
POLÍTICAS URBANAS NACIONALES PARA ENLAZAR LA AGENDA URBANA GLOBAL CON LAS ESPECIFICIDADES LOCALES

- LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS
NACIONALES EN ÁFRICA

Edgar Pieterse

- ENFOQUES NACIONALES Y LOCALES HACIA
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA AGENDA
URBANA EN ARGENTINA

Gabriel Lanfranchi

Edgar Pieterse

Director, African Centre for Cities, Universidad de Ciudad del Cabo y Cátedra de Investigación en Políticas Urbanas por el Departamento de Ciencia y Tecnología y la National Research Foundation de Sudáfrica

Nota de agradecimiento. Agradezco el apoyo institucional brindado por la Robert Bosch Academy de Berlín, quien me proporcionó el espacio para trabajar en este capítulo. También la Coalition of Urban Transitions me permitió realizar esta investigación. Por último, agradezco el encargo a Hannah Abdullah y al equipo de CIDOB. Me hago responsable de todos los errores que se puedan encontrar en el texto.

Hasta hace poco, la mayor parte de los gobiernos africanos negaban el fenómeno de la urbanización, lo cual encuentra su origen en, por lo menos, dos factores. El primero es que la mayoría de partidos políticos que en el pasado lucharon por la independencia contra los poderes coloniales creen firmemente que «liberación» significa volver a la tierra que estos les arrebataron. El otro factor es que la segunda revolución verde y las infraestructuras de transporte –como puertos, carreteras y aeropuertos– fueron el núcleo del discurso del renacimiento africano de los años noventa, popularizado por los expresidentes Thabo Mbeki y Olusegun Obasanjo. Este fenómeno enlazaba con las corrientes ideológicas más nostálgicas sobre la tierra y ponía toda la atención en un África que conseguiría su debido lugar en el orden global (económico) por medio de la productividad de la agricultura y el enriquecimiento de minerales. Asimismo, existía una consideración política esencial: la mayor parte de las fuerzas políticas de la oposición estaban ganando apoyo e influencia en las áreas urbanas donde se celebraban elecciones democráticas, a menudo desplazando del poder al partido dirigente. La expresión más visceral de estos arraigados prejuicios en contra de lo urbano fue el compromiso de cortar de raíz la migración del campo a la ciudad (Smit y Pieterse, 2014).

No obstante, dos décadas más tarde se ha podido apreciar un cambio enorme en las políticas públicas africanas. La transición urbana de África es vista como una oportunidad para conseguir los ambiciosos objetivos de la visión estratégica a largo plazo de la Unión Africana: la Agenda 2063 (Unión Africana, 2015), que puede leerse como la contribución de África a varios procesos políticos globales. Más concretamente, tanto el continente africano como sus países individualmente han tenido que formular respuestas a las diversas cumbres internacionales organizadas por Naciones Unidas entre 2015 y 2016, como las relativas a la reducción del riesgo de desastres (Sendai), la financiación para el desarrollo (Adís Abeba), los objetivos de desarrollo sostenible –ODS– para 2030 (Nueva York), el clima (París) y Hábitat III (Quito). El cambio de discurso que se puede apreciar en la Agenda 2063 es el resultado de múltiples presiones provenientes de los movimientos de la sociedad civil, la crítica académica, las recomendaciones

Las políticas urbanas nacionales son una herramienta importante para integrar completamente el giro urbano en los procesos políticos multinivel en todo el continente africano.

políticas de las agencias de desarrollo, la incidencia política de los gobiernos locales organizados y, muy importante, la creciente influencia de las consultorías internacionales de gestión en el diseño de las agendas políticas nacionales y regionales (Swilling y Hajer, 2017). Los responsables de políticas estratégicas que trabajan en instituciones panafricanas clave como la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA), ONU – Hábitat África y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) han sido capaces de utilizar estas presiones para provocar un cambio político que no solo empiece a abordar la transición urbana sino que además asegure un buen número de nuevos marcos políticos y mecanismos institucionales para supervisarlos (Pieterse *et al.*, 2018). Para demostrar este argumento, el presente artículo analiza el surgimiento de este fenómeno y se centra en algunas políticas panafricanas. El objetivo es demostrar el origen y la importancia de las políticas urbanas nacionales como herramienta para integrar completamente el giro urbano en los procesos políticos multinivel de todo el continente africano.

