, Maize and Rice, 1980 – 2010

Source: Mason et.al. 2015: 601



VERTICAL: exportaciones netas (en toneladas métricas)

HORIZONTAL: Exportaciones netas de trigo, maíz y arroz en África Subsahariana, 1980-2010

Fuente: Mason et al., 2015: 601

Trigo Maíz Arroz (equivalente molido)

Sin embargo, el problema radica en que el consumo y el gasto per cápita en cereales están aumentando en un momento en que el continente depende en mayor grado de la importación de alimentos básicos. En África Occidental y Central, la producción de trigo es prácticamente inexistente, mientras que en términos generales el continente tiene un balance negativo en la exportación neta de trigo, maíz y arroz. Solo en 2010, el África subsahariana importó trigo por valor de 5.100 millones de dólares. Nigeria, Etiopía, el Sudán, Kenya y Sudáfrica se repartieron el 54% de esas importaciones y el 63,8% del consumo total de trigo. Durante el decenio 2000-2010, esos países representaban alrededor del 45% de la población.

Las poblaciones urbanas, en particular los grupos con ingresos medios y altos, consumen buena parte del trigo importado. Desde el punto de vista estadístico, la urbanización no es en sí misma el factor que provoca un aumento del consumo de trigo. Más bien son los cambios demográficos y económicos asociados con la urbanización, en particular el aumento de los ingresos entre las clases medias, así como el aumento de la participación femenina en el mercado laboral y el correspondiente costo de oportunidad de tiempo. Si bien existen variaciones entre los países y dentro de ellos respecto a dónde se produce el cambio y en qué dimensiones, las tendencias son a grandes rasgos las mismas.

E. Carencias en infraestructuras: África, la impotencia de un continente

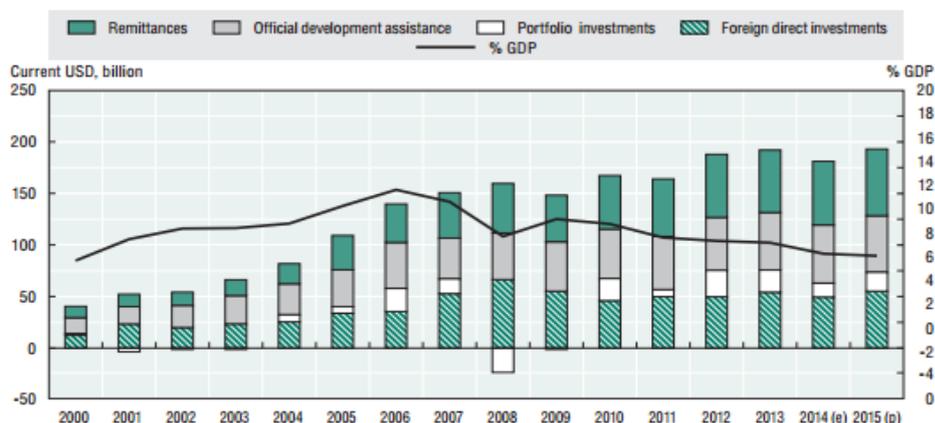
68. En toda África, el déficit de energía ha empeorado, lo que provoca apagones, racionamiento y la interrupción de la producción industrial y la vida cotidiana. A pesar de las recientes e importantes inversiones en infraestructura en algunos países africanos, la inversión y construcción en las ciudades o las zonas edificadas, que son los principales motores de la transformación en otros lugares, siguen siendo una aportación marginal a las economías de África, principalmente debido a estas carencias en el suministro energético.

F. El drenaje de las economías y el imperativo de la movilización de recursos locales

69. La transformación estructural de África no sucederá si el continente no toma las riendas de la financiación de su desarrollo. Sin embargo, la carga de la deuda persiste en África y, combinada con la salida ilegal sistemática y constante de capitales, hace del continente un acreedor neto para el mundo. En el documento “Perspectivas económicas en África” se calcula que entre 2003 y 2012 África perdió anualmente una media de 60.300 millones de dólares (casi el 4% del PIB) a través de las salidas ilegales de capital, de las que las principales responsables son las grandes empresas, asistidas por la corrupción y la gobernanza débil (CEPA, 2015). Cabe comparar esta circunstancia con los 42.000 millones de dólares de inversión directa extranjera. Las salidas ilícitas de capital son recursos que podrían contribuir significativamente al desarrollo de África. Además de frenar esas fugas de capital, África necesita mejorar aquellas políticas y prácticas que convencen y animen a su propia población a invertir más en África, en particular mediante el ahorro en bancos de creación local, e invertir en las oportunidades que ofrecen los proyectos de infraestructura urbana. Si se tiene también en cuenta la consolidación de las remesas de la diáspora en los últimos 20 años (64.600 millones de dólares

en 2015), las salidas ilícitas de capitales son prueba de que la población africana es perfectamente capaz de financiar su propio desarrollo. La Comisión de la Unión Africana ha subrayado que “el fracaso de los líderes económicos africanos estriba en que 'África es rica pero los africanos son pobres'”. Aun así, los africanos de la diáspora todavía pagan una media de 12% en cargos de transferencia de dinero (la más alta del mundo), lo que equivale a unos 1.800 millones de dólares por año, cantidad suficiente para pagar la educación de 14 millones de niños (ODI, 2014). Por consiguiente, África debe seguir presionando a las instituciones financieras y otros Gobiernos para que redoblen sus esfuerzos con el objetivo de reducir los gastos de transferencia de dinero a África a un máximo de 5% y poder equipararse al resto del mundo (figura 10).

Figura 10
Corrientes financieras hacia África, 2000-2015



Fuente: CEPA (2015), pág. 45. Puede consultarse en <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/>.

Remesas Ayuda oficial al desarrollo Cartera de inversiones Inversiones extranjeras directas
--- % del PIB
Dólares EE.UU. actuales, en miles de millones % del PIB

70. A nivel municipal se han observado esfuerzos para mejorar las finanzas municipales y la capacidad de generar ingresos a escala local, así como para incrementar el rendimiento de esa actividad. Esto ha contribuido a financiar las inversiones en infraestructuras y servicios en algunos casos. Sin embargo, con ello no se ha alcanzado el nivel de inversión necesario para responder al rápido crecimiento urbano en las ciudades de África. En el caso de muchos centros urbanos no se han aprovechado al máximo las posibilidades de generación de ingresos. Además, las autoridades locales y nacionales tienen todavía mucho trabajo por delante si desean maximizar la captura del valor de la tierra urbana mediante políticas y leyes adecuadas (recuadro 4). Las variables y las malas perspectivas para la inversión (para inversores nacionales e internacionales por igual), así como los elevados costos de la actividad empresarial, tienen como consecuencia que las inversiones en las zonas urbanas siguen siendo escasas, especialmente en lo que respecta a la inversión extranjera directa. Los planificadores económicos a menudo olvidan que la falta de terrenos urbanos planificados, estudiados y dotados de servicios en venta o alquiler es un obstáculo importante para la inversión. Esta restricción solo puede subsanarse mediante una planificación a largo plazo en el marco de un gobierno local descentralizado y con atribuciones, y de políticas nacionales previsibles. El sector privado podría tener un papel que desempeñar a este respecto. Entre 1998 y 2000, por ejemplo, el Gobierno de Botswana adjudicó mediante licitación pública 865.580 m² de terrenos residenciales en Gaborone carentes de servicios al sector privado. El sector privado también ha participado en la prestación de servicios a terrenos industriales en Gaborone y otras zonas residenciales de Gaborone y Jwaneng.

Recuadro 4

Financiación basada en la tierra en las zonas urbanas

Los países muy urbanizados comparten una característica importante: tienden a depender en mayor medida de los impuestos sobre la tierra. En un examen de 64 países, pertenecientes y no pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se observa una fuerte correlación positiva entre el porcentaje de población urbana y los impuestos sobre la tierra como porcentaje del PIB.

Urbanización y dependencia de los impuestos sobre la tierra

(Impuestos permanentes sobre bienes inmuebles como porcentaje del PIB)

Población urbana (% del total)	Nivel de ingresos del Banco Mundial				Número de países
	Bajos y medianos bajos	Medianos altos	Altos	Total	
Menos del 60%	0,277	0,460	0,358	0,347	15
61% a 79%	0,415	0,430	0,653	0,531	28
80% o más		0,443	1,543	1,330	21
Total	0,327	0,439	1,063	0,751	64
Número de países	11	19	34	64	

Fuente: datos sobre urbanización del Banco Mundial, disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>.

En la tabla anterior se ilustra este punto. Si bien el promedio de los ingresos por concepto de impuestos sobre la tierra en esos países es de alrededor del 0,75% del PIB, el promedio en los países muy urbanizados de ingresos altos es de más del 1,5% del PIB. Así, la tabla refleja que, a mayor urbanización en un país, especialmente si aumentan los niveles de ingresos, mayor es la importancia de la tierra para la financiación del desarrollo urbano sostenible.

Con el rápido ritmo de la urbanización en África, la competencia en torno a la tierra aumentará drásticamente entre las zonas rurales y urbanas, así como entre los diversos usos de la tierra. Durante la Conferencia Ministerial Africana sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, celebrada en Bamako en 2010, los ministros africanos reconocieron la necesidad de hacer frente a las cuestiones relativas a la tierra en el rápido proceso de urbanización en África. Las políticas, la administración y la gestión inadecuadas o insuficientes de la tierra han llevado a que más del 60% de las personas de las ciudades de África vivan en barrios marginales y asentamientos informales. Este porcentaje es aún mayor en los países que salen de un conflicto. Se reconoció la necesidad de formular políticas territoriales para facilitar una gobernanza de la tierra que promueva la igualdad de género, la descentralización de la ordenación de tierras y la participación popular, así como la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad urbanas. El rápido crecimiento de las ciudades de África debe estar guiado de forma estratégica por una sostenibilidad a más largo plazo.

G. Economía informal, pequeñas y medianas empresas y creación de empleo

71. A pesar del crecimiento económico, la capacidad de las ciudades de África para crear puestos de trabajo en cantidad y de calidad suficientes es un reto actual y futuro. El trabajo y los medios de subsistencia de la economía formal e informal contribuyen mucho al crecimiento económico y la sostenibilidad de las ciudades. El crecimiento económico positivo de África no ha ido acompañado de alta productividad o de actividades generadoras de empleo, inclusive en la manufactura. Así pues, la rápida urbanización se produce en medio de elevados niveles de desempleo y subempleo, trabajos inseguros e insalubres, pobreza y aumento de la desigualdad.

72. En África Subsahariana, el empleo informal representa el 66% del empleo no agrícola total. Por ejemplo, hasta el 76% de la fuerza de trabajo en Kenya se encuentra en el sector informal de la economía como “empresas por cuenta propia”. En todo el continente, los trabajadores de la economía informal se dedican al comercio, la fabricación, el transporte y la construcción, así como a la prestación de servicios en el sector privado doméstico y no doméstico. Por consiguiente, las estadísticas demuestran que los trabajadores y las empresas del sector informal de la economía, lejos de realizar actividades marginales en la periferia de las economías urbanas, representan una

proporción considerable de la base de trabajadores y empresas de las ciudades de África y participan en algunos de los sectores más importantes.

73. En municipios tales como Accra, Durban, Kumasi y Nairobi existen políticas de economía informal que han beneficiado tanto a los trabajadores como a las autoridades locales. Los comerciantes informales pagan por los permisos de explotación y alquiler de los espacios que utilizan. En el ejercicio económico 2013-2014, el municipio de Durban recaudó 6 millones de rand por concepto de alquiler y 10 millones de rand por pagos mensuales de los comerciantes. Por lo tanto, aunque la economía informal no contribuya directamente a la Tesorería Nacional, las autoridades locales se benefician en forma directa de sus aportaciones. Ahora bien, los municipios se enfrentan a presiones de poderosos intereses económicos y políticos que ven en el sector informal de la economía un problema e ignoran los empleos y los ingresos que genera.

74. Según la investigación de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) y la Organización Internacional del Trabajo, desde 1996 se han logrado avances en la recopilación de datos y el análisis de la economía informal. Sin embargo, estos avances deben institucionalizarse más en las estadísticas oficiales a nivel municipal, nacional y regional. En particular, los avances en la recopilación de datos del sector informal deben integrarse en las encuestas de hogares y sobre la fuerza de trabajo que se realizan en la mayoría de los países. Se alienta a los Gobiernos y las autoridades locales a utilizar los datos sobre el sector informal de la economía en la preparación de cuentas nacionales a fin de reflejar mejor la verdadera contribución de este sector al PIB. Además de la infraestructura de apoyo que las autoridades locales proporcionan a la economía informal, los Gobiernos deben invertir en programas que mejoren la productividad, la diversificación y la adición de valor en el sector informal de la economía, en particular en el sector de los servicios, a fin de promover el trabajo decente y facilitar la movilidad de los comerciantes a través de las fronteras.

75. La mayoría de los países africanos han aplicado o están formulando programas nacionales de creación de empleo a nivel de las ciudades, encaminados a promover el desarrollo económico local y centrados particularmente en los jóvenes y las cuestiones de género, con énfasis en el fortalecimiento de las PYMES, la formación profesional y el desarrollo de aptitudes. En Kigali se crearon 115.000 empleos no agrícolas entre 2011 y 2014 gracias a estos programas (localmente denominados Agakiriro y Hanga Umuriro – “Cree su propio empleo”). Varios países –entre ellos Etiopía, Kenya, Sudáfrica y Zimbabwe– tienen políticas de acción afirmativa con respecto a las adquisiciones, el crédito y la asignación de tierras con el fin de promover la participación de las mujeres, los jóvenes y los pobres en el desarrollo económico local.

76. Los países siguen enfrentándose a limitaciones, como la escasa sostenibilidad de las PYMES, la escasez de empleos decentes, la falta de acceso al crédito y la financiación de pequeños empresarios y la competencia de los productos importados. Los programas de economía urbana a menudo se ven comprometidos por la deficiente financiación, la fragmentación, la falta de coordinación y la duplicación de esfuerzos en todos los sectores. El carácter inclusivo de la transformación estructural de las economías africanas es un camino a seguir para apoyar el crecimiento económico, la sostenibilidad y el desarrollo inclusivo. La norma núm. 204 de la Organización Internacional del Trabajo (2015) relativa a la transición de la economía informal a la economía formal proporciona una hoja de ruta para las políticas destinadas a preservar y fortalecer los medios de vida a fin de aumentar la productividad y la seguridad de los medios de subsistencia. Las estrategias gubernamentales y los marcos normativos adecuados para aumentar la productividad de los medios de subsistencia, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y con las entidades interesadas pertinentes, la provisión de medios para que los trabajadores o las unidades económicas del sector informal obtengan el reconocimiento de sus derechos empresariales y de propiedad y accedan a la tierra/el espacio urbano, y las políticas nacionales de empleo forman parte de un proceso integrado de formalización.

H. Cuestiones normativas y orientaciones

77. Es muy probable que la urbanización y el rápido crecimiento urbano en África se prolonguen en los próximos 50 años. En la actualidad, en la mayoría de los países, la urbanización no se produce en paralelo a la industrialización, a pesar de que las aglomeraciones urbanas ofrecen considerables oportunidades y ventajas para el aumento de la productividad y la industrialización. El reto está en prestar más atención a la función económica de las ciudades para el crecimiento, la creación de empleos decentes, la productividad, la innovación y la competitividad, así como el desarrollo rural y agrícola. Los países deben planificar, priorizar y gestionar la urbanización, convirtiéndola en un motor eficaz para el empleo transformador y el crecimiento económico equitativo. Con ese fin, los Estados miembros deben integrar la urbanización en los procesos y marcos nacionales de planificación del desarrollo, así como en las políticas sectoriales, en particular de desarrollo industrial, agrícola y rural, y las políticas de inversión.

