



IDHUS

Instituto para el Desarrollo
de Sociedades Humanas

Planificación de las urbes africanas

Planificación de las urbes africanas

Desafíos estructurales, agenda ciudadana
y construcción de modelos urbanos
propios



Introducción

Las ciudades africanas están en el centro de una transformación sin precedentes. A medida que el continente experimenta un crecimiento urbano acelerado, emergen desafíos profundos que ponen en tensión los marcos tradicionales de planificación, gestión y gobernanza. Este fenómeno no es meramente cuantitativo: implica una reconfiguración estructural del territorio, de las relaciones sociales y de los modos de producción urbana. Al mismo tiempo, estas ciudades concentran algunas de las expresiones más extremas de desigualdad, informalidad y exclusión, pero también son espacios de innovación social, resiliencia comunitaria y construcción cotidiana desde abajo.

Este dossier temático aborda, desde una perspectiva crítica y multidimensional, las principales problemáticas que atraviesan la gestión y planificación urbana en África. Se examinan los legados coloniales que persisten en las estructuras institucionales y normativas, las tensiones en torno a la descentralización del poder y la autonomía fiscal, la compleja realidad de la ciudad informal, y las posibilidades de construir un urbanismo genuinamente africano, basado en la participación ciudadana y en modelos propios. A lo largo del análisis, se pone énfasis en el carácter profundamente político de las decisiones urbanas y en la necesidad de repensar las ciudades africanas no desde paradigmas importados, sino desde las realidades, aspiraciones y capacidades del continente.

En un momento en el que el futuro de África se juega, en gran medida, en sus ciudades, proponemos una lectura que combina diagnóstico, crítica y horizonte. Una invitación a comprender la ciudad africana no como un problema a corregir, sino como una construcción social en disputa, abierta a la imaginación, la agencia y la transformación colectiva.

David González
Director
Instituto IDHUS



La política de gestión y planificación urbana en las ciudades africanas



Ciudad del Cabo (Sudáfrica)

La urbanización en África constituye uno de los fenómenos demográficos más significativos del siglo XXI. Según las proyecciones actuales, para el año 2035 la mitad de la población del continente residirá en áreas urbanas, lo que supone un aumento considerable respecto al 40% registrado en la actualidad. Este vertiginoso crecimiento urbano se inserta en un contexto en el que África alberga una cuarta parte de las ciudades con mayor tasa de crecimiento a nivel mundial, y ya cuenta con al menos 52 ciudades que superan el millón de habitantes. No obstante, resulta crucial subrayar que este crecimiento urbano no se concentrará únicamente en las grandes metrópolis, sino que una porción significativa —tres cuartas partes, según datos de ONU-Hábitat— se materializará en ciudades pequeñas y medianas, que se verán presionadas para acoger a la mayoría de los nuevos habitantes urbanos. Esta tendencia plantea desafíos estructurales y políticos profundos, dado que muchas de estas urbes carecen de las capacidades institucionales, técnicas y financieras necesarias para gestionar eficazmente un proceso de expansión urbana de tal magnitud.

La desigualdad urbana, una característica prominente en las ciudades africanas, añade una capa adicional de complejidad. Según ONU-Hábitat, las ciudades africanas

son las más desiguales del planeta, con marcadas disparidades socioeconómicas que se reflejan en el acceso desigual a servicios básicos, oportunidades económicas, infraestructuras y derechos urbanos. Esta realidad pone de manifiesto que la cuestión urbana en África no puede ser entendida ni gestionada únicamente como un fenómeno técnico, sino que requiere una comprensión profunda de las dinámicas políticas, históricas y sociales que configuran las ciudades.