I. Resumen histórico de los principales hitos políticos

Para comprender este punto es de utilidad remontarnos a 1998, año en que tuvo lugar la conferencia sobre el renacimiento africano. Ese evento marcó un punto de inflexión en los asuntos políticos africanos dado que muchos líderes destacados quisieron establecer un nuevo discurso político que galvanizara las reformas democráticas y económicas a lo largo y ancho del continente a fin de hacer frente de una manera más efectiva a las presiones ejercidas por la globalización (Malagapura, 1999). El acontecimiento estuvo marcado por tres prioridades políticas: el desarrollo de la agricultura; la ciencia y la tecnología, y la reiteración de los llamados *valores africanos* como *ubuntu* (es decir, la interdependencia social y la solidaridad) que tienen su origen en los sistemas de conocimiento y prácticas indígenas. Este foco en el conocimiento indígena subrayaba el compromiso por la generación de una confianza y un orgullo culturales con los que poder reivindicar la contribución única y particular de África al mundo, así como de la capacidad necesaria para tomar las riendas de su destino (Malagapura, 1999).

A nivel práctico, el discurso del renacimiento africano se materializó en una agenda panafricana para coordinar el desarrollo de la tan necesitada infraestructura económica, que incluía centrales de energía, carreteras, aeropuertos, puertos, conectividad y tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), etc. Estas infraestructuras se consideraban esenciales para contribuir a la producción agrícola y a la obtención de un mayor beneficio en torno al sector de la minería. El ámbito de la ciencia y la tecnología se consideraba clave para generar un conocimiento local que posibilitara un mayor enriquecimiento de los minerales en los países africanos antes de exportar los productos a los mercados internacionales. El discurso del renacimiento africano y la NEPAD cobraron energía a partir del año 2000 cuando los índices de crecimiento del PIB experimentaron un fuerte aumento en la mayor parte del África subsahariana, lo que generó una mayor confianza a nivel político, así como un renovado impulso para seguir en esas mismas líneas.

No obstante, para nuestro objetivo es importante remarcar que la cumbre de la Unión Africana que se celebró en Maputo en 2003 dio como resultado una resolución cuya finalidad era establecer una colaboración formal con ONU-Hábitat para preparar una perspectiva africana y una respuesta política al fenómeno de la urbanización. Gracias a esta colaboración se creó la African Ministerial Conference on Housing and Urban Development (AMCHUD), que celebró su primera reunión en febrero de 2005. Dada la estrecha relación de trabajo con ONU-Hábitat, su discurso principal sobre desarrollo urbano impregnó de manera importante las declaraciones de las diversas conferencias AMCHUD que se celebraron a lo largo de los años. Este foro resultó un buen punto de partida para abordar el fenómeno de la urbanización, pero resultó de escasa influencia en la formulación de los puntos de mayor importancia de las diferentes políticas a realizar por la Unión Africana. Sin embargo, en 2008 se celebró en Abiyán una reunión de ministros de Finanzas en el seno de la Unión Africana en la que se acordó la necesidad de desarrollar una estrategia que abordara el fenómeno de la urbanización. Este acuerdo se materializó en 2010, cuando se presentó dicha prioridad en el marco de una asamblea de los miembros; se trató, sin embargo, de un proyecto fallido desde el inicio, ya que el brazo operativo de la Unión Africana no realizó ninguna institucionalización ni implementación visible de la estrategia. Asimismo, tuvo una influencia limitada en el pensamiento político y las prioridades del Banco Africano de Desarrollo, que obtiene sus orientaciones políticas directamente de la Unión Africana.

La Agenda 2063 marca un importante punto de inflexión política en la manera como se percibe el fenómeno de la urbanización.