78. Si bien la urbanización de África es un importante activo para el desarrollo, solo puede aprovecharse cuando las ciudades son debidamente planificadas y adecuadamente atendidas. Los efectos indirectos de las economías de aglomeración dependerán de la capacidad de los gobiernos nacionales y locales de adoptar y aplicar las políticas adecuadas, establecer las instituciones y el marco jurídico idóneos, así como las infraestructuras y los servicios necesarios. La realización del potencial de la urbanización exige su incorporación en los procesos nacionales de planificación del desarrollo, a fin de proporcionar una visión y un marco generales que impulsen la transformación como una tendencia transversal de gran magnitud. La necesidad de urbanización, como factor determinante de las dimensiones espaciales del crecimiento y la transformación, no es solo una cuestión sectorial, sino más bien un factor subyacente en todos los sectores del desarrollo. Por consiguiente, debe estar situada en el centro de la visión y la planificación nacionales. Además, es necesario recopilar pruebas y realizar análisis sobre la función que podrían desempeñar las ciudades a la hora de apoyar y acelerar el crecimiento económico de los Estados miembros, en particular, mediante la investigación y el desarrollo de instrumentos para medir mejor la capacidad de generación de riqueza de las ciudades.

79. Los países africanos necesitan una planificación urbana y territorial dinámica para aprovechar la urbanización como motor de crecimiento y transformación estructural. En lugar de persistir en su aversión a la urbanización, los encargados de la formulación de políticas deberían promover las inversiones necesarias en infraestructuras productivas y de servicios públicos para aumentar las inversiones, fomentar la creación de empleo, mejorar la productividad, diversificar las economías y apoyar la innovación tecnológica.

80. A fin de acelerar la industrialización y satisfacer la creciente demanda de productos agrícolas en las zonas urbanas, los Gobiernos africanos deben intensificar las políticas que fomentan la adición de valor y la producción agrícola local, aprovechando la urbanización, los mercados urbanos y las economías de escala para crear empleo decente y explotar los vínculos entre las zonas rurales y urbanas con miras a transformar las economías y los medios de vida rurales.

81. Los Gobiernos africanos deben centrarse en lograr que las ciudades sean más productivas en relación con sus industrias manufacturera y agrícola, entre otras, con vistas a crear empleo y valor añadido. Deberán promoverse sistemas de ciudades a nivel subnacional y nacional para optimizar las ventajas competitivas en pos del crecimiento y la transformación. La competitividad urbana también debe optimizarse para atraer las inversiones, incluida la inversión extranjera directa. Existe igualmente la necesidad de desarrollar economías urbanas para aprovechar las economías verdes y las mejoras en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En la mayoría de los países, hay una fuerte presencia de instituciones bancarias, de seguros y de pensiones a nivel local, cuyo papel en el apoyo a la creación de empleo aún no se ha estudiado lo suficiente.

82. La movilización de recursos y, en particular, la generación de ingresos y las políticas y la capacidad de inversión en el ámbito de las finanzas municipales deben reforzarse a fin de que los gobiernos locales, subnacionales y nacionales puedan aprovechar plenamente los posibles ingresos e inversiones de las zonas urbanas. Se deberá sacar partido del potencial de captura de valor de la tierra –y la eficiencia de los sistemas fiscales y los procesos presupuestarios y tributarios–.

83. La persistencia y el aumento de la informalidad en las zonas urbanas de África debe abordarse mediante una mayor concienciación sobre el papel que desempeña el sector informal de la economía, y la adopción de políticas que vinculen el sector informal a las cadenas de valor locales, subnacionales, nacionales y regionales. Estas políticas contribuirán a la transformación de las actividades de baja productividad del sector informal en productos y servicios de mayor valor añadido.

84. El potencial del sector de la vivienda como motor económico debe aprovecharse para configurar las ciudades, crear empleo, promover las industrias locales y responder a la enorme demanda.

IV. Urbanización, vivienda, inclusión social y equidad

85. En el Programa de Hábitat (1996) se esbozaron unos principios que podrían servir para atacar las causas de la pobreza en las zonas urbanas, causas que se han traducido en un acceso limitado a la vivienda, al agua potable y al saneamiento, una gestión inadecuada de los desechos, la contaminación atmosférica y acústica y unos servicios de salud insuficientes. Estos principios y metas también se tuvieron en cuenta como cuestiones de desarrollo que debían tratarse en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente en las metas del Objetivo 7 y en los Objetivos 9, 10 y 11. Gracias al Programa de Hábitat y los marcos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio muchos países africanos han podido forjar asociaciones locales e internacionales para invertir en la mejora de la vivienda, el agua y el saneamiento urbano, pero el elevado número, tanto porcentual como absoluto, de personas

que viven en asentamientos informales sigue siendo muy preocupante habida cuenta del grado extremo con que la exclusión multidimensional se materializa en las ciudades de África.

86. Según el Banco Africano de Desarrollo, el 81,7% de los africanos vive con menos de cuatro dólares al día, y el 60,8% ni siquiera llega a los dos dólares diarios. Por tanto, existe un círculo vicioso entre los ingresos y las condiciones de vida: las personas no pueden conseguir una vivienda digna y de calidad, logro este que a su vez incidiría positivamente en la salud y el acceso a la educación y las oportunidades de empleo. Este círculo vicioso de factores precursores ahonda la exclusión social, y se considera que afectará a los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo en los próximos decenios. Sin embargo, en las ciudades de África, la exclusión y la desigualdad no se deben tan solo a los ingresos ni al empleo. La desigualdad se ve agravada por otros factores, como el acceso desigual a las infraestructuras sólidas o seguras y a los recursos naturales.

87. Otro factor de vital importancia para la inclusión social es el acceso al transporte público y a los espacios públicos (recuadro 5), ya que se necesita espacio y tierra para la agricultura urbana y periurbana destinada a mejorar la seguridad alimentaria de las zonas urbanas, como se ha demostrado en Maseru.

88. Además, la vivienda inadecuada, la pobreza urbana, el aumento de los asentamientos informales, la expansión urbana, la fragmentación y la desigualdad son todos ellos fenómenos que frenan el progreso del capital humano, factor decisivo para lograr la transformación estructural. En respuesta a ello, los Estados africanos han acordado dedicar una atención especial a la creación de asentamientos urbanos y humanos centrados en las personas, aspecto que también se priorizó en la Agenda 2063 a través de su tercer pilar. En consecuencia, en esta parte del informe se subrayarán las tendencias en cuanto a la prevalencia de los barrios marginales, se indicarán algunas prácticas destacadas en materia de concesión de viviendas para grupos de ingresos bajos y se señalarán las prioridades en cuestión de vivienda y desarrollo urbano sostenible.

Recuadro 5

El espacio público en las ciudades africanas

En las ciudades africanas hay una necesidad imperiosa de espacios públicos. Estos espacios pueden adoptar muchas formas, desde calles y parques a mercados y campos de juego. Es habitual referirse a ellos como “el salón del pobre”, lo cual da idea de la importancia tan especial que tienen para los grupos marginados. Por tanto, unos espacios públicos bien concebidos y gestionados son elementos de suma importancia para una ciudad próspera y un activo fundamental para su funcionamiento, toda vez que tienen un efecto positivo en la economía, el medio ambiente, la seguridad, la salud, la integración y la conectividad. Según unos estudios de imágenes por satélite, el promedio de espacio público asignado al tejido urbano en África oscila entre el 10 y el 15% de las tierras urbanas, frente al porcentaje de entre un 30 y un 35% fijado como criterio de precaución. Por tanto, urge un enfoque sistemático para corregir esa insuficiencia, en especial mediante la planificación de la ampliación urbana. Otra tarea conexas es la asignación de tierras para infraestructuras públicas y otros servicios, a menudo mediante la adquisición obligatoria, lo cual, unido a la resistencia de los propietarios de las tierras en cuestión, puede suponer litigios prolongados para los organismos públicos e indemnizaciones insuficientes. Algunos países que han sido escenario de procesos de urbanización rápidos (como Colombia, la India, la República de Corea, Tailandia y Turquía) han aplicado mecanismos de reajuste de la tierra para resolver esas cuestiones. Ahora bien, esas iniciativas deben adaptarse al contexto local, ser participativas y lograr resultados inclusivos.

Fuente: Informe Nacional de Lesotho para Hábitat III, 2015.

A. Ciudades africanas sin barrios marginales

89. Buena parte de los habitantes de las ciudades africanas vive en barrios marginales, lo cual supone una reducción de los sistemas urbanos y espacios públicos que podrían optimizarse como espacio social o destinarse a actividades económicas e infraestructuras públicas.

90. A fin de seguir de cerca los avances hacia el logro del objetivo de un mundo sin barrios marginales, las Naciones Unidas, en concreto ONU-Hábitat y sus asociados, definieron unos indicadores de barrios marginales y de seguridad de la tenencia de la tierra que después se aprobaron como indicadores clave del Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 en materia de pobreza urbana y privaciones. Se entiende por familias que viven en barrios marginales los hogares urbanos en que una o más personas carecen de una o más de las cinco condiciones siguientes (ONU-Hábitat, 2006, p. 31):

Vivienda duradera: Una casa se considera “duradera” si está construida en un lugar que no es peligroso y cuenta con una estructura lo bastante estable y apropiada para proteger a sus ocupantes de las condiciones climáticas extremas, como la lluvia, el calor, el frío y la humedad.

Superficie habitable suficiente: Se considera que una vivienda ofrece un espacio habitable suficiente para los miembros de la familia si no hay más de tres personas compartiendo una misma estancia.

Acceso a un abastecimiento de agua mejorado: Se considera que un hogar tiene acceso a un abastecimiento de agua mejorado si tiene una cantidad de agua suficiente para uso familiar, a un precio asequible y sin que los miembros de la familia, en especial las mujeres y los niños, tengan que hacer un esfuerzo extremo para disponer de ella.

Acceso al saneamiento: Se considera que un hogar tiene un acceso adecuado al saneamiento si sus miembros pueden disponer de un sistema de eliminación de excrementos, ya sea en forma de cuarto de baño privado o de retrete público compartido con un número razonable de personas.

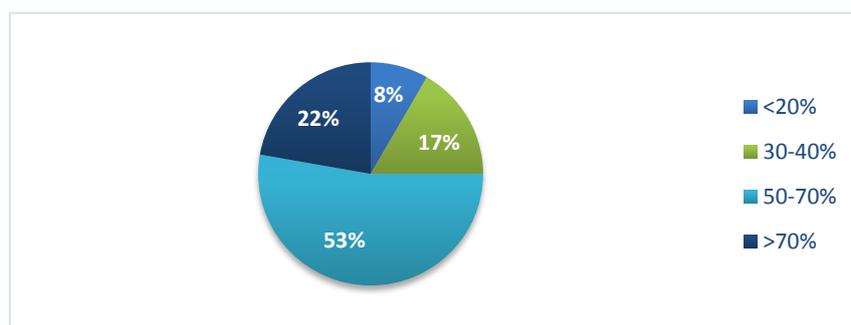
Seguridad de la tenencia: Se entiende por seguridad de la tenencia el derecho de todos los individuos y grupos a una protección eficaz contra los desalojos forzosos. Una persona cuenta con seguridad de la tenencia cuando hay documentos que pueden usarse como prueba de tenencia o cuando existe una protección *de facto* o percibida contra los desalojos forzosos.

B. Tendencias de la población africana residente en barrios marginales

91. Desde la década de 1990, la disponibilidad de datos sobre los barrios marginales ha mejorado. En el 53% por ciento de los países sobre los que se dispone de datos, el 50-70% de la población vivía en barrios marginales en 2014 (gráfico 11). La proporción de africanos que vive en barrios marginales de las zonas urbanas ha disminuido: en África, excluida África Septentrional, el descenso fue del 67,6% en 1995 al 55,9% en 2014, mientras que la proporción de barrios marginales en África Septentrional se redujo del 28,3% al 11,9%. Esto podría atribuirse a las estrategias y programas de vivienda nivel nacional, que han aliviado la grave escasez de vivienda en algunos países, como Egipto, Etiopía y Marruecos.

Gráfico 11

Proporción de población urbana residente en barrios marginales (2014)



Fuente: ONU-Hábitat, *Informe sobre el Estado de las Ciudades del Mundo* (2015).

92. Estas tendencias globales tienen, sin embargo, tendencia a encubrir importantes variaciones regionales y nacionales. Los informes nacionales de Hábitat III ponen de relieve las variaciones en la crisis de vivienda puesta también de manifiesto por el alto porcentaje de población urbana residente en barrios marginales: por ejemplo, la República Democrática del Congo (58%), Egipto (38%), Etiopía (73,9%), Madagascar (72%), Malawi (65%), Rwanda (63%) y Zambia (65%). La cifra absoluta de residentes en barrios marginales también ha aumentado debido al incremento de la población total de personas que viven en África. Según los informes nacionales de Hábitat III, entre los países que han sido testigos de un aumento de la población total de personas residentes en barrios marginales figuran Nigeria y Sudáfrica. Además, se observan variaciones en la proporción de personas residentes en barrios marginales de las zonas urbanas. Las variaciones en los países incluyen una disminución significativa en la proporción de barrios marginales debido a la mejora de las condiciones, el estancamiento de la proporción de población de los barrios marginales y un aumento de la proporción de residentes en estos barrios; en otras palabras, peores condiciones en los barrios marginales.

C. Mejora de las condiciones de los barrios marginales

93. La proporción de personas que viven en barrios marginales de las zonas urbanas se redujo en forma sustancial en algunos países africanos, debido a la mejora de sus condiciones, si bien los

- La formulación y aprobación de seis políticas nacionales de desarrollo urbano y mejoramiento de los barrios marginales (Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Kenya, Ghana y Uganda);
- 25 países han adoptado el enfoque de parar los desahucios en los barrios marginales tras haber firmado memorandos de entendimiento con ONU-Hábitat y comprometerse a la adopción de enfoques inclusivos, basados en derechos, para abordar los problemas de los barrios de estos barrios;



Se han tomado como objetivo 68.000 hogares marginales de nueve países para lograr un mejoramiento de las condiciones de vida mediante la ejecución física de proyectos en el período del proyecto comprendido entre 2012 y 2016 del programa participativo de mejoramiento de los barrios marginales;

Más de una tercera parte de los fondos del programa participativo de mejoramiento de los barrios marginales se han destinado a beneficiar a hogares de barrios marginales mediante proyectos gestionados por la comunidad;

120 ciudades de África han documentado y analizado los problemas urbanos, con especial hincapié en los barrios marginales, a través de un enfoque integrado para toda la ciudad;

1.000 miembros y representantes de gobiernos locales y nacionales, la sociedad civil y la comunidad han participado en actividades de creación de capacidad basadas en enfoques de mejoramiento de los barrios marginales de toda la ciudad. El programa participativo de mejoramiento de los barrios marginales apoya las mejoras participativas, *in situ* y graduales de los barrios marginales en cuanto instrumento apropiado para proporcionar una vivienda adecuada a los residentes de las zonas urbanas de bajos ingresos.

Fuente: ONU-Hábitat.

94. También hay subgrupos dentro de la categoría de países que registraron un estancamiento o empeoramiento de las condiciones de los barrios marginales. Entre ellos se incluyen:

a) La República Democrática del Congo, cuya proporción de habitantes de barrios marginales en 2005 era de 76,4% y en 2015 de 74,8%, en un territorio muy extenso con una población nacional que está previsto que supere los 90 millones en 2020. El conflicto y la inestabilidad socioeconómica y política han obstaculizado la inversión en el desarrollo urbano y la vivienda;

b) Kenya, otro país con una gran población, cuya proporción de residentes en barrios marginales sigue siendo superior al 50%. Se registró un mínimo empeoramiento de las condiciones de esos barrios, debido en parte a la rápida afluencia de refugiados internamente desplazados de las zonas rurales tras la violencia postelectoral en 2007-2008;

c) Los países de África Meridional que registraron aumentos en la proporción de habitantes de barrios marginales, donde diversos factores contribuyeron al deterioro de las condiciones en esos barrios. En el caso de Mozambique, un país con un aumento sostenido del crecimiento económico en los últimos años, este deterioro muestra que el crecimiento económico por sí solo no es condición suficiente para eliminar la pobreza en las zonas urbanas. El deterioro de las condiciones de los barrios marginales también ha sido importante en Zimbabwe, un país cuya proporción de personas que viven en barrios marginales era solo el 4% a finales de siglo pasado. El hacinamiento, agravado tanto por la demolición de viviendas irregulares como por el deterioro de la prestación de algunos servicios públicos, como el abastecimiento de agua y el saneamiento, llevó al empeoramiento de las condiciones de vida en los barrios marginales del país.