En este contexto, la gestión y la planificación urbana deben ser comprendidas esencialmente como procesos políticos. La planificación no es un ejercicio neutral ni meramente tecnocrático, sino una práctica que implica decisiones sobre qué espacios se desarrollan, qué poblaciones se priorizan, quién toma las decisiones y con qué legitimidad. La historia urbana de África, marcada por la superposición de estructuras precoloniales, coloniales y poscoloniales, ha generado sistemas híbridos en los que coexisten burocracias estatales modernas con formas tradicionales de autoridad y organización social. Durante el periodo colonial, diferentes potencias europeas introdujeron modelos de planificación y gobernanza urbana muy variados —desde el modelo británico indirecto basado en estructuras tradicionales, hasta el modelo centralizado y administrativo francés—, que se entrelazaron con las prácticas locales y produjeron una pluralidad de configuraciones institucionales.

Estas trayectorias históricas han dado lugar, en el periodo poscolonial, a sistemas de planificación caracterizados por una alta fragmentación institucional, escasa coordinación intergubernamental y una débil capacidad para integrar eficazmente las múltiples dimensiones del desarrollo urbano. La administración del suelo, por ejemplo, continúa siendo un ámbito en el que coexisten sistemas de tenencia consuetudinaria y regímenes legales formales, lo cual dificulta la gestión del territorio, la captación de rentas fiscales y la planificación espacial de largo plazo.

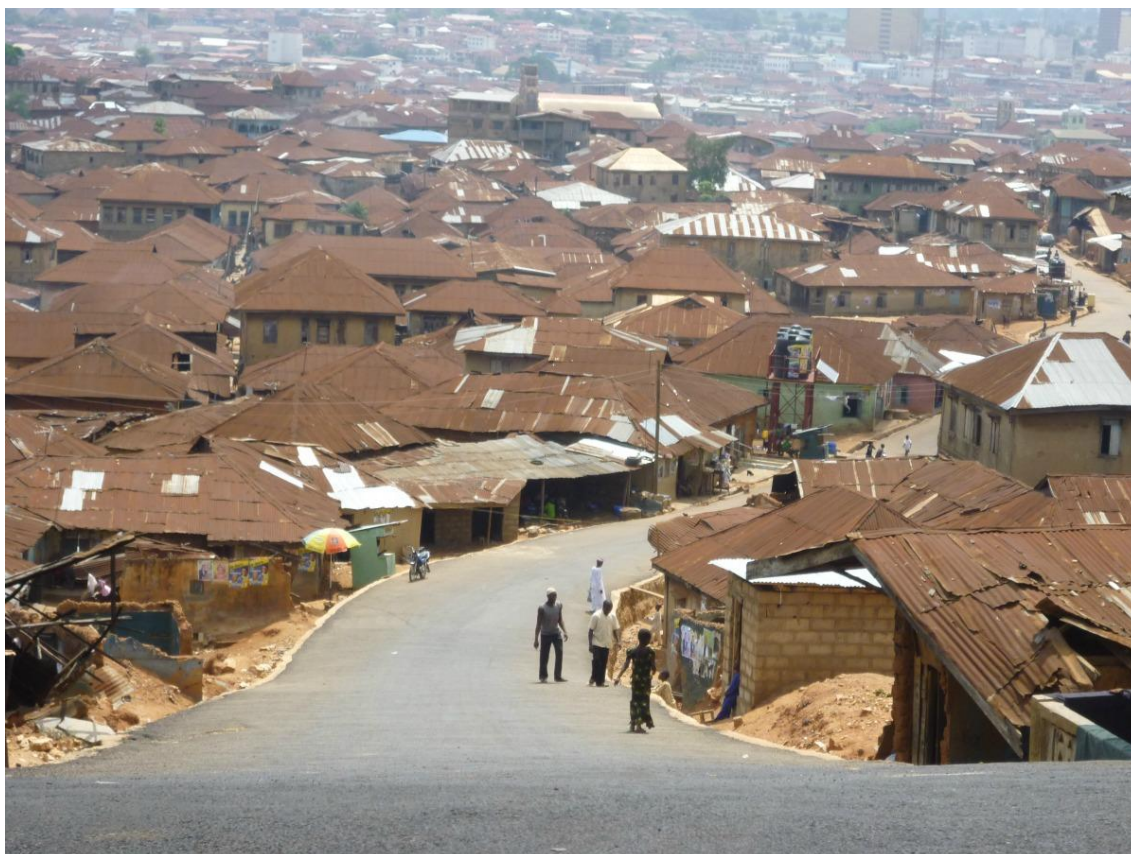
La comprensión de estos procesos requiere el análisis de los denominados “acuerdos políticos urbanos”, entendidos como el conjunto de arreglos formales e informales mediante los cuales se establecen las reglas del juego en la ciudad: cómo se distribuye el poder, cómo se gestionan los conflictos, qué actores intervienen en la toma de decisiones y qué mecanismos de gobernanza prevalecen. Tal como señalan Laws y Leftwich (2014), estos acuerdos políticos permiten consolidar la política —y no la violencia— como el mecanismo predominante para dirimir disputas sobre intereses, ideas y recursos. Intervenir en la ciudad, desde la política pública, implica necesariamente interactuar con estos arreglos, los cuales pueden ser alterados, fortalecidos o desestabilizados por nuevas iniciativas gubernamentales o por la acción de actores externos como organismos internacionales o empresas privadas.