A pesar de estas limitaciones formales, el discurso sobre la urbanización sostenible sí apareció en varios documentos y procesos de la Unión Africana. El más importante es la Agenda 2063, cuyo borrador fue publicado en 2013 en el marco del 50 aniversario de la Organización de la Unidad Africana (precursora de la Unión Africana). Su versión final se adoptó en 2015 tras un proceso de consultas y representó una contribución directa a la cumbre sobre los ODS de ese año. Es significativo que la Agenda 2063 marcara un importante punto de inflexión política en tanto en cuanto la urbanización pasó a ser una dimensión crítica del futuro próspero y sostenible que se esperaba para el continente africano. Así, la Agenda declara:

«Aspiramos a que, para 2063, África sea un continente de prosperidad compartida, que disponga de los medios y los recursos necesarios para dirigir su propio desarrollo [...] y donde [...] las poblaciones africanas tengan un nivel y una calidad de vida elevados, buena salud y bienestar; donde la ciudadanía tenga una buena formación y suficiente cualificación apoyada en la ciencia, la tecnología y la innovación para una sociedad del conocimiento [...]; *donde las ciudades y otros asentamientos sean centros de actividades culturales y económicas, dotadas de infraestructuras modernas, y donde las personas tengan cubiertas todas las necesidades básicas incluyendo la vivienda, el agua, el saneamiento, la energía, el transporte público y las TIC;* y donde las economías sean transformadas estructuralmente para generar un crecimiento compartido, empleos decentes y oportunidades económicas para todos.» (Unión Africana, 2015, énfasis añadido)

Este cambio en la comprensión política del papel de la urbanización en el desarrollo sostenible puede atribuirse a los esfuerzos realizados al margen de la Unión Africana para dar a este reto un empujón hacia arriba en la lista de prioridades políticas, algo que no tuvo mucho éxito en los primeros años. No obstante, la combinación de una estra-

tegia formal de la Unión Africana con los esfuerzos realizados por otros actores panafricanos como ONU – Hábitat África, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos África, Cities Alliance y redes académicas e instituciones como la Association of African Planning Schools y el African Centre for Cities impulsó la importancia del desarrollo sostenible en África. De hecho, ONU – Hábitat África desarrolló una perspectiva africana única en su esfuerzo por generar más discusión así como para prepararse para Hábitat III. En 2015, publicó *Towards an African Urban Agenda*, que luego se introdujo en otra declaración política publicada por la Unión Africana y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): el *African Economic Outlook 2016, Sustainable Cities and Structural Transformation* (OCDE et al., 2016). Esta poderosa intervención puso sobre la mesa el tema de las ciudades sostenibles desde el punto de vista económico, desestabilizando las prescripciones neoclásicas convencionales repetidas una y otra vez en los análisis macroeconómicos del Banco Africano de Desarrollo y la Unión Africana.

El hecho verdaderamente más decisivo fue la apuesta por la dimensión urbana que realizaron los economistas del desarrollo más destacados de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas. Bajo el liderazgo de Carlos Lopes, UNECA puso en primer plano la necesidad imperiosa de llevar a cabo transformaciones estructurales en las economías africanas. Esto incluía la necesidad de terminar con la tendencia por la que la mayor parte de las mismas no eran capaces de crear un componente industrial suficientemente relevante para sus economías, algo que, a su vez, impedía un crecimiento generador de empleo. Además, UNECA desarrolló un argumento que conectaba los imperativos del crecimiento sostenible (la economía verde) con políticas económicas intensivas en mano de obra, y, asimismo, identificaba las dimensiones territoriales en las que se podía conseguir una industrialización verde e inclusiva. Igualmente, apuntó, con una energía destacable, los riesgos de ignorar el fenómeno de la urbanización. En la edición de 2017 de su informe principal lo argumentaba del siguiente modo:

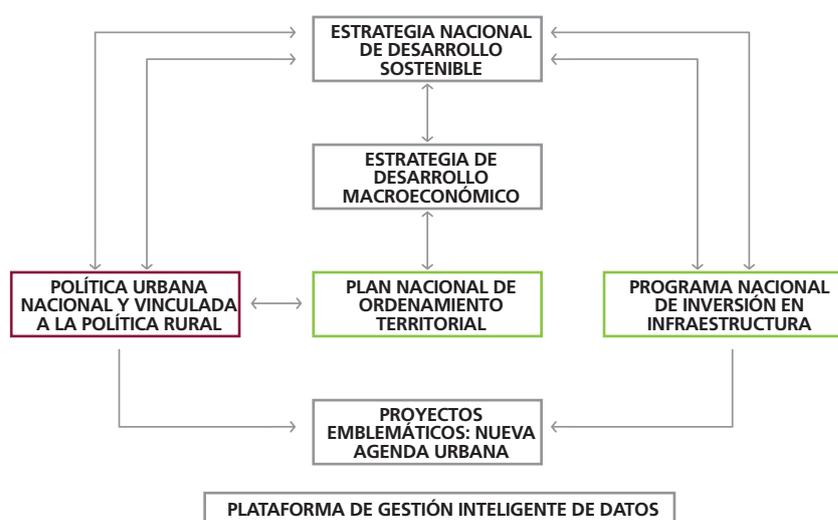
«Las ciudades africanas se caracterizan por tener que hacer frente a retos como una baja productividad, una creación de empleo limitada, importantes déficits en cuanto a infraestructuras y servicios, débiles relaciones con las zonas rurales, un importante sector informal, desigualdades crecientes, daños ambientales en aumento, vulnerabilidad al cambio climático y sistemas y capacidades institucionales débiles. Estos obstáculos, si no son resueltos, comprometen la posibilidad de poner la urbanización al servicio de la transformación estructural. [...] El reto al que África debe hacer frente es, pues, acelerar la transformación estructural aprovechando la rápida transición urbana para promover la diversificación económica, poniendo una especial atención en la industrialización, que permitirá crear empleos, mejorar el acceso a los servicios básicos y reducir las desigualdades y la pobreza.» (UNECA, 2017)

II. Enfoque político global para incorporar la política local

En paralelo a los esfuerzos globales para preparar la cumbre sobre los ODS y la COP21 de París, ambas celebradas en 2015, también se

estaban haciendo preparativos para la conferencia Hábitat III, que las Naciones Unidas celebran cada veinte años para reflexionar sobre los asentamientos humanos y el desarrollo territorial¹. En coordinación con ONU-Hábitat, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), en cuanto voz política de los gobiernos locales organizados a nivel internacional, estableció un grupo de trabajo multiactor que impulsara un mecanismo institucional práctico para abordar el desarrollo urbano en los procesos nacionales de políticas. Otra prioridad era que este mecanismo reconfigurara la gobernanza multinivel sobre la base de que los objetivos de desarrollo sostenible solo pueden conseguirse si se localizan, es decir, si su implementación es realizada por los gobiernos locales de la mano de la ciudadanía y la sociedad civil. El mecanismo preferido fueron las políticas urbanas nacionales (PUN). Por medio de un proceso de diseño político internacional, CGLU y ONU-Hábitat definieron las PUN como «un conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado, dirigido por el gobierno nacional que coordina y reúne diversos actores para lograr una visión y unos objetivos comunes que fomenten un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo, y resiliente a largo plazo» (ONU-Hábitat, 2014). Esta agenda de incidencia política debe entenderse en el marco de unos sistemas de descentralización democrática limitados e inadecuados en la mayor parte del Sur global a pesar de los compromisos políticos formales establecidos en la cumbre de Río de Janeiro, de 1992 (cuyo documento resultante es la Agenda 21), y la Declaración Hábitat II, de 1996.

Imagen 1. Mecanismos institucionales habilitadores a nivel nacional



Fuente: UCLG, 2016.

En la cuarta edición del informe insignia de CGLU (*GOLD IV Report*), la red de gobiernos locales presentó una perspectiva firme sobre cómo deberían ser los marcos macropolíticos y dónde encajarían las políticas nacionales y rurales. La imagen 1, adaptada del informe, resume la importancia de las estrategias nacionales de desarrollo como marco esencial que se compone de una serie de elementos de planificación con base empírica, a la vez que los guía, con el fin de promover una coordinación y un alineamiento efecti-

1. ONU-Hábitat estableció una serie de unidades políticas para varios ámbitos a fin de desarrollar recomendaciones durante el proceso de Hábitat III. Una de estas unidades, que estaba formada por varios actores, desarrolló una perspectiva y unas directrices sobre las políticas urbanas nacionales. Para más información, ver: Naciones Unidas (2016).