95. Por lo tanto, estas hipótesis plantean que, si bien hay que celebrar los éxitos, es fundamental señalar que los fracasos de las políticas y los cambios en las condiciones políticas y económicas pueden rápidamente revertir los logros en el desarrollo tan arduamente conseguidos. Los resultados dispares en los barrios marginales son consecuencia de procesos subyacentes igualmente dispares. Las secciones siguientes se centrarán en el agua y el saneamiento, la seguridad de la tenencia, la concesión de tierras y viviendas y la financiación de la vivienda, mientras que en la parte V se tratará la expansión urbana y en la en la parte VI la gobernanza y la situación financiera de las autoridades locales.

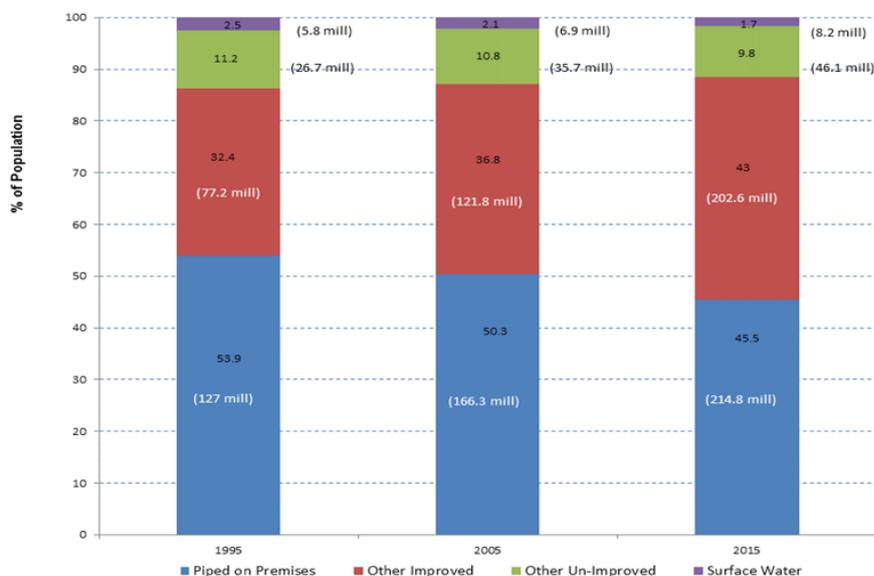
D. Suministro de agua y saneamiento

96. La utilización adecuada de la tierra, la administración urbana y la gestión de los recursos naturales son vitales para reducir los riesgos asociados a la contaminación del aire, el agua y el suelo.

El agua potable y el saneamiento han sido siempre los servicios básicos esenciales cuyo suministro mejora la calidad de vida y reduce la prevalencia de las condiciones características de los barrios marginales. Los países han informado de avances en el acceso al agua potable y el saneamiento. En el Sudán, por ejemplo, el 82% y el 90,6% de la población del estado de Jartum tenía acceso al agua potable y medios adecuados de saneamiento en 2008. Sin embargo, los datos disponibles muestran que la población urbana de África con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento ha aumentado en términos absolutos, pero ha disminuido en términos proporcionales desde 1996. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la población urbana con acceso al agua potable disminuyó del 53,9% (127 millones de personas) en 1995 al 50,3% (166 millones de personas) en 2005 y se situó en alrededor del 45,5% (215 millones de personas) en 2015, un nivel muy por debajo de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio de 90% de cobertura de agua potable para 2015. Aunque la proporción de población urbana de África que recurre a la defecación al aire libre disminuyó levemente, del 7,6% al 6,3% entre 1995 y 2015, en términos absolutos, la población que utiliza la defecación al aire libre aumentó de 17,9 millones a 29,7 millones de personas, lo que equivale a un incremento de 11,8 millones (gráfico 12).

Gráfico 12

Proporción de población urbana que utiliza agua corriente en el interior de la vivienda, 1995-2015



Fuente: OMS/UNICEF, 2015.

VERTICAL: Porcentaje de población

HORIZONTAL

Agua corriente en interior de vivienda Otra mejora Otra sin mejora Agua superficial

97. La disminución de la proporción de residentes urbanos con agua corriente en el interior de la vivienda se debió en gran medida al rápido y desordenado crecimiento de las ciudades, donde poblaciones viven en asentamientos informales periurbanos desprovistos de infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento. Otro factor es la disminución de la capacidad de prestación de servicios en algunos países –como Argelia, Kenya, Namibia, Zambia, Zimbabwe y la República Unida de Tanzania–, que registraron descensos en la proporción de personas con acceso al agua potable. Si bien la proporción de personas con mejor abastecimiento de agua en las zonas urbanas es elevada y está incluso por encima de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 90%, algunos países africanos no han logrado mantener o mejorar el acceso al agua potable. En otras situaciones, los países con escasa cobertura, muy por debajo de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio del 80%, lograron adelantos de más del 25% en la ampliación del acceso mejorado al suministro de agua en las zonas urbanas. Entre esos países figuran Angola, Etiopía, Liberia y Malí. Las marcadas variaciones a nivel regional, nacional y municipal que desafían las simples categorizaciones regionales son dignas de mención.

98. En muchos países, las autoridades locales o los departamentos nacionales están trabajando en colaboración con otros interesados, como el sector privado y la sociedad civil, para lograr sinergias, así como para poner en marcha programas y proyectos de infraestructura pública. Sin embargo, la ejecución de esos programas y proyectos es muy variada, tal como se ilustra en el recuadro 7.

Recuadro 7

Variaciones en la prestación de servicios y privaciones múltiples a nivel local – el caso de Cacuaco, en Luanda

Sólo el 20% de los 970.000 residentes de Cacuaco tiene acceso a conexiones de agua pública, y el 37% dedica al menos media hora al día a ir a buscar agua. Si bien el gobierno municipal tiene camiones cisterna para el abastecimiento de agua, estos suelen estar averiados, por lo que los residentes deben recurrir al uso de las aguas superficiales o la compra de agua a proveedores privados, a un precio mayor que el del agua pública. El agua no es el único desafío para estos hogares:

- a) El 67% de los niños abandonan la escuela primaria porque es demasiado cara (31% de los hogares); está demasiado lejos, o no se considera importante;
- b) Solo el 71% de los residentes están conectados al sistema de alcantarillado, en comparación con el 29% en la ciudad de Luanda en su conjunto;
- c) El 70% de los hogares carece de recogida de desechos sólidos semanales, en comparación con el 9% de la ciudad en su conjunto.

Fuente: elaborado a partir del Development Workshop (2014).

Recuadro 8

Tendencias en la salud urbana

Si se combinan los indicadores de salud de los grupos de bajos ingresos en las zonas urbanas y rurales, en el caso de los residentes pobres de zonas urbanas se registran indicadores de salud iguales o peores que los de sus homólogos de las zonas rurales y muy inferiores a los de los grupos de ingresos medios y altos de las zonas urbanas. Un examen de la atención sanitaria a la maternidad en las zonas rurales y urbanas de 23 países africanos en la década de 1990 reveló que, si bien los pobres de las zonas urbanas recibían en promedio una mejor atención prenatal y durante el parto que los residentes de las zonas rurales, su desventaja era más pronunciada en los países con mejores servicios de atención sanitaria a la maternidad. Esto deja entrever que cuando el sector de la salud es menos efectivo, los necesitados de atención, tanto si residen en zonas rurales como urbanas, se encuentran en igual desventaja. Sin embargo, en los casos en los que existen sistemas y atención sanitaria adecuados, las clases urbanas medias y altas se encuentran en situación de ventaja.

Para los pobres de las zonas urbanas, los servicios de salud están sistemáticamente saturados y a menudo tienen al frente a trabajadores sanitarios sobrecargados de trabajo. Debido al aumento de proveedores privados no regulados en las zonas urbanas, los residentes pobres del medio urbano acaban cada vez más pagando por servicios que en las zonas rurales se prestan gratuitamente en centros de salud pública. Para los habitantes de los barrios marginales, la obtención de atención sanitaria puede requerir largos desplazamientos a instalaciones situadas en las afueras de esos barrios, y el transporte y el costo pueden ser barreras disuasorias para solicitar dicha atención. Los pobres de las zonas urbanas a menudo reciben servicios de menor calidad tanto en las instalaciones del sector público como en las del privado, en comparación con los residentes urbanos prósperos. Los pobres de las zonas urbanas también deben hacer frente a condiciones de vida insalubres y a menudo peligrosas que pueden contribuir a problemas de salud. En última instancia, la “ventaja de la salud urbana” encubre disparidades entre las personas con mayores y menores ingresos en las zonas urbanas.

En la mayoría de los países, los trabajadores de la salud ya están concentrados de manera desproporcionada en las zonas urbanas, aunque no necesariamente presten servicios a los pobres de las zonas urbanas. Para evitar el desamparo de las zonas rurales se necesitan innovaciones a fin de asegurar que las inversiones urbanas benefician también a las zonas rurales; por ejemplo, mediante rotaciones de los trabajadores de la salud, nuevos usos de las tecnologías móviles y otras vinculaciones urbano-rurales del sistema sanitario. Esas innovaciones también deben alejarse de los límites tradicionales del sistema sanitario, a fin de desarrollar vínculos en materia de transporte, recursos y finanzas entre las zonas rurales y las urbanas que faciliten las conexiones y reduzcan la desigualdad en toda la brecha espacial. En los próximos decenios habrá que afrontar el importante desafío de la creación y evaluación de esas estructuras innovadoras para el sistema de salud, capaces de responder al crecimiento urbano de manera que también beneficien a la atención sanitaria en las zonas rurales.

Fuente: Marco de medidas para el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014.

E. La provisión sostenible de tierras y vivienda

99. Muchos Gobiernos africanos siguen enfrentándose a problemas relacionados con la seguridad jurídica de la tenencia, la igualdad de acceso a la tierra y la vivienda y la protección contra los desalojos arbitrarios. En muchos países, la mayoría de los residentes urbanos que viven en barrios marginales ocupan o poseen la tierra mediante derechos y registros en su mayoría respaldados por sistemas informales no reconocidos por los Gobiernos centrales. Por lo tanto, es necesario que las leyes relativas a los derechos sobre la propiedad, la administración de la tierra, las relaciones

conyugales y las herencias sean coherentes con la legislación nacional y se vean reforzadas para reconocer el derecho a una tenencia segura y una vivienda adecuada, a fin de afianzar la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

100. La pluralidad de las dinámicas informales de poder en muchas ciudades africanas determina actualmente la forma en que la tierra se utiliza, recibe servicios (o no), se arrienda o se abre a una planificación y reglamentación coherente y sistemática, y la falta de asociaciones democráticas locales sólidas ha conllevado la perpetuación de esos sistemas fácticos de bienes y productos en detrimento de la población en general.

101. Los grupos vulnerables, en particular las mujeres y los jóvenes, son los más afectados, ya que a menudo su conocimiento de los sistemas jurídicos es limitado, o bien carecen de capacidad para interpretar documentos jurídicos como títulos de propiedad, estudios catastrales o incluso contratos de arrendamiento. Además, su acceso a las reparaciones judiciales o a vías legales para la solución de disputas a menudo se ve limitada por los costos, las limitaciones de capacidad del sistema judicial y posiblemente el sesgo de género en la ley o la práctica. Esto deja a los pobres expuestos a desahucios y a la apropiación de tierras por parte de los grandes terratenientes, los promotores y los inversores privados. Según ONU-Hábitat, los desalojos forzosos son una práctica que persiste con graves violaciones de los derechos humanos a la privacidad, la propiedad, los medios de subsistencia y la vivienda. Los principales obstáculos para garantizar la tierra y la vivienda son los sistemas convencionales de registro y administración de la tierra, que además de ser sumamente técnicos y costosos se ven agravados por la escasa capacidad y la limitada participación de los beneficiarios de esos servicios.

102. La insuficiencia de la plantilla y la capacidad complican las dinámicas de planificación y gestión tanto a nivel nacional como local en muchos países. Los planificadores urbanos; los arquitectos; los gestores de la propiedad, el tráfico y el transporte; los economistas urbanos; y los especialistas en medio ambiente se cuentan entre las esferas con carencias más significativas. Varios países –entre ellos Botswana, Etiopía y Uganda– han adoptado un enfoque local de bajo costo para formar expertos y aumentar sus conocimientos especializados a fin de reducir al mínimo la fuga de cerebros.

F. Financiación de la vivienda

103. Además, las investigaciones indican que, en toda África, la mayor parte de los hogares, independientemente de los niveles de ingresos, financia y construye sus propias casas. Pese a que se están desarrollando los mercados inmobiliarios, los promotores privados se concentran en el sector comercial, mientras que el sector de la vivienda asequible en particular se caracteriza por la informalidad. Excepto en África Meridional, la proporción de hogares que utilizan las hipotecas como fuente de financiación es reducida. De ahí que los Gobiernos y las autoridades locales deban incrementar sus contribuciones a la provisión de vivienda asequible, especialmente en las zonas urbanas, para los grupos excluidos, como las mujeres, las personas de edad y los jóvenes, especialmente el número cada vez mayor de estudiantes universitarios. Las hipotecas en África representan menos del 1% de los activos de los bancos comerciales y solo el 3,1% del PIB, excepto en el caso de Namibia y Sudáfrica, donde el porcentaje es ligeramente superior. Sin embargo, cabe señalar que el contexto de rápido crecimiento de la población urbana (especialmente la creciente clase media) y el crecimiento económico experimentado desde 2000 ha contribuido a un nuevo mercado hipotecario en países como Kenya, Marruecos, Nigeria, Rwanda y la República Unida de Tanzania.

G. Grado de seguridad

104. Las escrituras de propiedad constituyen una importante garantía para los hogares de bajos ingresos. En el sistema no estructurado, sin embargo, los hogares se aferran a una interpretación de la seguridad basada en el dictamen y la aprobación de su sociedad. En Maputo, se constató que los residentes eran conscientes de la existencia de un programa de titulación de tierras financiado por el Banco Mundial, pero no habían intentado regularizar sus tierras. Estos residentes se sentían seguros en las tierras y habían invertido en las viviendas incluso sin títulos de propiedad. Esta interpretación ha dado lugar a la aparición de formas intermedias de desarrollo de la tierra y la vivienda, incluido el mejoramiento *in situ* de asentamientos informales y de ocupantes ilegales en Botswana, Mauricio, Marruecos, Sudáfrica y Uganda. Los Gobiernos también han proporcionado subsidios de vivienda que permiten a los hogares construir sus propias casas, como ilustra el caso de Sudáfrica. Las transiciones en la política de vivienda de Sudáfrica ponen de relieve la necesidad de la formación permanente, así como de un enfoque holístico del sistema y de la participación de la comunidad.

105. En la mayoría de los casos, los Gobiernos no han reconocido la legitimidad ni han legalizado la tenencia de la tierra y los derechos sobre la tierra (adecuados en su contexto local) que prevalecen

entre las propiedades individuales en los sistemas estructurados y no estructurados. Sin embargo, los estudios a escala local señalan la necesidad de que Gobiernos y prestamistas reconozcan la pluralidad jurídica de la tenencia, los derechos y los mercados. Las experiencias de modelos e instrumentos de dominio de tenencia social elaborados desde 2000 (Red Global de Herramientas del Suelo, 2014) han demostrado ser rentables, flexibles y asequibles, favorecer a los pobres, contar con una perspectiva de género y estar basados en técnicas y enfoques participativos para la recopilación de información y gestión de registros de la tierra. Estos modelos han demostrado también ser una vía en la que se tienen en cuenta los diferentes contextos para la regularización de los derechos sobre la tierra y los sistemas informales, y puede tener una mayor aceptación y repercusión a escala local en comparación con otros programas de regularización. Los modelos e instrumentos de dominio de tenencia social fueron elaborados y puestos a prueba en cooperación con otras entidades, como por ejemplo Slum Dwellers International, Cities Alliance, Federación Internacional de Agrimensores, la población local, la Red de Tenencia de la tierra, ONU-Hábitat y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. En Uganda, los habitantes de barrios marginales, en colaboración con la ONG local ACT Together, han promovido en ocho municipios el uso de modelos e instrumentos de dominio de tenencia social para crear bases de datos de información sobre la tierra cuya compilación habría supuesto décadas de trabajo para las autoridades locales. Esas bases de datos se han utilizado como piedra de toque para la planificación estratégica, la mejora de la seguridad de la tenencia y la provisión de servicios de necesidades básicas.