Kinshasa (República Democrática del Congo)

Tres cuestiones fundamentales estructuran el debate sobre la gobernanza urbana en África: la gobernanza a escala urbana y metropolitana, la descentralización del poder político y la financiación municipal. Estas dimensiones están interrelacionadas y son esenciales para entender los límites y las oportunidades de transformación en las ciudades africanas. La gobernanza urbana remite a la existencia (o ausencia) de estructuras de gobierno democráticamente electas con competencias claras y autonomía efectiva. La descentralización plantea interrogantes sobre los niveles de autoridad, legitimidad y capacidad de los gobiernos locales, y la financiación municipal aborda la posibilidad real de los gobiernos urbanos para generar ingresos propios y alcanzar una autonomía fiscal suficiente para llevar a cabo sus funciones.

Un ejemplo paradigmático de las tensiones existentes es el caso de Nigeria, país que opera con tres niveles de gobierno: federal, estatal y local (LGAs). En la mayoría de los casos, no existe un gobierno a escala urbana con autoridad real y legitimidad democrática. Ciudades como Ibadan o Kaduna se fragmentan en múltiples LGAs, lo que obstaculiza la coordinación interinstitucional y dificulta el desarrollo de estrategias integradas de planificación. A ello se suma la escasa capacidad de las LGAs, que dependen directamente de los gobernadores estatales y carecen de autonomía decisoria. La excepción más destacada es Lagos, donde el crecimiento urbano ha sido tal que la ciudad prácticamente ha absorbido el estado homónimo, permitiendo una gobernanza metropolitana más integrada, aunque no exenta de desafíos.



Ibadán (Nigeria)

En muchos casos, la fragmentación administrativa no solo impide la coordinación técnica, sino que también refuerza divisiones étnicas, religiosas o partidistas. En Kaduna, por ejemplo, la organización administrativa refleja las fracturas religiosas entre cristianos y musulmanes, reproduciendo y consolidando las tensiones sectarias en lugar de superarlas. Asimismo, la coexistencia de diferentes partidos políticos al frente de distintas LGAs dentro de una misma ciudad entorpece los esfuerzos de planificación conjunta y ejecución de políticas públicas.

La expansión física de las ciudades añade una capa más de complejidad. El crecimiento urbano suele desbordar los límites administrativos formales, incorporando gradualmente áreas periurbanas y rurales al entramado urbano sin una adecuada ampliación de los marcos legales y fiscales. Modificar los límites jurisdiccionales puede ser políticamente delicado, ya que implica renegociar poder y recursos con otros niveles de gobierno. No obstante, una expansión bien planificada permitiría aumentar la base impositiva y mejorar la provisión de infraestructura y servicios en zonas que, aunque no reconocidas formalmente como parte de la ciudad, ya funcionan como tales en la práctica.