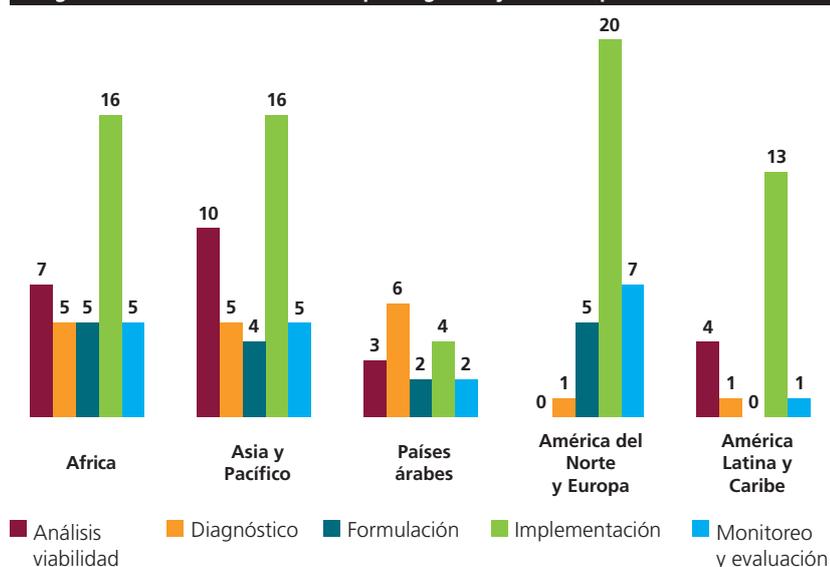
vos para a consecución progresiva de los ODS.

De acuerdo con este enfoque, la estrategia de desarrollo nacional sostenible da cuenta de cómo los ODS y la Agenda 2063 están siendo localizados en los países africanos. La política macroeconómica se basa en este enfoque y se subordina a él. También es importante abordar de manera explícita los aspectos territoriales de estos marcos macropolíticos generales. Entender la diferente naturaleza de la economía nacional, regional y local conforma la filosofía del desarrollo económico y, aún más importante, un enfoque *coordinado* para la inversión en infraestructura. Por este motivo se encuentra entre las políticas territoriales, la estrategia macroeconómica y el marco de inversión en infraestructura. A pesar de la relevancia de la planificación nacional de ordenamiento territorial, esta se encuentra particularmente ausente en casi todos los sistemas de planificación africanos. No obstante, hay algo especialmente novedoso en el enfoque de CGLU: se trata de la insistencia en la necesidad de identificar un número restringido de inversiones catalizadoras para demostrar que un enfoque alternativo es posible y poder gestionar la agenda de la gestión del cambio (Scoones *et al.*, 2015). Por consiguiente, es importante que cada uno de los países y de las ciudades principales cuente con un número reducido de proyectos catalizadores que muestren la dirección hacia una transformación a largo plazo². En este contexto, merece la pena explorar sucintamente el estado de las PUN en África y las políticas que han rodeado su implementación.

III. Las políticas urbanas nacionales en África

Según un informe reciente de ONU-Hábitat y la OCDE (2018), desde Hábitat III un total de 180 países han trabajado en sus PUN. La imagen 2 muestra el estado de desarrollo de dichas políticas por región. Es significativo que 38 países africanos se hayan embarcado en el desarrollo o la implementación de PUN.

Imagen 2. Distribución de las PUN por regiones y fase en que se encuentran



2. Este enfoque de políticas ha sido reflejado también en el reciente informe publicado por varias agencias de las Naciones Unidas sobre la mejor manera de implementar el ODS urbano. Ver: Naciones Unidas (2019).

La imagen anterior muestra que 21 países africanos tienen ya sus PUN en marcha, en otras palabras, sus PUN se encuentran en la fase de implementación o en la de monitoreo y evaluación, mientras que otros 17 todavía se encuentran en etapas preliminares. El estudio también señala que la mayor parte de los países africanos priorizan los focos temáticos centrados en la relación entre estructura territorial y desarrollo económico, lo que indica que existe un reconocimiento de la importancia crítica de la perspectiva territorial nacional. No obstante, muy pocas PUN se centran en la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático, lo que llama la atención dado que en muchos sistemas urbanos africanos predominan las ciudades costeras con un alto nivel de vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. En cualquier caso, si volvemos a la idea inicial de que hasta hace poco se expandía en la política panafricana un sentimiento en contra de lo urbano, el desarrollo de tantas PUN es impresionante. La sección final de este capítulo se fija en las dinámicas políticas alrededor de las PUN y concluye con algunas recomendaciones para asegurar la explotación del potencial del desarrollo de las mismas en África.

21 países africanos cuentan ya con sus PUN, mientras que otros 17 todavía se encuentran en fases preliminares de desarrollo.