106. También a través de la Iniciativa sobre Política Territorial en África, consorcio tripartito de la CEPA, la Comisión de la Unión Africana y el Banco Africano de Desarrollo, los Gobiernos africanos han demostrado su compromiso de mejorar la gobernanza de la tierra mediante la aprobación por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Iniciativa y las Directrices del Marco Política Territorial en África y la adopción de la Declaración sobre los Problemas y Desafíos de la Tierra en África en 2009, en la que se abordan preocupaciones de carácter tanto urbano como rural. La Agenda 2063 de la Unión Africana, visión colectiva y hoja de ruta para África en los próximos 50 años, también exige la aceleración de medidas relacionadas con la gestión de los terrenos urbanos. Durante la reunión de la Conferencia Ministerial Africana sobre Vivienda y Desarrollo Urbano en Nyamena en 2014, los ministros africanos reconocieron la importancia de la tierra para la inversión y la financiación municipal, en particular el desarrollo de la vivienda y las infraestructuras.

H. Vivienda y asequibilidad: programas, prácticas y desafíos destacados

107. En el objetivo del Programa de Hábitat de promover el derecho a la vivienda se define la vivienda asequible como aquella cuyo precio o gastos domésticos en alquiler no consumen una proporción excesiva de los ingresos de los hogares. Los Gobiernos africanos han utilizado diversos planteamientos y modelos para establecer una vivienda adecuada desde el punto de vista de la asequibilidad con éxito desigual (recuadro 9); ninguno de ellos ha alcanzado hasta ahora los resultados deseados.

I. Un enfoque sectorial de la provisión de tierra y vivienda

108. Un enfoque sectorial indica que muchos Estados africanos sufren problemas en cuanto a la oferta, especialmente en relación con la tierra, así como con la disponibilidad y la asequibilidad de los materiales de construcción y la financiación de la vivienda. Por ejemplo, el costo de un saco de 50 kg de cemento varía desde los menos de 10 dólares que cuesta en Botswana, Ghana, Lesotho, Malí, Marruecos, Nigeria, el Senegal, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania a los más de 20 dólares en Eritrea y la República Democrática del Congo. Las intervenciones para reducir el costo de cemento a menos de 8 dólares afectarían positivamente al desarrollo de la vivienda y las infraestructuras en muchos países africanos, y desde la década de 1980 se reconoce la necesidad de un enfoque sectorial.

109. La renovación de las viviendas urbanas colectivas proporcionadas por el Estado es un hecho positivo, como se ha visto en Argelia, Angola, Egipto, Etiopía, Marruecos, Rwanda y Sudáfrica. Sin embargo, los nuevos problemas relacionados con los derechos y la asequibilidad apuntan a la necesidad de amplios enfoques de alcance municipal y sectorial.

Recuadro 9

Programas y prácticas destacados de provisión de vivienda y tierra

Argelia. El Estado argelino se comprometió a mejorar las condiciones de vida de su pueblo. En los últimos cinco decenios, el Estado ha construido más de 5 millones de viviendas. Consecuentemente, la tasa de ocupación se redujo de siete personas por unidad en 1977 a cinco en 2013. Ese es el motivo de que las viviendas “precarias” alberguen únicamente al 4% de la población urbana. Esas unidades se han proporcionado mediante construcción de viviendas sustitutivas y la mejora de las ya existentes. En el período comprendido entre 2015 y 2019 está prevista la construcción de dos millones de nuevas unidades.

Egipto. En Egipto, el Fondo Social para el Desarrollo apoya el desarrollo local proporcionando a las PYMES la financiación necesaria, y ofreciendo capacitación y apoyo técnico a esas empresas; además, presta servicios de incubadora de empresas, y apoya los programas de obras públicas. Entre 2011 y 2013, el Fondo financió unas 49.000 pequeñas empresas y 449.000 microempresas y otorgó 45.000 licencias permanentes a diferentes proyectos.

Etiopía. Desde 2006, el programa integrado de desarrollo de la vivienda introducido en Etiopía y financiado mediante bonos del Gobierno ha permitido la construcción de más de 396.000 viviendas de condominio de diversos tamaños. El costo de los programas ascendía a 153 millones de dólares en 2011. Los materiales y equipamiento de construcción quedaron exentos de impuestos, decisión que contribuyó a aumentar la oferta de viviendas asequibles y a reducir su costo considerablemente, de forma que resultan asequibles para un porcentaje considerable de los grupos de bajos ingresos.

Marruecos. Marruecos ha elaborado varios programas para mejorar el acceso a una vivienda adecuada: entre 2004 y 2014, 51 de los 85 municipios y centros urbanos se declararon libres de barrios marginales. De este modo, unos 306.000 hogares vieron mejorar sus condiciones de vida. En 2013, la construcción de nuevas unidades redujo a la mitad el déficit de viviendas, cifrado en 2002 en 1,24 millones de unidades. La meta para 2016 prevé reducirlo a 400.000 (es decir, alrededor de un tercio). Desde 2010 se han firmado 736 contratos para entregar 1,26 millones de viviendas sociales y en 2014 se estaban construyendo 366.000 unidades.

Rwanda. El plan maestro de la ciudad de Kigali se aprobó en 2013 y está integrado en el sistema de información sobre la administración de la tierra. A escala local, los 30 distritos de Rwanda prepararon planes de desarrollo local. Con la puesta en marcha de oficinas de ventanilla única en los 30 distritos y la introducción de modelos de construcción y planificación basados en el sistema de información geográfica e Internet que hacen posible una mayor eficiencia y transparencia, el desarrollo urbano y la gestión han aumentado considerablemente. Además, el porcentaje de personas que viven en barrios marginales se redujo del 90% en 2007 al 63% en 2011 como resultado del proceso de legalización, que a su vez (combinado con la adopción y aplicación de los documentos de planificación urbana) dio impulsos a los mercados inmobiliario y de tierras privadas.

Sudáfrica. Entre 1994 y 2014, el Gobierno de Sudáfrica destinó unos 125.000 millones de rand (8.870 millones de dólares) al desarrollo de los asentamientos humanos, y 16.000 millones de rand (1.140 millones de dólares) a otros proyectos de infraestructura para la renovación del desarrollo de los asentamientos humanos. El Gobierno, junto con el sector privado, ha entregado 5.677.614 viviendas formales desde 1994, de las cuales más de 3,7 millones eran viviendas subvencionadas para hogares de bajos ingresos, lo que permitió a 12,5 millones de personas el acceso a un alojamiento seguro. El mercado de la vivienda ha pasado desde entonces de 321.000 millones de rand a 4.036 millones de rand entre 1994 y 2014. Los bancos invirtieron 53.100 millones de rand en préstamos de financiación de la vivienda entre 2004 y 2008 a través de la Carta de Servicios Financieros, y otros 42.900 millones en 2009 en beneficio de casi dos millones de familias. El Gobierno ha gastado 125.000 millones de rand en el desarrollo de los asentamientos humanos, y 16.000 millones más en infraestructura. La propiedad de la vivienda sigue siendo la prioridad, y 353.666 viviendas de alquiler anteriormente en manos del Estado fueron transferidas en propiedad a los inquilinos. En total, aproximadamente el 56% de todos los subsidios se destinaron a hogares encabezados por mujeres.

Estos son algunos de los indicadores del éxito de los programas de vivienda de Sudáfrica. Sin embargo, estos programas han recibido críticas por la mala calidad de la construcción, lo reducido de su espacio, la falta de integración en marcos normativos más amplios y el predominio continuado de creación de viviendas para personas de bajos ingresos en la periferia de los grandes centros urbanos. Tampoco se ha utilizado la vivienda de forma eficaz para promover la integración social.

Fuente: informe nacional de Argelia para Hábitat III en 2014; informe nacional de Egipto para Hábitat III en 2014; informe nacional de Etiopía para Hábitat III en 2014; informe nacional de Marruecos para Hábitat III en 2014; informe nacional de Rwanda para Hábitat III en 2015; informe nacional de Sudáfrica para Hábitat III en 2014.

1. La lucha contra la exclusión y la desigualdad

110. La desigualdad está relacionada con el acceso limitado al poder y los recursos a diversos niveles, es decir, a escala mundial, regional, dentro de los países, en los asentamientos y en el hogar. Han transcurrido 20 años desde la aprobación de un programa centrado en las personas, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en la que los Estados miembros se comprometieron a erradicar la pobreza y centrarse en el empleo productivo, y al mismo tiempo reducir el subempleo, así como a mejorar la integración social, como objetivos fundamentales de desarrollo. Puesto que el objetivo de la integración social es crear una sociedad para todos en que las personas, cada una con sus derechos y responsabilidades, tengan una función activa, una sociedad inclusiva como esa debe basarse en el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de los grupos vulnerables y desfavorecidos, la participación democrática y el imperio de la ley.

111. Existe una compleja interrelación entre la pobreza y la exclusión social en África, ya que la pobreza es, a un tiempo, factor impulsor y consecuencia de la exclusión social. Las personas a menudo

se ven excluidas de la participación en las esferas económica, social y política de la vida porque carecen de la educación, la salud y la autoestima necesarias para participar en ellas. Es más: las personas atrapadas en la pobreza crónica también son víctimas de la estigmatización y la discriminación. Al mismo tiempo, la exclusión por causa de identidad o ubicación es un importante impulsor de la pobreza.

112. En este sentido, la dimensión del empleo se manifiesta de manera diferente en África. Más que el desempleo o los hogares en los que ningún miembro trabaja, el principal obstáculo a la inclusión en el mercado de trabajo estriba en la falta de empleos dignos en la economía formal y el hecho de que la mayoría de los africanos, en particular los de grupos marginados, apenas ganan un exiguo sustento en el sector no estructurado de la economía.

113. Los altos niveles de desempleo y el aumento de las desigualdades, reforzados por la expansión urbana sin control y la consiguiente marginación espacial por clase, raza, género y etnia, desembocan en una acumulación de desventajas relacionadas con el aumento de la violencia urbana, la delincuencia, el robo y los disturbios, las enfermedades y las muertes prematuras. La seguridad es motivo de gran preocupación para las personas, los hogares, las grandes empresas y las PYMES en la mayoría de los países africanos, aunque la situación varía de un país a otro, así como entre las distintas regiones de un país e incluso dentro de las ciudades. Parte de la violencia urbana se produce cada vez más dentro de los hogares y afecta de manera desproporcionada a las mujeres, los niños y los pobres.

114. En los últimos años, África ha tratado de centrarse en el crecimiento inclusivo a fin de establecer trayectorias de crecimiento económico con una alta capacidad de absorción de mano de obra. Esto empieza a convertirse en un problema, ya que muchas economías africanas son pequeñas y ocupan posiciones poco ventajosas en las cadenas globalizadas de creación de valor, donde las condiciones de intercambio no siempre son favorables. En respuesta, los Gobiernos africanos han debatido estos obstáculos estructurales y se han comprometido a reforzar la integración regional y el comercio intraafricano, así como a priorizar la industrialización como vía para transformar las economías del continente. Sin embargo, ni el crecimiento incluyente ni el resiliente serán posibles si no se hacen las inversiones suficientes en el potencial humano de África (es decir, inversiones en salud y educación). Las habilidades y conocimientos de la población activa urbana son un factor determinante para el dinamismo y la durabilidad a largo plazo del crecimiento.

2. La delincuencia y la violencia urbanas

115. La seguridad urbana es un importante motivo de preocupación en las ciudades y los asentamientos humanos de África. Muchos países reconocen que en sus territorios han aumentado los niveles de delincuencia en todas las esferas (es decir, delitos contra las personas, la propiedad y las instituciones), especialmente en las zonas de barrios marginales. Las cifras de asesinatos, robos a mano armada y violencia sexual (violación) por cada mil habitantes en los países de África Meridional y Oriental (Botswana, Kenya, Lesotho, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania) han aumentado en los barrios y zonas marginales de las grandes ciudades como Abuja, Ciudad del Cabo, Johannesburgo, Kinshasa, Lagos y Nairobi, en las que al parecer se ha constatado la mayor incidencia de delitos. En las ciudades de Sudáfrica se han registrado las cifras de criminalidad más elevadas. Por otra parte, Argelia, Egipto, Etiopía, Ghana, Marruecos y el Sudán son algunos de los países en los que se han registrado bajas tasas de asesinatos. La presencia de una violencia endémica contra las mujeres y los niños en el hogar y la comunidad es una lacra para los medios de vida y afecta a los pobres más que a nadie. La criminalidad en los barrios también afecta a los negocios y desincentiva la inversión.

116. En la mayoría de los países se reconoce que las percepciones de la desigualdad, la pobreza y las quejas relativas a los medios de subsistencia y al acceso a los recursos y su uso degeneran en conflictos y crean condiciones de inseguridad. No siempre ha sido así, sin embargo, ya que hay países con grandes desigualdades en los que las tasas de criminalidad y los niveles de inseguridad son pese a todo relativamente bajos. Los procesos participativos de la policía de proximidad para prevenir la delincuencia y apoyar y complementar la labor de las fuerzas policiales nacionales son una medida habitual adoptada en muchos países, aunque con diversos grados de eficacia. Se ha informado de que la tasa de criminalidad disminuye considerablemente en los barrios marginales donde se aplican medidas participativas de mejora. En países como Kenya y Sudáfrica ha aumentado el uso de la vigilancia electrónica en espacios públicos esenciales como parques, estaciones de transporte, instalaciones deportivas, centros comerciales e instituciones. La privatización es otra característica importante, dado que los guardias privados de seguridad superan ahora en número a los agentes de policía, lo que implica que solo los ricos pueden permitirse el acceso a los servicios de seguridad. Sin embargo, esa privatización acrecienta la sensación de desigualdad.

3. La fragmentación espacial, social y económica y los límites de la privatización

117. La escasez de vivienda pública y las deficiencias de los servicios básicos han conducido a la adopción e introducción de modelos privados de prestación y gestión de servicios que quedan fuera del alcance de la mayoría de los residentes de las zonas urbanas. El resultado ha sido un auge de las zonas residenciales de acceso restringido y la segregación espacial por clases de los residentes de las zonas urbanas. La fragmentación social y económica en los centros urbanos de África se ve agravada por las deficiencias en la movilidad y los espacios públicos. De hecho, las soluciones del sector privado a los problemas de vivienda generan problemas de sostenibilidad y asequibilidad, y resultan en fragmentación espacial y nuevas formas de exclusión y desigualdades. Uno de los factores clave del acceso limitado a la educación, los servicios urbanos y el empleo en África ha sido la brecha en el transporte, en particular el transporte público. En las zonas urbanas sigue habiendo un déficit de transporte público asequible y accesible, aunque en algunos casos se han producido ciertos progresos (por ejemplo, los sistemas de transporte rápido en autobús de Ciudad del Cabo, Johannesburgo y Lagos y los trenes ligeros de Addis Abeba y Rabat). Las muertes y lesiones relacionadas con los accidentes de tránsito empiezan a ser uno de los principales problemas de seguridad, junto con el terrorismo urbano y la violencia contra las mujeres y los menores (jóvenes y niños). Otra característica de los centros urbanos en África es la falta de espacios públicos en zonas urbanas, lo que acarrea una serie de consecuencias para la integración social, la confianza, la seguridad y la sostenibilidad del medio ambiente.

4. Nuevas formas de inseguridad urbana

118. Como se indicaba en el informe sobre el estado de las ciudades de África en 2014, las guerras soberanas y los conflictos en África han ido disminuyendo desde la década de 1990. Los conflictos violentos de las décadas de 1980 y 1990 provocaron desplazamientos transfronterizos, la afluencia de refugiados a las zonas urbanas y el rápido crecimiento de ciudades como Freetown, Gulu, Kinshasa, Luanda, Maputo y Monrovia. Hoy en día, las zonas urbanas de África sufren periódicamente disturbios por motivos socioeconómicos, ataques xenófobos y nuevas formas de amenazas para la seguridad derivadas de los conflictos y el terrorismo. Se trata de fenómenos que requieren nuevos instrumentos de planificación, así como respuestas colectivas de la política regional y local.