En este marco, la gobernanza metropolitana y los enfoques de planificación a escala regional adquieren una importancia creciente. Lejos de plantearse como una estrategia para contener la urbanización mediante el fortalecimiento de las zonas rurales —una visión aún común en ciertos círculos políticos—, la gobernanza regional debe enfocarse en integrar las dinámicas rurales y urbanas, reconociendo que muchas

áreas periurbanas forman parte funcional del sistema urbano. Temas como la seguridad alimentaria, la movilidad, el empleo o la provisión de servicios básicos requieren una mirada que trascienda los límites municipales tradicionales. Las ciudades pequeñas y medianas, interconectadas con grandes núcleos urbanos, dependen de estas sinergias regionales para su viabilidad económica y social.

Asimismo, los corredores urbanos —regiones donde varias ciudades próximas experimentan procesos simultáneos de crecimiento— plantean la necesidad de desarrollar infraestructuras y marcos de gobernanza coordinados, incluso a nivel transnacional. Este fenómeno, observable en diversas subregiones africanas como África Occidental o el Cuerno de África, implica nuevos retos en términos de cooperación internacional, planificación estratégica conjunta y gobernanza multinivel.

En síntesis, abordar los retos de la urbanización en África exige repensar profundamente las estructuras de gobernanza, las capacidades institucionales y los modelos de planificación. Esto implica superar enfoques tecnocráticos y asumir la dimensión política inherente a toda intervención urbana. Solo mediante una comprensión integral, contextualizada y políticamente sensible será posible avanzar hacia ciudades africanas más inclusivas, sostenibles y resilientes.



Descentralización del poder y autonomía fiscal en el contexto de las ciudades africanas



Nairobi (Kenia)

La configuración institucional de las ciudades africanas se encuentra en un proceso de transformación que plantea interrogantes fundamentales sobre la distribución del poder político, la asignación de competencias administrativas y la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Aunque contar con estructuras formales de gobernanza a nivel urbano es un paso importante, dichas estructuras son ineficaces si no se encuentran acompañadas por la capacidad real de decisión, ejecución y financiación. En otras palabras, la descentralización no puede limitarse a una transferencia simbólica de competencias, sino que debe traducirse en una redistribución sustantiva del poder y de los recursos. Esto resulta especialmente crítico en el contexto africano, donde las dinámicas urbanas contemporáneas exigen respuestas institucionales flexibles, inclusivas y territorialmente pertinentes.

La descentralización —entendida como el traspaso de atribuciones políticas, administrativas y fiscales desde los niveles centrales hacia los gobiernos locales— ha sido objeto de debate en múltiples espacios multilaterales. ONU-Hábitat, por ejemplo, ha propuesto una “descentralización radical” en las ciudades africanas, orientada principalmente a dotar a los gobiernos locales del control sobre la recaudación de ingresos propios (ONU-Hábitat, 2014: 7). Esta demanda se fundamenta en el principio de subsidiariedad, que sostiene que las decisiones públicas deben ser adoptadas por el nivel más próximo al ciudadano siempre que este cuente con las competencias y los recursos necesarios. Desde esta perspectiva, tres dimensiones resultan fundamentales para garantizar una descentralización efectiva: **la autonomía fiscal, la capacidad de planificación y el control sobre la provisión de servicios**. La primera condiciona en gran medida a las otras dos, ya que sin recursos financieros no es posible ejercer competencias con efectividad.

La experiencia internacional ha demostrado que los procesos de descentralización pueden ser determinantes para el fortalecimiento institucional y el desarrollo urbano, como se ha observado en numerosas ciudades latinoamericanas. Allí, los gobiernos municipales no solo han asumido competencias en materia de servicios públicos, planificación territorial y desarrollo económico local, sino que además han conseguido establecer mecanismos de recaudación tributaria autónomos y construir capacidades técnicas mediante la profesionalización de su función pública. Esta combinación ha sido clave para permitir una respuesta más ágil, participativa y eficiente a los desafíos urbanos contemporáneos.