IV. Contexto político de las políticas urbanas nacionales en África

La mayor parte de los países africanos se encuentran inmersos en procesos de experimentación e intentan integrar plenamente los sistemas políticos democráticos multipartidistas. No obstante, estas instituciones democráticas relativamente nuevas acostumbran a tener dificultades para hacer frente a las enormes diferencias étnicas, lingüísticas, culturales y políticas que florecen en unas sociedades con unas historias oscuras de ocupación y regulación colonial que desencadenaron episodios poscoloniales de conflictos civiles y gobiernos autoritarios. Además, las instituciones burocráticas modernas tienen su origen en la época colonial y, aunque presentan mucha flexibilidad a la hora de acomodar los intereses sectarios de algunos líderes políticos, a menudo la lógica administrativa y profesional del principio permanece intacta. A nivel práctico, esto significa que muchos países africanos sufren los peores efectos de los modelos clásicos weberianos, impuestos de arriba abajo, de control administrativo e intransigencia que aumentan los costes operativos del día a día de la ciudadanía y las empresas. Por ello, muchas burocracias africanas son notoriamente ineficientes, lo que genera, a su vez, un mercado paralelo de sistemas de acceso y autorizaciones que mira hacia otro lado cuando conviene. El resultado es una capacidad a menudo limitada para hacer frente de manera eficiente al alcance y la extensión de los retos del desarrollo típicos de sociedades en desarrollo con redes de infraestructura limitadas y patrones altamente desiguales de acceso a los servicios. La mala gestión de la urbanización es uno de los retos más complejos.

Este legado institucional poscolonial acostumbra a ir de la mano de sistemas de gobernanza altamente centralizados que aseguran el control y el poder políticos en manos de un grupo relativamente reducido de personas pertenecientes al núcleo ejecutivo del gobierno central. Así, no sorprende que las reformas por una descentralización democrática hayan sido históricamente un mantra de muchos gobiernos africanos

Las reformas por una descentralización democrática han sido históricamente un mantra de muchos gobiernos africanos pero en muy pocos casos se han convertido en políticas coherentes con el consiguiente desarrollo legislativo.

pero en muy pocos casos se han convertido en políticas coherentes con el consiguiente desarrollo legislativo (Smit y Pieterse, 2014). Esta realidad arraigó todavía más en las dos últimas décadas, cuando nuevos partidos políticos de la oposición empezaron a ganar elecciones municipales y regionales, amenazando así a los líderes políticos nacionales más enquistados. Esta situación generaba pocos incentivos para traspasar competencias y recursos financieros a los gobiernos locales o para crear el marco legal que lo hiciera posible. Sin embargo, los complejos retos urbanos como la mejora de los barrios marginales, la gestión del transporte público o el desarrollo económico local no se pueden abordar debidamente desde un gobierno que puede encontrarse a centenares o miles de kilómetros. Esta dinámica institucional es la fórmula ideal para una mala gestión urbana y una gobernanza ineficaz. Es el caldo de cultivo para que numerosas estructuras informales, ilícitas y tradicionales de autoridad y poder llenen el vacío en la gestión del día a día, frustrando así el potencial para un desarrollo urbano real, holístico e integrado.

Llama la atención que, a pesar de los evidentes costes humanitarios y de desarrollo que provocan estas dinámicas, no se registran muchos actos de coordinación y respuesta por parte de la sociedad civil. De hecho, en muchos países africanos las organizaciones de la sociedad civil acostumbra a ser muy activas pero trabajan de manera muy fragmentada, a menudo centrándose en aspectos hiperlocales y aliándose de manera inapropiada con los partidos políticos. Pocas reformas políticas y normativas en la mayoría de países africanos son profundas y significativas dada la falta de activismo estratégico, efectivo y permanente capaz de inyectar transparencia y responsabilidad por lo que a rendición de cuentas se refiere. Las reformas políticas difíciles y arriesgadas no suceden sin presión democrática, y mientras los movimientos urbanos sean incapaces de conectar los retos sectoriales y localizados con una plataforma más amplia que defienda el «derecho a la ciudad» será difícil imaginar un contexto político propicio para la adopción de más PUN.

Ante esta situación, la Coalition for Urban Transitions trabaja para promover e integrar PUN que generen una mejor comprensión a nivel nacional sobre la manera de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo a través de una estrategia sobre urbanización que responda asimismo al reto del cambio climático³. La coalición está trabajando actualmente en Ghana y Tanzania con el apoyo del African Centre for Cities en coordinación con un abanico de actores locales pertenecientes al gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Gracias a un trabajo iterativo basado en procesos deliberativos diseñados cuidadosamente se han podido extraer una serie de recomendaciones de políticas sobre las PUN en África.