J. Cuestiones normativas y orientaciones

119. Para seguir avanzando en la solución de los problemas de la vivienda y los servicios, de conformidad con la Agenda 2063 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los países africanos deben adoptar políticas nacionales proactivas y constantes para la provisión de vivienda y servicios básicos. Existe una urgente necesidad de que los Gobiernos y las autoridades locales aumenten las inversiones y mejoren la función del Estado en su respuesta al reto de la disponibilidad, la asequibilidad y la calidad de la vivienda, y de que para ello ofrezcan la prestación de diferentes procesos y resultados alternativos, como opciones asequibles de vivienda, tanto de alquiler como en propiedad, y la estabilización de los precios de alquiler. Las mujeres y los jóvenes siguen siendo grupos a los que debe prestarse una atención especial a este respecto. Fundamentalmente, es necesario pasar de “políticas de vivienda” a programas nacionales bien financiados y diseñados que ofrezcan soluciones en materia de vivienda a diferentes grupos económicos y sociales. Es preciso destacar la responsabilidad constante del Estado en la provisión de vivienda y de servicios, habida cuenta de las limitaciones a que se enfrenta el sector privado para proveer a todos con viviendas y servicios asequibles.

120. Al abordar la seguridad de la tenencia, los Gobiernos africanos deben reconocer la pluralidad de la tenencia, los derechos, los terrenos urbanos y los mercados inmobiliarios. Por consiguiente, es necesario adoptar y utilizar instrumentos participativos de análisis y tenencia social para mejorar la gestión a escala local de la información sobre la tierra. También será necesaria la reforma de la gobernanza a fin de materializar las aspiraciones de la Agenda 2063 en esta esfera.

121. Es necesario abordar la cuestión de la expansión urbana, de nuevo mediante medidas participativas, ya que constituye uno de los principales impulsores de la exclusión y la fragmentación en las ciudades de África. Debe también planificarse la seguridad urbana de forma que pueda hacerse frente al terrorismo, la xenofobia y los disturbios relacionados con los servicios.

122. La provisión de vivienda asequible y transporte público accesible es un bien público necesario que debe tener carácter prioritario en las zonas urbanas de África como medio de mejorar el acceso a la educación, los servicios y el empleo, así como de reducir la huella de carbono y el uso generalizado de automóviles. Por lo tanto, es imperativo que las ciudades reconsideren sus modelos de prestación de servicios para centrarse en la asequibilidad, al tiempo que aplican normas de calidad a corto y largo plazo.

123. La creación, mantenimiento y desarrollo de espacios públicos debe convertirse en un elemento fundamental de los procesos de planificación urbana, a fin de mejorar la integración social y económica, así como para responder a las preocupaciones ambientales. La inclusión de dimensiones de género en la planificación urbana reforzará estos objetivos.

124. Dadas las enormes carencias en materia de servicios e infraestructuras en África, debe considerarse la posibilidad de utilizar sistemas informales regulados para la prestación de servicios como opciones vitales a las que recurrir para mejorar progresivamente el acceso a los servicios básicos y la creación de un modelo fiscal viable. Esto exigiría la integración y refuerzo de un sistema privado e informal con el que potenciar las economías locales y mejorar los medios de sustento y el bienestar en las zonas urbanas en el contexto de una estructura institucional coherente en los planos nacional y local que permita garantizar una gestión urbana deliberada y eficaz.

125. Las inversiones públicas (como el desarrollo de redes y sistemas de infraestructuras urbanas con las que asegurar un flujo sostenible y metabólico de fondos, recursos, bienes y servicios, así como de inversiones en infraestructuras estratégicas, planificación adecuada y coordinación institucional) pueden mejorar considerablemente los imperativos del crecimiento inclusivo, el crecimiento resiliente y el bienestar humano para la población urbana de África.

V. Urbanización y medio ambiente

126. La fabricación en zonas urbanas, el transporte y los entornos edificados de las ciudades hace que estas consuman recursos ambientales y generen desechos que dañan el medio ambiente y contribuyen al cambio climático. La gran dependencia de la energía derivada de combustibles fósiles, habitual incluso en las ciudades más avanzadas del continente, exacerba los problemas ambientales. Al mismo tiempo, sin embargo, las ciudades tienen potencial para transformarse y generar importantes beneficios ambientales en el continente. Habida cuenta de sus necesidades y demandas de enormes inversiones en infraestructura, y en el contexto de la Agenda 2063, África se encuentra ante una oportunidad única de configurar su infraestructura para ponerse al frente de la nueva economía con bajas emisiones de carbono, en lugar de reproducir los modelos dependientes de los combustibles fósiles utilizados hasta ahora. Si bien se está elaborando el marco para esa transformación, los programas prácticos a escala nacional y regional siguen siendo escasos y están lejos de cubrir las necesidades y aspiraciones de la mayoría de países africanos.

A. Tendencias y factores impulsores

127. Una de las principales tendencias y al mismo tiempo desafío ambiental al que se enfrenta la África urbana es la expansión espacial y la expansión urbana, característica de ciudades de todo tipo desde ciudades “nuevas” como Abuja y Lilongwe hasta las ubicadas en economías de rápido crecimiento como Abidján, Accra, Addis Abeba, Argel, Beira, El Cairo, Casablanca, Jartum, Kumasi, Luanda y Maputo. La expansión urbana, controlada o incontrolada, tiene consecuencias ambientales y económicas, entre ellas la conversión de excelentes tierras agrícolas en asentamientos informales y de ocupantes ilegales. Existe una fuerte correlación positiva entre las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) relacionadas con el transporte y el cambio de uso de la tierra, como la resultante de la creación de ambientes construidos. Los efectos se manifiestan también en los sistemas hidrológicos, y el riesgo de inundaciones se asocia a una mala gestión de la expansión urbana. Otra de las categorías de efectos negativos concierne la degradación del medio ambiente relacionada con la extracción de recursos (maderas, materiales de construcción) y la eliminación de desechos. La leña y el queroseno siguen siendo las principales fuentes de energía para la mayoría de residentes de las zonas urbanas de África.

128. Una matriz de los factores que contribuyen a la expansión urbana incontrolada incluye factores macroeconómicos de la globalización y el crecimiento económico; factores microeconómicos de la elevación del nivel de vida, la disponibilidad de tierras baratas y la transformación de las economías agrarias rurales en otras actividades de mayor rendimiento económico en las zonas urbanas marginales; factores demográficos, normativos y de política económica como los cambios en la delimitación de la tierra, modelos de planificación ineficaces o políticas urbanas expansionistas; la fijación de precios, las inversiones y la disponibilidad de vehículos a motor asequibles en relación con el transporte y la infraestructura; las políticas de vivienda y la preferencia de los hogares por una residencia periurbana como consecuencia del costo de vida o de los problemas, reales o percibidos, de congestión, polución, contaminación, inseguridad, deficiencia en los servicios y elevado costo de los alquileres y de la tierra en el centro de las ciudades. Los conflictos en el interior de las zonas rurales también han resultado en un gran número de refugiados urbanos que se asientan en la periferia urbana, como fue el caso en Gulu, Luanda, y partes de Nairobi (ODI, 2010). Entre las principales respuestas a

la expansión urbana incontrolada se cuenta la necesidad de disponer de estrategias y diseños en pro de ciudades compactas.

B. Movilidad espacial y social y transporte

129. En el sector del transporte confluyen muchos de los retos económicos de las ciudades. El sector plantea múltiples problemas ambientales urbanos adicionales (pero también oportunidades) estrechamente vinculados a la expansión urbana incontrolada, la productividad y las economías con bajas emisiones de carbono. El sector del transporte representa hasta el 24% de las emisiones de dióxido de carbono (como consecuencia de la congestión, el uso de combustibles fósiles, la antigüedad y mal mantenimiento del parque móvil y la expansión urbana). Habida cuenta del crecimiento de la clase media, la disponibilidad de vehículos de segunda mano a precio asequible y el aumento en el número de propietarios de automóviles, esta tendencia se mantendrá vigente. Los Gobiernos africanos han comunicado un rápido aumento en el número de matriculaciones y de propietarios privados de vehículos, la mayoría de los cuales se ubican en zonas urbanas. Por ejemplo, el número de vehículos matriculados en Botswana entre 2002 y 2012 aumentó en un 146%, mientras que en Uganda el incremento registrado entre 1991 y 2011 fue del 1.168%.

130. Las víctimas mortales de los accidentes e incidentes de tráfico son una de las principales causas de mortalidad en África, debido a la congestión y mal estado de la red viaria, el mal mantenimiento de los vehículos, la mala actitud de los conductores y la indisciplina y falta de cumplimiento de las normas. Las malas infraestructuras de transporte del África urbana, sumada a la congestión y los accidentes, tienen un importante coste para el medio ambiente, la salud, la economía y las personas. En Uganda, la congestión diaria del tráfico provoca no solo problemas de salud y pérdidas de tiempo de producción, sino también la pérdida de 140.000 litros de combustible (unos 200.000 dólares al día) consumidos por los vehículos atrapados en los embotellamientos. El tiempo perdido en congestiones de tráfico, como consecuencia de la mala gestión del tráfico, supone una traba para el desarrollo económico del país y la productividad; se calcula que en Nairobi y alrededores, por ejemplo, se pierden a diario 610.000 dólares por este concepto. A pesar del gran número de peatones en las ciudades de África (por ejemplo, el 46% de todos los desplazamientos en Maseru), hay una escasez crónica de aceras y cruces para peatones, lo que convierte los desplazamientos a pie y en bicicleta en actividades peligrosas.

C. Programas y proyectos destacados

131. Una inversión apropiada en infraestructuras viarias permitiría reducir estos enormes costos derivados del transporte y generaría beneficios en una economía de bajas emisiones de carbono. Esas inversiones podrían incluir programas de tránsito rápido en autobús (metrobus) como los de Ciudad del Cabo, Johannesburgo y Lagos; trenes ligeros urbanos como los de Addis Abeba y Rabat y el Gautrain de Johannesburgo; y diseños urbanos que promuevan el desplazamiento a pie y en bicicleta. Las demostraciones de Gautrain y el tren ligero de Addis Abeba han tenido tal efecto que Nigeria y el Senegal también han empezado a planificar sus propios modelos, y está previsto que Gautrain se amplíe en otros 200 km.

132. Mientras tanto, los programas de tránsito rápido en autobús han creado miles de nuevos puestos de trabajo y han reducido la congestión y los tiempos de desplazamiento hasta en un 40%, y existen planes para su implantación en Accra, Dar es Salaam, Kampala y Mauricio. Asimismo, se necesitan inversiones en mejoras de las carreteras y los drenajes, la provisión de más espacios públicos urbanos, carriles para bicicletas y aceras seguras para peatones y carriles para peatones a fin de descongestionar los centros urbanos: valga como ejemplo el caso del proyecto de la autopista Nairobi-Thika en Kenya (recuadro 10). La región metropolitana de Kampala tiene un plan similar pendiente de aplicación.

Recuadro 10

Beneficios a corto plazo: el proyecto de mejora de la autopista Nairobi-Thika

La autopista Nairobi-Thika es una carretera de ocho carriles y 45 km de longitud, con nueve grandes cruces, que une el ajetreado distrito comercial central de Nairobi con la ciudad de Thika, situada más al este. La mejora de la carretera ha beneficiado a 100.000 residentes de Kasarani, Kiambu y Thika al reducir el tiempo de transporte de tres horas a 30 minutos. Ha contribuido a la descongestión del tráfico de Nairobi, además de mejorar la conectividad y de abrir oportunidades para las personas y las empresas. Más allá del empleo directo generado por la construcción y el mantenimiento de la carretera, se han constatado fuertes efectos multiplicadores en las zonas adyacentes a la carretera, además de vínculos urbano-rurales. El proyecto se financió a través de una asociación entre el Banco Africano de Desarrollo (186 millones de dólares) y el Gobierno de Kenya (84 millones de dólares). Sin embargo, el proyecto de autopista ha animado a más personas a utilizar el automóvil, y están surgiendo nuevos obstáculos en los sistemas de transporte. En años venideros, Nairobi tendrá que plantear la posibilidad de invertir en un sistema público de trenes ligeros

urbanos con bajas emisiones de carbono. La forma y la función de la ciudad, con un distrito principal central y diversos nodos e instituciones básicas en la periferia como el aeropuerto internacional de Nairobi, los barrios de Gigiri y Westlands y el Hospital de Nairobi, se prestan muy bien al diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de trenes ligeros urbanos.

Fuente: Banco Africano de Desarrollo, 2014a.

D. Edificios y energía

133. Los edificios industriales, comerciales y residenciales utilizan materiales y consumen energía, por lo que contribuyen directa e indirectamente a las emisiones de gases de efecto invernadero. El continente se enfrenta a una grave crisis energética que está paralizando el desarrollo económico y la productividad urbana. En Nigeria, el país con la economía de mayor tamaño, el 40% de los costos de producción para los fabricantes está en el suministro de energía, por comparación con la tasa inferior al 10% de otras economías equiparables. Los países africanos están haciendo esfuerzos para adoptar fuentes de energía más limpias. En Egipto, por ejemplo, el gas natural es la principal fuente de energía (78%), y en el valle del Rift del África Oriental existe un potencial de energía geotérmica (9.000 MW) que podría hacer de ella la principal fuente de energía en países como Etiopía y Kenya. En la actualidad, los dos países solo generan 7,3 MW y 167 MW, respectivamente. En algunos países se han registrado progresos con respecto a las mejoras en la eficiencia energética de los edificios. Por ejemplo, desde 1990 en Argelia se ha ahorrado casi el 25% de la energía de las viviendas y las correspondientes instalaciones públicas.

E. Gases de efecto invernadero y cambio climático

134. La región de África es una de las más vulnerables al cambio climático, pese a ser la que menos contribuye al problema de las emisiones de gases de efecto invernadero. Etiopía, por ejemplo, que en los últimos 15 años ha tenido un rápido crecimiento económico, genera 2 toneladas de CO₂ equivalente per cápita, en comparación con la media de 10 toneladas de CO₂ per cápita de la Unión Europea y las 20 toneladas de CO₂ per cápita de Australia y los Estados Unidos de América. Rwanda, otro país con rápido crecimiento económico, tiene una contribución baja a las emisiones de gases de efecto invernadero, con 0,6 toneladas de CO₂ per cápita, mientras que las emisiones de Marruecos han aumentado desde las 1,84 toneladas de CO₂ per cápita de 1994 a las 2,50 toneladas de CO₂ per cápita de 2004.

135. Pese a la baja contribución a los gases de efecto invernadero, los Estados miembros se han implicado con el programa sobre el cambio climático y han acometido las labores de mitigación y adaptación contempladas en el Protocolo de Kyoto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Sin embargo, los informes nacionales de África para Hábitat III muestran que, aunque muchos agentes están haciendo frente al cambio climático y las cuestiones ambientales, el entorno rural, la agricultura y el turismo concentran la atención de las políticas y programas. La dimensión urbana es marginal, salvo en algunos países como Sudáfrica. A menudo se echa en falta voluntad política y conocimientos fundamentales sobre el cambio climático. La divergencia de opiniones y la falta de medidas armonizadas prevalecen en el ámbito urbano y el papel de los gobiernos locales urbanos y los planificadores urbanos sigue siendo secundario. Aun así, las zonas urbanas son fundamentales para el desarrollo y la aplicación de intervenciones sostenibles si se tienen en cuenta los efectos sobre el cambio climático de la generación de energía, el transporte, la generación de desechos y la vivienda. La mayoría de países han elaborado planes de gestión del riesgo de desastres y han establecido estructuras de ejecución y programas operacionales descentralizados, aunque la evaluación continua es a menudo deficiente, y el grado de preparación, insuficiente. El recientemente aprobado Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el período 2015-2030 (EIRD 2015) ofrece un nuevo marco en el que el continente puede forjar y fortalecer alianzas para la integración eficaz de la reducción del riesgo de desastres.

Recuadro 11

La desvinculación en las ciudades

La mayoría de las corrientes de recursos que sustentan las ciudades son finitas, por lo que el desarrollo económico global continuado dependerá de que se desvincule el crecimiento del uso cada vez mayor de recursos. Para esa desvinculación será necesario innovar para gestionar con mayor eficacia las corrientes de recursos, a fin de reemplazar los enfoques tradicionales del desarrollo urbano que asumen implícitamente un suministro inagotable de recursos. Las infraestructuras que proveen el transporte, la información, el alcantarillado, el abastecimiento de agua y la distribución de energía en las ciudades determinarán de qué forma fluyen los recursos a través de los sistemas urbanos. El diseño, la construcción y el funcionamiento de las infraestructuras también moldea la "forma de vivir" de los ciudadanos y el modo en el que adquieren, utilizan y desechan los recursos que necesitan. Las infraestructuras de las ciudades son, por lo tanto,

fundamentales para los esfuerzos por promover el uso eficiente de los recursos y la desvinculación a escala municipal, así como para el bienestar de sus habitantes y el acceso de estos a los servicios.