Luanda (Angola)

No obstante, replicar estas experiencias en África requiere tener en cuenta múltiples condicionantes históricos, políticos y sociales. La mayoría de los Estados africanos heredaron, al momento de su independencia, estructuras institucionales fuertemente centralizadas, diseñadas para ejercer el control territorial durante el periodo colonial. Estas estructuras fueron conservadas por las élites poscoloniales, tanto por razones de estabilidad estatal —dado el carácter artificial de muchas fronteras impuestas por las potencias coloniales— como por el interés político de mantener el poder concentrado en la capital y sus redes clientelares. En muchos casos, las identidades étnicas y regionales tenían mayor arraigo social que las identidades nacionales, lo cual alimentó el temor a procesos de fragmentación si se descentralizaban excesivamente las competencias.

A pesar de ello, las ciudades africanas han emergido como espacios estratégicos no solo desde el punto de vista económico —al concentrar la mayor parte del PIB nacional, las infraestructuras críticas y la inversión extranjera directa— sino también desde el punto de vista político, ya que albergan las sedes del poder estatal y constituyen centros de movilización social. Esta centralidad urbana ha reforzado la tendencia de los gobiernos centrales a mantener su control sobre las ciudades, especialmente las capitales. Esto se traduce, frecuentemente, en una gobernanza urbana fragmentada, donde múltiples niveles de gobierno compiten por recursos y atribuciones sin mecanismos claros de coordinación.

El caso de Freetown, capital de Sierra Leona, ilustra bien estas tensiones. Aunque el consejo municipal tiene la responsabilidad formal de promover el bienestar social y el desarrollo económico, carece de poderes clave en áreas como la administración del suelo y la recaudación de impuestos sobre la propiedad, que siguen siendo competencia exclusiva del gobierno central. Esta limitación no solo restringe la autonomía institucional del consejo, sino que impide el aprovechamiento de fuentes potencialmente sostenibles de financiamiento local. A esto se suma que la legislación que regula los gobiernos locales no tiene rango constitucional, lo que deja su vigencia sujeta a decisiones políticas coyunturales. La dependencia financiera es igualmente crítica: hasta dos tercios del presupuesto municipal provienen de transferencias centrales, muchas veces condicionadas y sujetas a los criterios de asignación del gobierno nacional.

Estos patrones de control verticalizado no son exclusivos de Sierra Leona. En Nigeria, por ejemplo, los gobiernos locales (LGAs) dependen de una cuenta conjunta con los gobiernos estatales para acceder a los fondos federales asignados, lo que abre la puerta a prácticas clientelares y limita la autonomía presupuestaria. Investigaciones en el estado de Kaduna revelan que los presidentes de las LGAs enfrentan presiones políticas constantes por parte de los gobernadores, quienes a menudo intervienen directamente en sus agendas para consolidar su base de apoyo político. Incluso en contextos formalmente democráticos, como Nigeria, los legados autoritarios continúan ejerciendo influencia a través de estas prácticas de control indirecto sobre los gobiernos subnacionales (Rigon et al., 2015).



Freetown (Sierra Leona)

En respuesta a estas tensiones, desde los años noventa muchos países africanos han adoptado reformas constitucionales y legislativas orientadas a fomentar la descentralización. Constituciones como las de Sudáfrica (1996), Nigeria (1999), Kenia (2010) o Zimbabue (2013) reconocen explícitamente los principios de gobernanza multinivel. En el caso keniano, la lucha por la descentralización fue el eje de dos décadas de movilización social y reforma institucional. El modelo finalmente adoptado establece gobiernos de condado con competencias claras, presupuestos asignados y estructuras de rendición de cuentas, aunque su implementación práctica aún enfrenta desafíos en cuanto a capacidad técnica y control de la corrupción. Por su parte, Uganda, con la Constitución de 1995 y posteriores leyes, transfirió funciones políticas, fiscales y administrativas a los gobiernos locales, aunque estas competencias están condicionadas por la aprobación del gobierno central y el cumplimiento de criterios establecidos por donantes internacionales.