V. Recomendaciones para la integración de políticas urbanas nacionales transformadoras⁴

Estamos en un momento muy propenso para construir una amplia alianza entre actores internacionales que aboguen por la implementación de los ODS (especialmente el ODS 11 sobre asentamientos humanos sostenibles) y organizaciones africanas a todos los niveles. Estas alianzas deben canalizar sus energías hacia el incremento de la calidad de las PUN que están en pleno desarrollo o en sus primeras fases de implementación. A pesar de las profundas diferencias políticas y económicas

3. La Coalition for Urban Transitions es «una iniciativa global que tiene por objetivo apoyar a los gobiernos nacionales para que aborden los retos más urgentes en torno a la economía, las desigualdades y el cambio climático por medio de la consecución de unas ciudades más habitables y sostenibles. Se trata de una gran colaboración entre más de 40 institutos de investigación, organizaciones intergubernamentales, inversores, proveedores de infraestructuras, consultoras estratégicas, ONG y redes de ciudades». Para más información, ver: <https://newclimateconomy.net/urban-transitions/about> [fecha de consulta: 11.4.2019].

4. Esta sección es un resumen de la argumentación, más desarrollada, incluida en Cartwright *et al.*, 2018.

que existen en el continente africano, es posible identificar una serie de amplias prioridades políticas alrededor de las cuales se podría articular la coalición.

1. Mejorar las capacidades, aumentar los recursos de los gobiernos urbanos y materializar estos compromisos por medio de una ley.

Esta recomendación permite a las nuevas coaliciones aprovechar el trabajo ya realizado para hacer efectiva la descentralización democrática, ahora estancada.

2. Crear una cultura de derechos y justicia social que gestione la competencia inevitable por el territorio, los mercados y los servicios.

Esta recomendación es crítica por el peligro real que representa el hecho de que, en cuanto la urbanización entre en el mapa de la política, se fomentarán inversiones urbanas excluyentes y completamente inapropiadas. Ello sucede normalmente cuando las ambiciones elitistas del mercado inmobiliario son las que manejan las políticas urbanas. La proliferación de desarrollos urbanísticos inapropiados por todo el continente africano es un ejemplo de este peligro.

3. Recopilar datos y hechos que desmitifiquen todos los aspectos de las ciudades africanas, incluido el sector informal.

Uno de los principales riesgos asociados con las PUN es que respondan a una realidad idealizada y no al sistema y las características urbanas reales del país concreto. A menudo, los marcos políticos solo se basan en las estadísticas formales, con lo que no atienden a las prácticas, los procesos y los flujos económicos reales que afianzan la mayoría de los medios de vida urbanos. Perpetuar esta práctica lleva, obviamente, al fracaso de las políticas.

4. Adoptar una estrategia territorial que reduzca la expansión urbana y cree suficiente densidad de población para que el transporte público y otros servicios sean viables financieramente, así como un régimen de tenencia que mejore tanto la recaudación fiscal como la seguridad de los hogares.

Un acceso equitativo es uno de los aspectos fundamentales del desarrollo de ciudades sostenibles e inclusivas. Las políticas públicas que fomentan el bien común para el número más elevado posible de residentes a la vez que crean una urbanización más sostenible tienen más probabilidades de generar un mayor impacto en el desarrollo urbano. Por eso, la estrategia territorial debe ser un elemento central de las PUN.

5. Adoptar una estrategia relativa a las infraestructuras que refuerce la planificación territorial y se base en ejemplos de innovación liderados por la comunidad para asegurar el acceso universal a los servicios básicos y a las oportunidades económicas.

Las PUN deberán influenciar directamente las prioridades y los enfoques nacionales relativos a las inversiones en esta materia a nivel regional. No se trata solo de instalar nuevas redes de infraestructuras sino también de determinar cómo las grandes inversiones del estado pueden realizarse de manera que reconozcan los sistemas improvisados por los ciudadanos más pobres para compensar la ausencia de las mismas. Y más allá de este reconocimiento, se deberán idear sistemas híbridos asequibles y adecuados a cada contexto y cultura que sean lo más sostenibles posible. El «cómo» de esta agenda es un asunto crítico y las PUN deberían incluir directrices para ello.