Fuente: PNUMA (2013b).

F. Escasez de agua en las zonas urbanas

136. El África urbana se enfrenta a una creciente escasez de agua, debido a la sequía y a la falta de inversión en infraestructuras de abastecimiento. Los residentes de las zonas urbanas han recurrido a la perforación de pozos para la extracción de agua de los acuíferos subterráneos. Pero los acuíferos se están agotando rápidamente, y es preciso gestionarlos y que puedan reponerse. El problema se ve agravado por una infraestructura obsoleta en la que hasta un 30% del agua “desaparece”, es decir, se pierde en el trayecto desde la estación de bombeo hasta el consumidor debido a las fugas, la extracción ilegal y los impagos. Pocas ciudades costeras han estudiado las posibilidades de potabilizar el agua de mar. Pero los costos siguen siendo prohibitivos para la mayoría de países. En otros lugares donde el acceso a las aguas superficiales es abundante, el reto está en la purificación del agua. Asimismo, se requieren programas de reutilización de efluentes y aguas residuales para el riego de parques y jardines periurbanos. Las políticas de fijación de los precios del agua también tienen su importancia en la gestión de la oferta y la demanda.

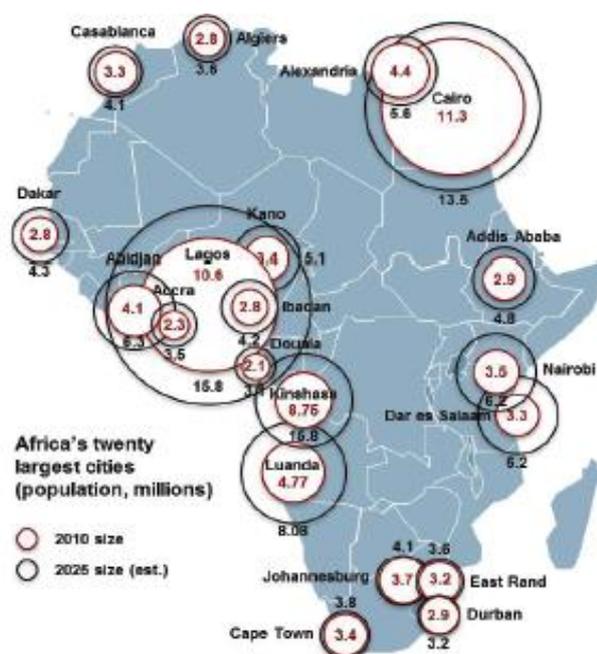
G. Ciudades en zonas costeras a baja altitud

137. Una de las mayores amenazas ambientales a las que habrá que hacer frente en los próximos años será el aumento del nivel del mar y la posibilidad de que se inunden las ciudades en zonas costeras a baja altitud, junto con los daños que eso conllevaría para las infraestructuras, el comercio y los medios de vida. Entre las poblaciones en peligro se cuentan algunas de las mayores y más desarrolladas ciudades de África en esas zonas costeras de altitudes inferiores a diez metros sobre el nivel del mar, como Abidján, Accra, Alejandría, Beira, El Cairo, Ciudad del Cabo, Dar es Salaam, Durban, Lagos, Luanda, Maputo, Mombasa y Túnez. En conjunto, esas ciudades acogen aproximadamente el 12% de la población urbana de África (figura 13). Las inundaciones, con todo, son también motivo de preocupación en las zonas urbanas de las tierras altas del interior, en particular en los asentamientos informales no planificados.

138. Sin embargo, la Agenda 2063 acierta al identificar una serie de oportunidades “azules” u oceánicas relacionadas con la economía de bajas emisiones de carbono para las aglomeraciones costeras, entre las que se cuentan la energía eólica y el transporte marítimo, que cabe promover y desarrollar a través de programas prioritarios en los planos nacional, subregional y regional.

Figura 13

Principales ciudades costeras a baja altitud de África



Las veinte ciudades más pobladas de África (población, millones)

Tamaño en 2010

Tamaño en 2025 (previsión)

H. La edad de los desechos

139. El rápido crecimiento de la población urbana de África y la emergencia de la clase media han resultado en un aumento de los volúmenes y una composición más compleja de las aguas residuales y los desechos sólidos municipales, lo que a su vez ha dado lugar a una nueva “edad de los desechos” en África. Los desechos electrónicos, los plásticos y los pañales desechables son ejemplos básicos de esos nuevos desechos. Los gobiernos nacionales y locales no disponen ni de los recursos ni de las capacidades suficientes para gestionar el creciente problema de los desechos, y la gestión de estos es a menudo una de las mayores partidas presupuestarias para las autoridades urbanas. Las deficiencias en la gestión de los desechos crean problemas ambientales y de salud para la sociedad y ponen en peligro la calidad de vida y la economía. Los desechos generan gases, como el metano y los clorofluorocarbonos, que son perjudiciales para la atmósfera y contribuyen al cambio climático. Es necesaria una gestión eficiente de los desechos, no solo para reducir esas emisiones, sino también para reducir los niveles de riesgo de incendios y de contaminación del medio ambiente, algunos de los cuales tienen considerables consecuencias para la salud. La lixiviación resultante de la mala gestión de vertederos resulta en la contaminación de las aguas y el medio ambiente. En África no se ha intentado todavía aprovechar con rigor las oportunidades de reciclaje, digestión anaeróbica y obtención de energía a partir de desechos; en Sudáfrica, solo se recicla el 4,5% de los desechos domésticos, en comparación con el 24% de media en la OCDE.

I. Financiación de la economía de bajas emisiones de carbono

140. La mayoría de los países africanos apenas ha hecho uso insignificante de la financiación puesta a su disposición a través del mecanismo para un desarrollo limpio. En el reciente 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se habilitaron 10.000 millones de dólares para la financiación de programas de economía verde. Esta vez, los países africanos deberían explorar y aprovechar estos recursos para utilizarlos a modo de catalizador y ampliar y generalizar los programas de energía no contaminante, transporte limpio, edificios limpios y economía azul.

J. Cuestiones normativas y orientaciones

141. Conscientes de que la economía mundial ha entrado en una nueva fase de bajas emisiones de carbono, y tomando nota de las necesidades de recursos y de los efectos sobre el cambio climático del crecimiento urbano de África, se hace evidente la necesidad de transformar las perspectivas de forma radical, so pena de que el continente se vea marginado en la emergente fase de economías de bajas emisiones de carbono.

142. Existe la necesidad urgente de hacer frente a las carencias de la planificación urbana y la ejecución de los planes, y también a la falta de inversión en infraestructura de drenaje que, combinada con una gestión deficiente de los desechos, contribuyen a la insalubridad de las ciudades, cuyas principales víctimas son los pobres.

143. Es urgente recurrir a la planificación como instrumento de gestión urbana con el que reducir la huella ecológica de las ciudades, a fin de controlar los patrones de crecimiento desordenado de las ciudades y dispersión urbana que consumen más energía y generan una mayor contaminación per cápita que las ciudades compactas. En otras palabras, se necesita una reestructuración espacial de la morfología urbana para lograr densidades mucho mayores –y una mezcla más variada– de vivienda, empleo y servicios en los barrios. Al parecer, el mayor obstáculo para que las medidas de planificación mencionadas anteriormente es una combinación de falta de voluntad política, debilidad en la gobernanza institucional y leyes, normas y reglamentos inadecuados.

144. En este contexto político, la planificación debe producirse a través de modelos que aseguren que los nuevos acontecimientos no se basan en el coche, o bien crear ciudades donde no tener automóvil sea una ventaja y no un impedimento. Esto es especialmente importante para desarrollos concebidos para los hogares de ingresos bajos, la mayoría de los cuales se ubican lejos de los núcleos urbanos y de empleo. Una densa red de transporte público reduciría las desigualdades y la exclusión espacial, así como la congestión y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al transporte.

145. El aumento de las poblaciones urbanas y la aparición de nuevas tecnologías limpias y ecológicas ofrecen oportunidades para crear una economía verde y circular en África, mediante el reciclado y la recuperación de desechos, incluidos los abonos orgánicos y la energía, a fin de lograr

cambios importantes respecto al uso de combustibles fósiles y de reducir su consumo. En otras palabras: más allá de las tecnologías, las transformaciones estructurales requerirán la promoción de conductas sostenibles que fomenten el reciclado de los desechos, el uso del transporte público, los desplazamientos a pie y en bicicleta, el cultivo local de alimentos, cambios en las dietas y el uso de los parques.

146. África debe aprovechar la nueva oportunidad creada por el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y la atención y el consenso mundiales sobre el cambio climático para movilizar recursos en apoyo de una agenda urbana que conduzca a economías de bajas emisiones de carbono y a una urbanización sostenible.

147. En términos generales, las políticas relativas al cambio climático en las zonas urbanas de África empiezan ahora a dar sus primeros pasos. Para evitar que se repitan los errores del pasado, los Gobiernos africanos deben ampliar la capacidad de recopilación de datos y subsanar la falta de datos de calidad sobre el cambio climático, mejorar la utilización de los inventarios de gases de efecto invernadero, incrementar el uso de energías renovables y sistemas de generación de energía limpia; aumentar la utilización de tecnologías adecuadas en la industria, el transporte y los edificios; e invertir en infraestructuras y gestión del tráfico para reducir la congestión, la contaminación y el número de accidentes.

VI. Urbanización y gobernanza

A. Buena gobernanza: un factor transversal para el desarrollo transformador

148. La buena gobernanza en África implica el fortalecimiento de las instituciones, mecanismos de control eficaces, marcos normativos y jurídicos adecuados y sólidos mecanismos de aplicación, elementos todos que reducen al mínimo la corrupción. Sin embargo, la mayoría de las zonas urbanas de África carece de una gobernanza y gestión urbanas efectivas y democráticas debido a la limitada aplicación de programas nacionales de descentralización y a la ambigüedad respecto a la responsabilidad sobre las zonas urbanas de los gobiernos centrales y locales, entre otros factores.

149. Por lo tanto, debe insistirse en la buena gobernanza en todos los aspectos del programa de urbanización y transformación de África. En el Programa de Hábitat se reconoce que el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles solo es posible mediante autoridades locales descentralizadas, sujetas a rendición de cuentas, impulsadas por la ciudadanía y dotadas de seguridad financiera. En él se pide una gobernanza urbana descentralizada y que rinda cuentas a escala local y se abra a una mayor participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que los afectan; que las personas tengan la capacidad de seleccionar y deponer a quienes les representan y gobiernan; y una mayor autonomía fiscal local, es decir, la libertad de establecer y recaudar impuestos y tarifas de usuarios, contraer préstamos y elegir contratistas para proyectos. En esta parte del informe se examinan los progresos realizados en la gobernanza desde 1996 y se subraya la necesidad de avanzar hacia la descentralización irreversible.

B. Tendencias y e impulsores: la descentralización y la gobernanza

150. En el marco del Programa 21 y el Programa de Hábitat, la sociedad civil y los gobiernos locales han sido movilizados para convertirse en los principales interesados en el desarrollo urbano y la prestación de servicios. A fin de hacer participar a los ciudadanos en el desarrollo participativo, desde la década de 1990 la mayoría de los países africanos ha aprobado constituciones y leyes que prevén una gobernanza local descentralizada. Sin embargo, los datos muestran que en la práctica la descentralización es incompleta en la relación del Estado (Gobierno central) con las autoridades locales (gobierno local), así como entre los distintos niveles de gobierno y los ciudadanos. Esta descentralización incompleta ha tensado en las relaciones entre los estamentos centrales y locales, y pone en peligro la provisión de un desarrollo urbano sostenible. En algunos países, las administraciones descentralizadas del Estado siguen siendo responsables de los gobiernos locales.

C. La centralidad de los recursos locales y la financiación de los gobiernos locales

151. Una mayor autonomía fiscal es un indicador importante de la descentralización de la gobernanza local. Sin embargo, la mayoría de las zonas urbanas siguen siendo económicamente débiles y dependientes de los Gobiernos centrales: sirvan como ejemplo los datos de Botswana. Las dos principales fuentes de ingresos para los gobiernos locales son las subvenciones del Gobierno central (que en la mayoría de ciudades pueden ascender hasta el 75% del total) y los ingresos propios, derivados por lo general de impuestos y tasas sobre bienes raíces e inmuebles, alquileres y cargos por los servicios municipales, como el abastecimiento de agua y la gestión de desechos. Dado el carácter

extremadamente informal de las economías urbanas de África, los gobiernos locales tienen dificultades para recaudar impuestos, tasas y cuotas de empresas, instituciones y residentes por igual. La tierra, que podría ser la principal fuente de ingresos propios, está mal gestionada: buena parte de la ciudad desarrollada no consta en el sistema de tributación, especialmente en los países que salen de un conflicto y las ciudades con un crecimiento urbano rápido e incontrolado en las que los asentamientos informales de ricos y pobres van en aumento. En Maseru, por ejemplo, solo se recauda el 10% de los ingresos potenciales de la tierra.

D. Gobiernos locales endeudados

152. En respuesta a la mala calidad de los servicios y el deterioro de las infraestructuras, la negativa de los residentes a pagar es endémica; la morosidad en los pagos constituye un problema importante. Las autoridades locales dependen de los subsidios y préstamos de la administración central, especialmente para el desarrollo de la capitalización, y casi el 70% de los ingresos derivados de sus propias fuentes se destina a pagar los sueldos del personal. Pese a ello, es habitual que los Gobiernos centrales no permitan a los gobiernos locales el puntual desembolso de esas subvenciones. Una tendencia especialmente funesta es aquella en la que los departamentos del Gobierno central no pagan o retrasan el pago del agua, la retirada de desechos y otros servicios prestados por las autoridades locales a las instituciones del Gobierno central. Esta situación hace que las autoridades locales se endeuden gravemente y no puedan pagar los gastos corrientes, y mucho menos el desarrollo de capital. Otros de los problemas a los que se enfrentan son los mandatos sin financiación: situaciones en las que se espera de las autoridades locales que provean servicios para los que el Gobierno central no ha asignado las correspondientes partidas presupuestarias. Los Gobiernos centrales también tienen poder de veto sobre las decisiones y estrategias diseñadas por las autoridades locales.

E. Clientelismo político y corrupción

153. La debilidad de las finanzas de los gobiernos locales se ve exacerbada por una cultura de clientelismo político, en la que algunos votantes esperan que los cargos electos los recompensen con servicios y recursos gratuitos a cambio de su voto. Esto lleva a que se tolere la corrupción a todos los niveles de la gobernanza. La corrupción provoca muertes, constituye una amenaza para la seguridad y contribuye a salidas de capital ilícitas de hasta 60.000 millones de dólares anuales. El programa transformativo de África no podrá progresar adecuadamente si no dispone de una movilización y gestión de los recursos transparente y sujeta a rendición de cuentas.

F. Fuentes de financiación alternativas

154. Algunos gobiernos locales han intentado poner en marcha modelos de gobernanza “*cash and carry*”, de recuperación de costos o de prepago, en los que los residentes pagan en el punto de consumo por servicios como el abastecimiento de agua, la electricidad, el transporte, el estacionamiento, la salud, la educación, las tasas de registro o cualquier otro servicio público. Sin embargo, esos sistemas parecen penalizar a los pobres más que a los ricos. Existe un problema real de asequibilidad y equidad en la prestación y el cobro de los servicios municipales. Consecuentemente, la sociedad civil y los movimientos sociales a menudo se han movilizado para oponerse a los programas de recuperación de costos.

G. Experiencias destacables con subvenciones vinculadas al rendimiento

155. A fin de potenciar los resultados de las autoridades locales en la recaudación de ingresos, la planificación y la prestación de servicios municipales de forma transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas, los asociados para el desarrollo y muchos Gobiernos han experimentado desde la década de 1990 con el uso de subvenciones vinculadas al rendimiento. Estas se han utilizado en países tan dispares como Kenya, Mozambique (proyecto ProMaputo), Swazilandia, Uganda, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe (véase el cuadro bajo estas líneas), Malí y Etiopía. Recientemente, los resultados positivos de Maputo han podido replicarse en Etiopía.