Cabe señalar que, en muchos países, los marcos normativos de descentralización coexisten con prácticas que los contradicen. En Argelia y Marruecos, por ejemplo, a pesar de la existencia de leyes que promueven la descentralización, el poder efectivo sigue estando altamente centralizado. Esto refleja una brecha persistente entre la legislación y la práctica, alimentada por la desconfianza política, el temor a perder control territorial y la falta de voluntad para ceder poder a actores locales que podrían ser opositores al gobierno central.

En términos financieros, la autonomía de las ciudades es una condición necesaria para ejercer las competencias descentralizadas. Desde la conferencia Hábitat III, alcaldes africanos han demandado el derecho a generar ingresos propios sin depender exclusivamente de transferencias centrales, que son inestables, frecuentemente condicionadas y utilizadas como instrumentos de coacción política. En Sudáfrica, algunas ciudades de gran tamaño han logrado emitir bonos municipales o recurrir al crédito comercial para financiar infraestructuras, lo que constituye un ejemplo de innovación en el acceso a recursos. No obstante, la mayoría de las ciudades pequeñas y medianas carecen de los marcos regulatorios y capacidades técnicas necesarias para acceder a estos mecanismos, lo que profundiza su dependencia.

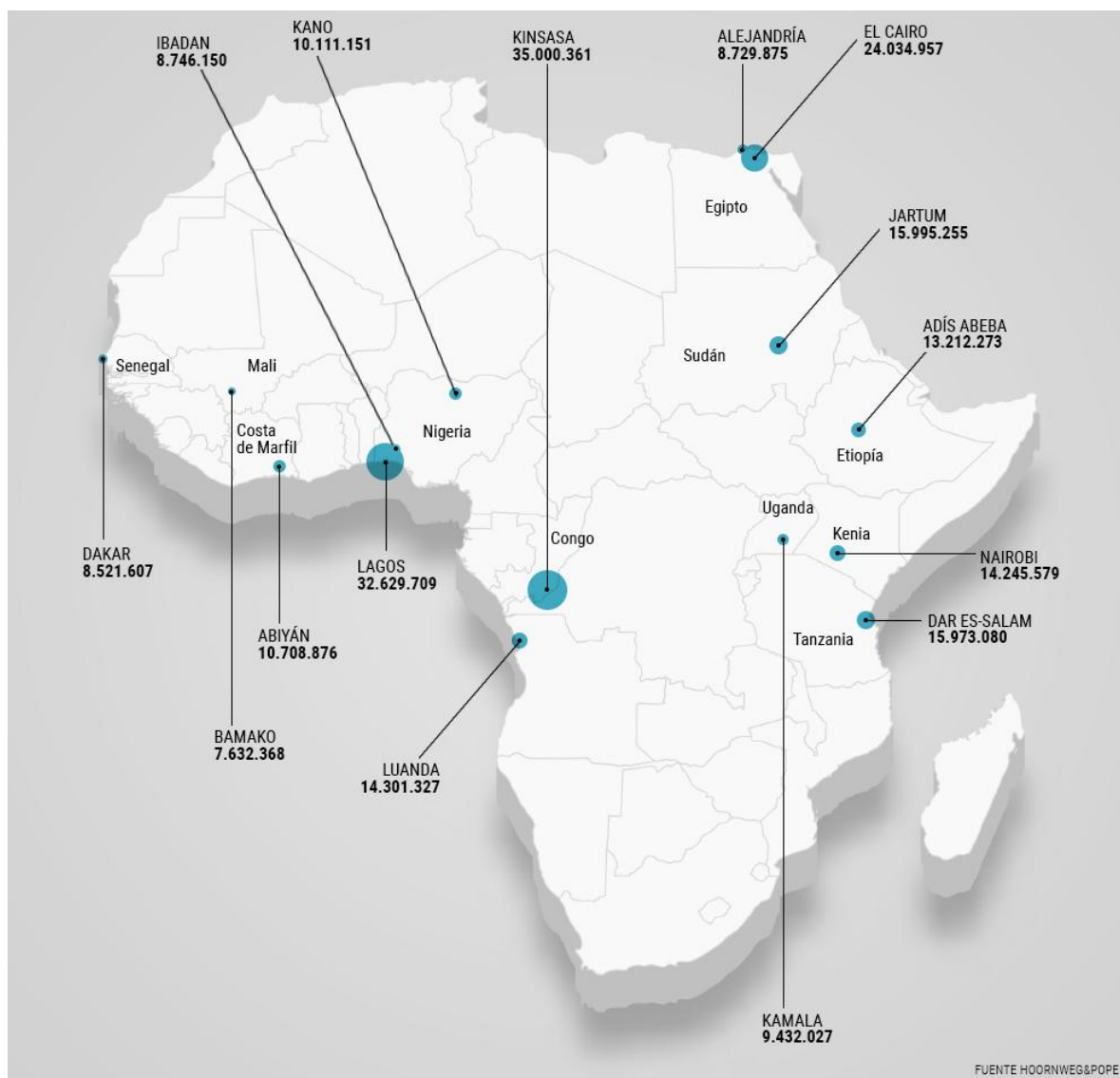


Dar Es Salaam (Tanzania)

Este aspecto se vuelve aún más relevante si se considera el actual proceso de diversificación del sistema urbano africano. Aunque muchas capitales siguen concentrando la mayor parte de la población urbana, se observa un crecimiento acelerado en ciudades secundarias, que a menudo presentan menor institucionalidad, infraestructuras precarias y recursos fiscales limitados. Estas ciudades serán, en muchos países, el principal receptor del crecimiento demográfico urbano en las próximas décadas, lo cual requiere con urgencia la construcción de capacidades institucionales y la implementación de modelos de gestión descentralizados e inclusivos.

Finalmente, es esencial recordar que la descentralización no debe consistir únicamente en la creación de estructuras locales subordinadas, sino en una redistribución efectiva de poder, recursos y capacidades. Este proceso debe considerar la diversidad de prácticas tradicionales, las complejidades del mosaico étnico y las realidades políticas locales. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de gobernanza