6. Adoptar una estrategia fiscal y financiera que aumente los presupuestos públicos de todos los niveles de gobierno y movilice los recursos necesarios para cubrir el déficit crónico de inversiones en infraestructura urbana. Esta recomendación es obvia dado que no se pueden realizar reformas sin unos presupuestos adecuados. Sin embargo, vale la pena subrayarlo por la tendencia a la proliferación de marcos políticos que repiten una y otra vez todas las palabras clave y los discursos correctos pero que no producen ningún impacto por su abstracción y su lejanía de los procesos presupuestarios. Puesto que se trata de un requisito para la reforma urbana, es vital que las PUN sean sólidas y promuevan reformas fiscales y procesos presupuestarios intergubernamentales.

Es evidente que estas recomendaciones todavía son muy abstractas y generales. Las PUN solo serán efectivas y generarán impactos si se basan en datos sólidos y exhaustivos que ofrezcan una visión realista de los diversos sistemas y dinámicas urbanos. No obstante, un sistema robusto de datos es solo el punto de partida. Para que las PUN desarrollen todo su potencial, necesitan anclarse en varios nodos de investigación y desarrollo sobre temas urbanos por todo el país que estén conectados con el sistema nacional de deliberación, formulación y revisión de estrategias. La mejor manera de concebir estos nodos de investigación y desarrollo es como *hubs* locales de innovación que averigüen minuciosamente de qué modo ciudades y regiones clave pueden evolucionar como parte del desarrollo de una estrategia de abajo arriba para transformar los sistemas urbanos nacionales. Todavía es demasiado pronto para evaluar las perspectivas de integrar las PUN de esta manera, pero la realización de varios experimentos en el continente africano puede ofrecer resultados prometedores para el futuro.

Referencias bibliográficas

Cartwright, A.; Palmer, I.; Taylor, A.; Pieterse, E., Parnell, S. y Colenbrander, S. *Developing Prosperous and Inclusive Cities in Africa – National Urban Policies to the Rescue?* Londres y Washington D. C.: Coalition for Urban Transitions Working Paper, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 19.4.2019] <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>

CGLU – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Co-Creating the Urban Future: The Agenda of Metropolises, Cities and Territories. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy.* Barcelona: CGLU, 2016.

Malagapuru, W. (ed.) *African Renaissance.* Sandton y Ciudad del Cabo: Mafube and Tafelberg Publishers, 1999.

OCDE, Banco Africano de Desarrollo y PNUD. *African Economic Outlook 2016. Sustainable Cities and Structural Transformation.* París: OCDE, 2016.

Parnell, S., y Pieterse, E. (ed.), *Africa's Urban Revolution.* Londres: Zed Books, 2014.

Pieterse, E.; Parnell, S. y Haysom, G. «African Dreams: locating urban infrastructure in the 2030 sustainable developmental agenda» en: *Area Development & Policy*, 2018, vol. 3, n.º 2, p. 149-169.

Scoones, I.; Leach, M. y Newell, P. (ed.) *The Politics of Green Transformations*. Londres: Routledge, 2015.

Swilling, M. y Hajer, M. «Governance of urban transitions: towards sustainable resource efficient urban infrastructures». *Environmental Research Letters*, 2017, vol. 12 (en línea) [Fecha de consulta: 19.4.2019] <http://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7d3a>

Naciones Unidas. *Habitat III, Policy Unit 3 Policy Paper*. Nairobi: Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, 2016.

Naciones Unidas. *Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements. SDG 11 Synthesis Report. High Level Political Forum 2018*. Nueva York: Naciones Unidas, 2019.

ONU-Hábitat. *The Evolution of National Urban Policies, A Global Overview*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2014.

ONU-Hábitat y UNECA. *Towards an African Urban Agenda*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2015.

ONU-Hábitat y OCDE. *Global State of National Urban Policy*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2018.

UNECA – Comisión Económica para África de Naciones Unidas. *Economic Report 2017: Urbanization and Industrialization for Africa's Transformation*. Adís Abeba: UNECA, 2017.

Unión Africana. *Agenda 2063. The Africa We Want*. Versión popular. Segunda edición. Adís Abeba: Unión Africana, 2015.