Mejora de la financiación de los gobiernos locales: el caso del proyecto PROMAPUTO en Mozambique

<i>Indicador</i>	<i>Valor del año de referencia (2006)</i>	<i>Objetivo (2009)</i>	<i>Resultado al final del proyecto (2010)</i>	<i>Resultado en 2020</i>
Recaudación de ingresos	3,5 millones de dólares	7,7 millones de dólares (120% respecto al año de referencia)	9,8 millones de dólares (180% respecto al año de referencia)	*
Desechos sólidos recogidos y depositados en vertederos	253 toneladas por día	600 toneladas por día	650 toneladas por día (en 2011)	*
Tiempo necesario para tramitar una nueva solicitud de licencia de construcción, en promedio	8 meses	3 meses	28 días	*
Auditoría completada y publicada en los seis meses posteriores al ejercicio	No cumplido	Anual	Cumplido en 2008, 2009 y 2010	*

Fuente: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/16187076/mozambique-promaputo-maputo-municipal-development-program-project>.

156. En Etiopía, el Ministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Construcción concedió subvenciones vinculadas al rendimiento a 19 autoridades locales, con una base principal de beneficiarios de 2,85 millones de personas (el 50% mujeres) en términos de acceso a mejores servicios de agua y saneamiento, carreteras, alcantarillado, eliminación de desechos y nuevos mercados. Al finalizar el proyecto, todas las ciudades participantes habían aumentado sus ingresos derivados de fuentes propias en un 135% entre 2008/09 y 2012/13. En 2012/13, todas las ciudades habían subsanado sus atrasos de auditoría (de entre cinco y siete años en 2008) y habían presentado en plazo auditorías externas sin reservas para 2012/13. Las subvenciones del Gobierno central aumentaron también en magnitudes similares. De este modo, tanto las subvenciones del Gobierno y los ingresos propios aumentarán si se mantiene el crecimiento económico y la buena gobernanza.

157. En las principales ciudades de Benin, entre 1999 y 2004, el proyecto de gestión descentralizada superó las metas de recaudación de ingresos. En el Senegal, a raíz de la descentralización, algo tan sencillo como la nomenclatura y numeración de las calles permitió mejorar la prestación de servicios y la facturación tributaria. Como resultado de ello, la facturación de impuestos municipales aumentó en un 50%, y con tasas de recaudación del 90%. En Burkina Faso, Guinea, Mauritania y el Togo se registraron resultados similares.

158. Esos programas experimentales han logrado mejorar la recaudación de ingresos, la creación de capacidad y la prestación de servicios, en gran parte debido a su enfoques participativos e impulsados localmente de aprendizaje práctico, así como al apoyo político, la estabilidad, la previsibilidad y las recompensas explícitas para el personal que cumplía sus objetivos. Los programas experimentales también ponen de relieve la necesidad de adaptar los programas a los distintos tipos de ciudades y separar las grandes ciudades primarias de las poblaciones medianas y pequeñas. La sostenibilidad de esas intervenciones, con todo, solo puede evaluarse plenamente una vez se agota la financiación aportada por los asociados para el desarrollo. Ahí está el quid de la cuestión: la sostenibilidad dependerá de un crecimiento constante de las economías urbanas y nacionales que proporcione la base de ingresos necesaria para que los Gobiernos centrales puedan continuar con el desembolso de subsidios ligados al rendimiento.

H. Mandatos sin financiación

159. El contexto nacional determina la naturaleza y estructura de esas subvenciones. La fórmula de “partes equitativas para los gobiernos locales” de Sudáfrica incorpora principios y elementos de equidad, así como factores de corrección de los ingresos generados por fuentes propias, y parece ser una buena práctica. La buena práctica de esta fórmula consiste en un examen participativo y transparente continuo con el que poder adaptarse a los cambios en las circunstancias, tener en cuenta los diferentes tipos de municipios y reducir al mínimo la existencia de mandatos sin financiación, es decir, las situaciones en que las autoridades locales deben prestar servicios para los que no se han asignado los correspondientes fondos.

I. Préstamos

160. La capacidad legal e institucional para obtener préstamos y establecer tarifas por servicios es un aspecto clave de la gobernanza descentralizada que existe en muchos países. Por lo general, sin embargo, las autoridades locales solo pueden recurrir a empréstitos o establecer tarifas con la aprobación del Gobierno central. En la práctica, la solvencia de las autoridades locales urbanas es débil, especialmente en los casos en que el Gobierno central carece igualmente de solvencia crediticia. En algunos casos, los Gobiernos centrales pueden bloquear el establecimiento de tarifas viables desde el punto de vista financiero y la aplicación de tasas adeudadas a las autoridades locales. Esta circunstancia pone a muchas autoridades locales en una difícil posición financiera, con un alto grado de endeudamiento e incapaces de pagar el desarrollo de capital y abonar los salarios y los costos de los servicios que prestan.

J. Comercialización y privatización

161. Si se aceptan las tendencias mundiales como un indicador fiable, es posible que continúe extendiéndose la comercialización de los servicios y los sistemas de prepago (mediante contadores inteligentes de agua y electricidad, por ejemplo). A fin de mejorar las posibilidades de éxito de esos programas, los gobiernos locales deberán invertir más en la gobernanza participativa, como se pone de manifiesto en la presupuestación participativa. Debe establecerse un diálogo más amplio con los interesados del sector no estructurado de la economía a fin de transformar la economía informal en un contribuyente importante y un asociado en la prestación de servicios y la aportación de infraestructura, y también con los hogares pobres, a fin de garantizar que los precios son asequibles y equitativos. La base de ingresos para los gobiernos nacionales y locales debe aumentar a un ritmo más rápido que el del aumento de las necesidades, y se deben adoptar medidas para recaudar todas las deudas a las autoridades locales y ampliar las buenas prácticas existentes.

K. Gobernanza innovadora

162. En todo el continente han ido en aumento lo que podrían considerarse “innovaciones frugales”, en las que se han adaptado las TIC para permitir transferencias de dinero, actividades de comercialización y el pago de bienes y servicios. Aun cuando las innovaciones frugales pueden entenderse como una expansión del sector privado en la prestación de servicios, es posible que a corto plazo hayan beneficiado a muchos de quienes ocupan la base de la pirámide del desarrollo en África al facilitar una mayor inclusión financiera, el acceso a la información y los servicios, la participación en la actividad política y la gobernanza y el acceso a la educación y la salud, así como oportunidades comerciales. La mayoría de los países reconocen (sin haber conseguido aprovecharlas plenamente todavía) las ventajas de las TIC y las innovaciones en materia de las tecnologías de la información y las innovaciones en el terreno del gobierno, la legislación, la sanidad, la educación y el comercio electrónicos. Los programas de alcance nacional se encuentran en fase embrionaria. Las políticas de TIC de Botswana (Maitlamo), por ejemplo, consisten en un programa integral que incluye la ampliación del acceso a Internet y la formación gratuita en el uso de computadoras para los pobres. Las aptitudes y la infraestructura siguen siendo algunos de los principales desafíos para programas de ese tipo. Los sistemas basados en la comunidad también han facilitado los procesos de gobernanza y desarrollo urbanos en formas innovadoras y eficaces en función de los costos (recuadro 12).

Recuadro 12

El papel de la comunidad en el desarrollo urbano: Umuganda en Rwanda

Umuganda (que puede traducirse como “unirse para obtener un resultado”) es un ejemplo de cómo puede enfocarse la participación de la comunidad en el desarrollo urbano. En la cultura tradicional, los miembros de la comunidad recurrían a sus familias, amigos y vecinos para ayudarles a completar una tarea difícil. Los beneficios de *umuganda* no son meramente económicos; también cimienta la participación de la comunidad y refuerza la cohesión entre personas de estratos y procedencias diversas. *Umuganda* contribuye al crecimiento y al desarrollo, ya que permite cosechar los beneficios del trabajo voluntario y disponer de más capital para invertir en el país (más de 60 millones de dólares de los EE.UU. desde 2007). Entre los proyectos culminados con éxito se cuentan la construcción de escuelas, centros médicos, plantas hidroeléctricas, la rehabilitación de humedales y la creación de parcelas agrícolas altamente productivas.

Fuente: informe Nacional de Rwanda a Hábitat III, pág. 38.

L. Gobernanza y estado de derecho

163. A menudo, las leyes relativas a la planificación y la gestión urbanas se ven desacreditadas porque quedan anticuadas y dejan de ser socialmente necesarias o pertinentes. Se necesitan nuevos convenios a fin de elaborar normas socialmente necesarias y pertinentes para la gestión urbana: pactos y leyes que obliguen tanto a los dirigentes como a la ciudadanía.

M. Asociaciones internacionales, regionales y locales

164. Habida cuenta de que la urbanización y el crecimiento urbano se ven acompañados por la proliferación de asentamientos irregulares y un enorme desequilibrio en las infraestructuras, se hace necesario un cambio profundo y radical en las alianzas internacionales para el desarrollo. Será preciso hacer mayor hincapié en el desarrollo urbano para compartir los conocimientos técnicos, movilizar recursos para infraestructuras y el fomentar la capacidad.

165. Las asociaciones son importantes para grandes proyectos urbanos en los que las autoridades locales urbanas dependen de que el Gobierno central se ocupe de la obtención de préstamos y la ejecución de los proyectos, o bien de transferir los préstamos a las autoridades locales urbanas. En Angola, la gestión urbana y la prestación de servicios sigue siendo facilitada por departamentos del Gobierno central. Algunos proyectos, como el plan de desarrollo urbano y vivienda de Kilamba City, en Luanda, cifrado en 3.500 millones de dólares y terminado en 2012, se han financiado con préstamos externos. De forma análoga, el tren ligero urbano de Addis Abeba (475 millones de dólares) terminado en 2015 fue financiado mediante préstamos externos obtenidos a través del Gobierno central. El proyecto de mejora de la autopista Nairobi-Thika (recuadro 10) se financió en parte con préstamos del Banco Africano de Desarrollo al Gobierno de Kenya. Es importante que los futuros proyectos de infraestructuras adopten tecnologías con bajas emisiones de carbono, especialmente en la vivienda, la energía, el transporte, el agua y el saneamiento, así como que reduzcan al mínimo la carga de la deuda para las generaciones futuras.

N. Limitaciones en la capacidad

166. La mayoría de los gobiernos nacionales y locales de África debe hacer frente a limitaciones técnicas, humanas y financieras para planificar y gestionar la rápida urbanización. La planificación, gestión, legislación y gobernanza urbanas también van rezagadas en relación con el rápido avance de la urbanización, por lo que aún no están preparadas para gestionar la urbanización en curso o prevista.

O. Limitaciones en los datos y los conocimientos

167. Este problema limita las estrategias, planes y decisiones de base empírica e impide la visualización, la supervisión y la evaluación de la aplicación a largo plazo.

P. Colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno

168. Es necesario un convenio entre los gobiernos locales y centrales en torno a los objetivos y los resultados, con marcos e indicadores para la rendición de cuentas. La existencia de múltiples y a menudo contradictorios programas e iniciativas normativas constriñe la capacidad de las autoridades locales para funcionar eficazmente.

Q. Estructuras administrativas no adaptadas al desarrollo

169. Muy a menudo, las estructuras administrativas no están adaptadas o no resultan lo suficientemente flexibles para el nuevo papel que deben desempeñar las ciudades. Las estructuras siguen siendo estáticas, mientras que la urbanización está transformando rápidamente las configuraciones espaciales, y las estructuras no se han adaptado a las posibles funciones de las aglomeraciones urbanas.

R. La planificación local no está contextualizada en la planificación nacional

170. Los países no están teniendo en cuenta la urbanización como megatendencia transversal en sus planes nacionales de desarrollo. Los planificadores nacionales del desarrollo y la economía prestan poca atención a la función que las zonas urbanas y la urbanización pueden desempeñar en el proceso de desarrollo.

171. En la planificación de un territorio nacional, las políticas urbanas nacionales deben basarse en un consenso nacional para crear un modelo debidamente diferenciado de la gobernanza y la gestión urbanas. Esto implica que las poblaciones pequeñas de poblaciones reducidas y actividad microeconómica no pueden funcionar como las ciudades secundarias o los centros metropolitanos por lo que los gobiernos de provincia o distrito deben trabajar activamente en aras de una descentralización funcional y fiscal sustantiva para las zonas metropolitanas y las ciudades secundarias. Las políticas urbanas nacionales deben definir el fundamento de una descentralización escalonada a medida que aumenta la capacidad institucional de las autoridades locales, y es necesario supervisar esas políticas a través de un programa sistemático de reforma fiscal y legislativa.

S. Cuestiones normativas y orientaciones

172. En lo relativo a la prestación de servicios y la ampliación de las políticas de recuperación de costos, los municipios tienen que atender continuamente el triple desafío de la asequibilidad, la morosidad en los pagos y la reticencia a forzar el cumplimiento de esos pagos. Los Gobiernos y los municipios también deberían colaborar más con los ciudadanos para garantizar que no se ponen en peligro los derechos, así como para mejorar la asequibilidad y la equidad y evitar las tensiones sociales que se han presenciado en algunas ciudades, en particular en relación con la privatización de servicios. Es más: aun cuando se está prestando la debida atención a soluciones a escala local para hacer frente a estos desafíos, los patrones no sostenibles de urbanización van mucho más allá del contenido local y nacional y se insertan en los sistemas internacionales de gobernanza, comercio y regulación.

173. Habida cuenta de que la fortaleza financiera de una ciudad es un elemento clave de la gobernanza urbana y la capacidad para prestar servicios, debería hacerse mayor hincapié en aumentar el porcentaje de generación de “ingresos propios” y de renta disponible per cápita. Del mismo modo, la vigilancia futura debería insistir en el seguimiento de las mejoras en los ingresos propios como parte del total de ingresos. Sobre la base de la experiencia obtenida en programas piloto desarrollados por algunos países en asociación con los principales interesados desde el decenio de 1990, hay margen para ampliar el uso de subvenciones supeditadas al rendimiento para los gobiernos locales. Los resultados obtenidos en la creación de ingresos propios a partir de tierras urbanas deben ser un indicador del desempeño.

174. La tierra, que podría ser la principal fuente de ingresos para las autoridades locales, está mal gestionada. Los Estados miembros deben permitir que las autoridades locales inviertan más en la gestión eficaz de la tierra y la recaudación de ingresos y optimicen la amortización del valor de la tierra. En sus relaciones con los gobiernos locales, los Gobiernos centrales deben centrar sus esfuerzos en asegurarse de que no haya mandatos sin financiación.

175. Será necesario reforzar el desarrollo de la capacidad y la colaboración a múltiples niveles a fin de fortalecer la gobernanza y el rendimiento a escala tanto nacional como local. Es preciso abrir nuevas corrientes de apoyo a la investigación y el desarrollo en las universidades de África. El programa de transformación estructural exigirá innovaciones locales para resolver los problemas locales en formas que hagan necesarias la confianza y la colaboración entre los gobiernos, las universidades y el sector privado.

176. Los informes nacionales para Hábitat III revelan que en muchos países africanos la participación de la población en general en los procesos de planificación del desarrollo urbano y la formulación de las políticas correspondientes es mínimo. En este sentido, los países africanos deberían adoptar y aplicar procesos que permitan a los ciudadanos, incluidos los grupos vulnerables, participar en la planificación del desarrollo y la formulación de políticas. Esto exige una profunda reforma de la gobernanza urbana que cree los mecanismos apropiados para la deliberación, la moderación de conflictos, la cooperación, la coproducción y el aprendizaje mutuo a fin de que se adopten las mejores decisiones posibles en el desarrollo de las ciudades.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Transformación estructural mediante la urbanización

177. El rápido crecimiento urbano y la urbanización ofrecen una oportunidad sin precedentes para acelerar la transformación de África y su capacidad para responder a los desafíos del desarrollo. Hay pruebas en todo el mundo que apuntan a que la vinculación del desarrollo urbano y económico genera interacciones positivas o beneficios indirectos que mejoran el bienestar económico y social.