urbana que sea democrático, equitativo, fiscalmente viable y capaz de responder a los retos del siglo XXI.



Ciudades africanas de más de 8 millones de habitantes (previsión ONU para 2030)

El legado de la planificación urbana colonial en África



Abidjan (Costa de Marfil)

Las ciudades africanas contemporáneas no pueden comprenderse sin una reflexión crítica sobre el legado estructural, normativo y simbólico que dejó la planificación urbana colonial. Este legado, lejos de ser un fenómeno del pasado, continúa moldeando las formas espaciales, las lógicas de exclusión social y los marcos institucionales con los que actualmente se gestiona el crecimiento urbano. Durante el periodo colonial, la planificación urbana fue concebida no como una herramienta para fomentar la integración social o el bienestar colectivo, sino como un instrumento de control, segregación y dominación. Las ciudades eran el epicentro del poder colonial y su organización espacial respondía a lógicas raciales jerárquicas, que buscaban separar física, económica y simbólicamente a las poblaciones europeas de las africanas.

Un caso paradigmático es el de Nairobi, cuya estructuración urbana bajo dominio británico cristalizó en el Plan Maestro de 1948. Este plan formalizó la segregación racial mediante una zonificación residencial diferenciada: los europeos eran ubicados en áreas

privilegiadas, bien planificadas y dotadas de servicios; los asiáticos —frecuentemente comerciantes e intermediarios del sistema colonial— ocupaban zonas intermedias; y los africanos eran confinados a los márgenes urbanos, en áreas densamente pobladas, con servicios precarios y sin derechos de propiedad sobre el suelo. Esta división no era meramente espacial: reproducía una jerarquía de acceso a la ciudadanía, al trabajo y al espacio urbano. Tras las independencias nacionales, este modelo segregacionista no desapareció, sino que fue transformándose en un patrón de segregación socioeconómica. En países como Kenia, Namibia y Zimbabwe, la geografía de la desigualdad urbana se estructuró sobre los cimientos de la planificación racial colonial, generando ciudades duales en las que la riqueza y la pobreza conviven pero raramente se encuentran en el espacio físico.