178. Varias presentaciones en los informes nacionales para Hábitat III, así como algunas opiniones expresadas en las reuniones consultivas regionales, confirmaron que, en comparación con la situación 20 años atrás, hay en toda África una mayor concienciación de que no puede seguir haciéndose caso omiso del crecimiento urbano y la urbanización. Los Gobiernos africanos están ahora más unidos en torno a una visión transformadora de las estructuras para un continente integrado, pacífico y próspero, como se expresa en la Agenda 2063 de la Unión Africana. En consecuencia, los encargados de la formulación de políticas deben aprovechar este impulso para impulsar a la ciudadanía e incorporar la urbanización y la gestión urbana en todos los programas de desarrollo nacionales y sectoriales.

179. En el informe se reafirma la vigencia de los principios y objetivos del Programa de Hábitat y su pertinencia para la Nueva Agenda Urbana. Asimismo, se reitera en él la importancia que tienen la vivienda y el desarrollo urbano sostenible para el crecimiento y la transformación estructural de

África. La Agenda 2063 se pondrá en marcha en una era urbana en la que el 50% de África estará urbanizada en 2035 y una población activa urbana de 1.100 millones de personas (superior a la de la India o China) será responsable de una parte importante de la producción y el consumo a escala mundial. Por lo tanto, una buena planificación y gestión del crecimiento urbano y la urbanización ofrece la oportunidad de crear empleos dignos, mejorar los niveles de vida y fomentar el desarrollo sostenible.

180. A fin de aprovechar la urbanización para la transformación estructural, las ciudades y los asentamientos humanos deben contar con una planificación y una gestión correctas y alineadas con los objetivos de desarrollo nacionales. Esto exige la incorporación de la urbanización en los planes nacionales de desarrollo. También hace necesarias políticas urbanas nacionales con las que crear un marco para estrategias y respuestas para la urbanización sostenible. Es esencial prepararse para el crecimiento urbano futuro mediante la planificación urbana, la gestión y la legislación, incluso en las zonas urbanas intermedias, donde está previsto que se produzca el mayor crecimiento urbano en África.

B. Tendencias demográficas y medidas normativas

181. Datos presentados en los informes nacionales para Hábitat III y en la publicación “World Population Prospects” de Naciones Unidas muestran que durante los 25 años comprendidos entre 1990 y 2015, el crecimiento urbano de África ha mantenido un nivel elevado, con una media del 3,49%, mientras que la media anual de urbanización fue del 1,03%. Los principales factores que impulsan el rápido crecimiento urbano seguirán siendo el aumento natural de la población, la migración del campo a la ciudad, la migración regional y reclasificación administrativa de zonas periurbanas y asentamientos rurales como zonas urbanas. Otros factores demográficos determinantes serán la primacía, el incremento de la población joven y el avance de la clase media; la diversidad entre las regiones, dentro de los países y de las ciudades; la disminución de las tasas de fecundidad y mortalidad; el aumento de la esperanza de vida; y la mejora de los niveles de alfabetización, en particular para las niñas.

182. Las principales ciudades del continente siguen creciendo. En su mayoría se trata de ciudades costeras a baja altitud y con vocación mundial que precisarán infraestructuras para reducir los riesgos derivados del cambio climático y la elevación del nivel del mar. Sin embargo, el crecimiento urbano y la urbanización se concentrarán en el futuro en las ciudades pequeñas e intermedias, y principalmente en el interior. Esto hace necesarias intervenciones desglosadas para aumentar la capacidad y las infraestructuras de los distintos tipos de ciudades y fomentar un desarrollo que integre las ciudades pequeñas y las inversiones en la agricultura rural.

183. Todos los interesados consultados están de acuerdo en que África debe convertir el aumento de la población joven en un dividendo demográfico y evitar que se convierta en una losa demográfica. Para ello, se necesitarán inversiones en infraestructuras sociales y aptitudes personales, especialmente en materia de emprendeduría, ciencia, ingeniería y tecnología, a fin de dotar a los jóvenes de África de la capacidad necesaria para competir en un mundo cada vez más globalizado y crear sus propios empleos.

C. Productividad económica mediante urbanización

184. Desde la década de 1990, el promedio de crecimiento económico de África ha sido superior al 3% como resultado de la estabilidad política, el mejoramiento de las políticas, la mejora de la gobernanza, la consolidación de los mercados nacionales de servicios, las inversiones en infraestructuras y el aumento de los precios de los productos de consumo como consecuencia de la demanda de los países del grupo BRICS. Sin embargo, el crecimiento no se ha traducido en puestos de trabajo ni sus beneficios se han distribuido equitativamente. La demanda del creciente mercado de bienes y servicios urbanos se ha cubierto mediante el aumento de las importaciones, incluidos las de alimentos básicos como cereales que podrían cultivarse localmente. El análisis muestra que, para que la urbanización de África sea sostenible, y para alcanzar la transformación estructural recogida en la Agenda 2063, son necesarias inversiones en la industrialización agraria para aprovechar los vínculos urbano-rurales en ciudades pequeñas e intermedias, y que estas inversiones se centren en la adición de valor, la integración regional, la diversificación y el aumento de la productividad de la mano de obra en las PYMES y el sector no estructurado de la economía.

185. Para que África pueda aprovechar el considerable potencial de la urbanización y el crecimiento urbano y sea capaz de mitigar sus consecuencias negativas reales y probablemente debilitantes, se necesitarán intervenciones normativas concertadas en al menos cuatro ámbitos interconectados de salud financiera urbana: las instituciones y la gobernanza urbanas; la salud física, la planificación y el

diseño espaciales; la voluntad política; y el compromiso. En la sección siguiente se subrayan esas intervenciones.

D. Urbanización inclusiva para sociedades inclusivas

186. Desde 1996, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en colaboración con asociados internacionales, muchos países han invertido en la mejora de la salud urbana, el suministro de agua y los servicios de saneamiento, lo que ha resultado en una reducción de la proporción de personas que viven en barrios marginales. Sin embargo, la cantidad, calidad y asequibilidad de los servicios, la tierra y la vivienda sigue siendo un grave problema para la mayoría de la población. El recurso cada vez más frecuente a la comercialización y a soluciones del sector privado en la provisión de infraestructura urbana, vivienda, agua, recogida de desechos, seguridad y otros servicios ha incrementado la fragmentación urbana, el número de zonas residenciales de acceso restringido y las desigualdades entre ricos y pobres. Estas experiencias y pruebas indican que es necesaria una mayor intervención por parte del Estado para equilibrar las brechas, cada vez más profundas e insostenibles, abiertas por las soluciones del sector privado.

187. Además, se insta a las autoridades centrales y locales a que adopten un enfoque que abarque a todo el sector para abordar la entrega de tierras y viviendas: problemas de suministro (tierra, materiales de construcción), administración, marcos institucionales y finanzas. Ello requiere una coordinación basada en estrategias claras y participativas a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad y la economía.

188. Los datos analizados para el presente informe muestran que las ciudades productivas y seguras suelen ser las que cuentan con una distribución equitativa de la tierra y los servicios. Es preciso adoptar medidas para ampliar el acceso a la tierra y la vivienda a precios asequibles. Esto sugiere que la prioridad debe orientarse hacia una mayor seguridad de la tenencia, especialmente para los pobres, y que resulta igualmente prioritario reconocer como tal la lacra que supone la apropiación de tierras por los ricos y los promotores en colusión con políticos y funcionarios corruptos, y plantar cara a ese problema.

E. Descentralización de la gobernanza, empoderamiento de los ciudadanos y movilización de recursos

189. Los datos incluidos en los informes nacionales para Hábitat III las ciudades sostenibles son aquellas abiertas a todos y no solo a unos pocos. Esto puede conseguirse a través de medidas que promuevan una mayor participación de todos los ciudadanos en la gobernanza urbana y la gestión a nivel local. Al mismo tiempo, los Gobiernos deberían promover la descentralización de la administración local y la gestión urbana en formas que empoderen a las ciudades y los ciudadanos política, económica y técnicamente en todos los aspectos de la vida cotidiana, en la ejecución de los programas de vivienda y asentamientos sostenibles (vivienda, tierra, financiación, infraestructuras, servicios sociales, etc.).

190. Los Gobiernos han promulgado leyes y constituciones con potencial transformador y redistributivo en las esferas de la reforma agraria y la administración, la igualdad de género y gobiernos locales descentralizados. Sin embargo, los informes nacionales para Hábitat III, las pruebas empíricas y las aportaciones de la sociedad civil indican que siguen existiendo importantes déficits en los debates normativos, el desarrollo práctico y la vida cotidiana en lo tocante a esferas como la justicia (especialmente para las mujeres en cuestiones relacionadas con la tierra), el empoderamiento y la devolución. Para resolver los múltiples problemas de pobreza urbana, género, ingresos y desigualdad social que azotan África se precisa un empoderamiento adecuado e irreversible de todos los ciudadanos, y en particular de las mujeres, las personas que trabajan en el sector no estructurado de la economía, y habitantes de asentamientos informales y barrios marginales. Como se reconoce en la Agenda 2063, debe prestarse apoyo con carácter prioritario a la economía informal para estimular la generación de valor añadido y la creación de empleos decentes.

191. La tierra, que podría ser la principal fuente de ingresos para las autoridades locales, está mal gestionada. Debe seguir poniéndose especial énfasis en mejorar la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios y aumentar el porcentaje de generación de ingresos propios y de renta disponible per cápita. Para ello será necesario que los Gobiernos centrales inviertan más en la gestión eficaz de la tierra y la recaudación de ingresos y optimicen la amortización del valor de la tierra, además de combatir la corrupción en la administración de la tierra.

F. Medio ambiente, diseño espacial inclusivo e infraestructura

192. Con la urbanización, el crecimiento de las economías y la emergencia de la clase media, es probable que los problemas relacionados con los patrones complejos de consumo, la infraestructura

conexa, el transporte, la movilidad y los desechos vayan a peor. El análisis de los estudios de casos muestra que la construcción de más carreteras de mayor tamaño no resolverá los problemas de movilidad y congestión. Lo que sí funciona son las medidas a tres niveles que amplían el transporte público de bajo costo y alta frecuencia y permiten aumentar la movilidad de la mayoría pobre. Sin embargo, para reducir los embotellamientos, la congestión y otros problemas socioambientales conexos, se necesitarán medidas para limitar el uso del automóvil por los ricos, por ejemplo, mediante sanciones económicas, tasas, exclusión espacial y encarecimiento del estacionamiento. Solo se obtendrán los máximos beneficios de estas dos intervenciones si se combinan con intervenciones decididas para reducir el crecimiento desordenado de las ciudades y favorecer el modelo de ciudades compactas de alta densidad y espacios públicos para peatones, autobuses, tranvías y bicicletas. Estas intervenciones son de carácter político y no técnico: tiene que haber voluntad política, y los líderes de los gobiernos nacionales y locales deben acometer un cambio radical y comprometerse con estos marcos políticos, dentro de los cuales pueden cosecharse los frutos de la planificación técnica.

G. El futuro de las economías verdes urbanas

193. Consciente de que el mundo está entrando en una fase de economías con bajas emisiones de carbono, a África no le queda más opción que reestructurarse en consecuencia. Es necesario intensificar la adopción de medidas para invertir en el crecimiento ecológico y ampliar las tecnologías (y el uso) de la energía solar, la energía eólica, los biocombustibles y la energía térmica con los incentivos institucionales, fiscales y financieros adecuados, así como la inversión en infraestructura y educación. Habida cuenta de sus poderes normativos y su función como empleadores y como proveedores y consumidores de bienes y servicios (dividida la autoridad local), los gobiernos locales urbanos tienen en potencia un papel central en la incorporación de prácticas económicas que resulten en bajas emisiones de carbono. Este es un dividendo infrautilizado que los Gobiernos no pueden seguir pasando por alto.

H. Cuestiones transversales

194. Se han identificado cuestiones transversales de gobernanza, género, recopilación de datos y eficacia de los análisis y la vigilancia en todos los aspectos de la vivienda y los asentamientos humanos que deben integrarse en todas las medidas normativas. Debe ampliarse la producción de estadísticas de calidad sobre la población urbana y las investigaciones sobre los asentamientos humanos, a fin de aportar rigor a la recopilación de datos, ampliar y profundizar la calidad de los análisis y facilitar el acceso a los datos de forma práctica a un grupo más nutrido de encargados de formular políticas e interesados. También se necesitan mejores datos sobre las variables fundamentales de la economía no estructurada y su contribución al PIB; las ciudades y a su contribución al PIB; la migración circular; la movilidad urbana; y la estimación precisa de las contribuciones de los sectores de servicios y operaciones digitales para la economía de África.

195. En toda África se han adaptado las oportunidades de ampliación y mejora de las tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar las transferencias de dinero, la comercialización y el pago de bienes y servicios, la movilización política y la interacción social. Sin embargo, muchas de las autoridades centrales y locales no han sabido aprovechar plenamente todavía las ventajas de esas tecnologías y las innovaciones en el terreno del gobierno, la legislación, la sanidad, la educación y el comercio electrónicos. Es preciso acelerar las inversiones en infraestructura, educación y fomento de la capacidad en este sector.

Referencias

Comisión de la Unión Africana (2014) Posición Común Africana sobre el programa para el desarrollo después de 2015. Marzo de 2014 Addis Abeba: Unión Africana. www.african-union.org (última visita: 28 de febrero de 2016).

Beacon (2014): “Urban solid waste characteristics and household appetite for separation at source in Eastern and Southern Africa”. *Habitat International*, vol. 43 (2014), págs. 152 a 162. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.001>.

Taller de desarrollo (2014). Atlas de Cacuo, julio de 2014. Luanda: Taller de desarrollo, págs. 4 a 5.

Oficina de Estadística de Ghana (2010). Censo de población y vivienda de 2010.

Red Global de Herramientas del Suelo (2014). “Addressing the information requirement for the urban poor: STDM pilot in Uganda” Brief 1/2014. Nairobi: ONU-Hábitat/ Red Global de Herramientas del Suelo.

Kessides, C. (2006). *The urban transition in Sub-Saharan Africa: implications for economic growth and poverty reduction*. Washington DC: Alianza de Ciudades.

Mason, N. M., T. S. Jayne y B. Shiferaw (2015). “Africa’s rising demand for wheat: trends, drivers and policy implications”. *Development Policy Review*, vol. 33, núm. 5, págs. 581 a 613.

McKinsey y otros (2012). *The rise of the African consumer*: informe de McKinsey’s Consumer Insight Centre (Sudáfrica).

Misago, J. P., Monson, T., Polzer, T. y Landau, L. (2010). Mayo de 2008 *Violence against foreign national in South Africa: understanding causes and evaluating response*. Informe de investigación, Programa de Estudios sobre Emigraciones Forzadas (FMSP), Universidad de Witwatersrand y Consorcio para los Refugiados y Migrantes en Sudáfrica (CoRMSA), Johannesburgo.

Overseas Development Institute (ODI) (2010). “Hidden and exposed: urban refugees in Nairobi, Kenya”. Documento de trabajo del Grupo de Política Humanitaria. Londres.

ODI (2014). “Remittances: the huge cost to Africa in money transfer fees”. Londres: Overseas Development Institute, informe, abril de 2014. <http://www.odi.org/remittances-africa> (última visita: 12 de diciembre de 2016).

DAES (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)*.

PNUMA (2013b). *City-level decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transitions*. Nairobi.

UN-Habitat (2006). *State of the World’s Cities 2006/7 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Nairobi.

UN-Habitat (2010). Informe, *State of African Cities*. Nairobi: Naciones Unidas.

UNISDR (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. www.unisdr.org (última visita: 28 de febrero de 2016).

_____ (2015). Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, disponible en <http://www.wssinfo.org> (última visita: 12 de diciembre de 2016).

Banco Mundial (2008 y 2015). Etiopía: proyecto de desarrollo de los gobiernos locales urbanos. Washington, D.C.: Banco Mundial.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/05/9435993/ethiopia-urban-local-government-development-project> (última visita: 28 de febrero de 2016).

Banco Mundial (2015a). *The Africa Competitiveness Report 2015*. Washington DC: Banco Mundial/Foro Económico Mundial/Banco Africano de Desarrollo, págs. 4 a 6.

Banco Mundial (2015b). Etiopía: proyecto de desarrollo de los gobiernos locales urbanos. Washington, D.C.: Banco Mundial.