Nairobi (Kenia)

La urbanización acelerada posterior a la independencia, lejos de revertir estos patrones, los profundizó. A medida que las ciudades crecían, los sectores populares, excluidos del mercado formal de suelo y vivienda, se asentaban en tierras marginales, a menudo en condiciones de informalidad, sin acceso a servicios básicos ni seguridad jurídica. Así, las ciudades africanas contemporáneas se asemejan a archipiélagos fragmentados: conglomerados de enclaves residenciales profundamente desiguales, donde distintos grupos sociales viven en universos paralelos. En Nairobi, más de la mitad de la población habita en menos del 5 % del suelo urbano disponible, en barrios informales como Kibera o Mathare, donde las condiciones de habitabilidad son extremadamente precarias y los derechos de tenencia son frágiles o inexistentes. Este

tipo de urbanismo segregado no es solo una cuestión de justicia espacial: tiene implicaciones directas en la cohesión social, la seguridad urbana, la movilidad y la sostenibilidad del desarrollo urbano a largo plazo.

Otro legado profundamente arraigado es el marco normativo de la planificación y la construcción. Las normativas urbanas y los códigos de edificación adoptados por muchas ciudades africanas son réplicas directas de las legislaciones europeas impuestas durante la colonización, sin adaptación alguna a las condiciones locales. En el caso de Kenia, por ejemplo, las ordenanzas de construcción derivadas del modelo británico establecían estándares que respondían a las condiciones climáticas, materiales y económicas del Reino Unido, ignorando por completo el contexto keniano. Como resultado, se exigía que incluso la vivienda social cumpliera con estándares de clase media, lo cual encarecía los proyectos y excluía a la población de bajos ingresos. Esta falta de adaptación normativa ha sido una de las causas estructurales del déficit habitacional crónico en muchas ciudades africanas, y ha empujado a millones de personas a la autoconstrucción informal, fuera del alcance de los marcos legales vigentes.

En este sentido, la planificación urbana en África requiere una profunda revisión conceptual y normativa. Como señala ONU-Hábitat, las regulaciones urbanas deben ser realistas y coherentes con el nivel de desarrollo institucional, económico y técnico de cada país. Los estándares de construcción deben facilitar —y no obstaculizar— la creación de viviendas seguras y asequibles. Igualmente, los instrumentos de planificación deben pasar de ser esquemas rígidos, impuestos desde arriba, a convertirse en procesos participativos, flexibles e inclusivos que reconozcan la diversidad cultural, social y espacial de las ciudades africanas. Sin embargo, en muchos contextos, los profesionales de la planificación urbana siguen apegados a visiones tecnocráticas heredadas del periodo colonial, que conciben la urbanización como una desviación del orden, y no como un proceso dinámico que debe ser gestionado con sensibilidad y pragmatismo.



La gestión del suelo urbano y la fiscalidad territorial: desafíos estructurales y oportunidades emergentes



Yaoundé (Camerún)

El suelo urbano no es solo un soporte físico sobre el cual se construye la ciudad: es un recurso estratégico, un activo económico y un bien común cuya gestión tiene implicaciones profundas en la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad urbana. Las competencias sobre planificación del uso del suelo otorgan a los gobiernos locales un poder decisivo sobre el futuro desarrollo urbano, ya que les permite definir patrones de crecimiento, orientar inversiones, proteger áreas vulnerables y —no menos importante— generar recursos fiscales. Este último aspecto cobra especial relevancia en contextos donde las transferencias del gobierno central son insuficientes, irregulares o condicionadas políticamente.

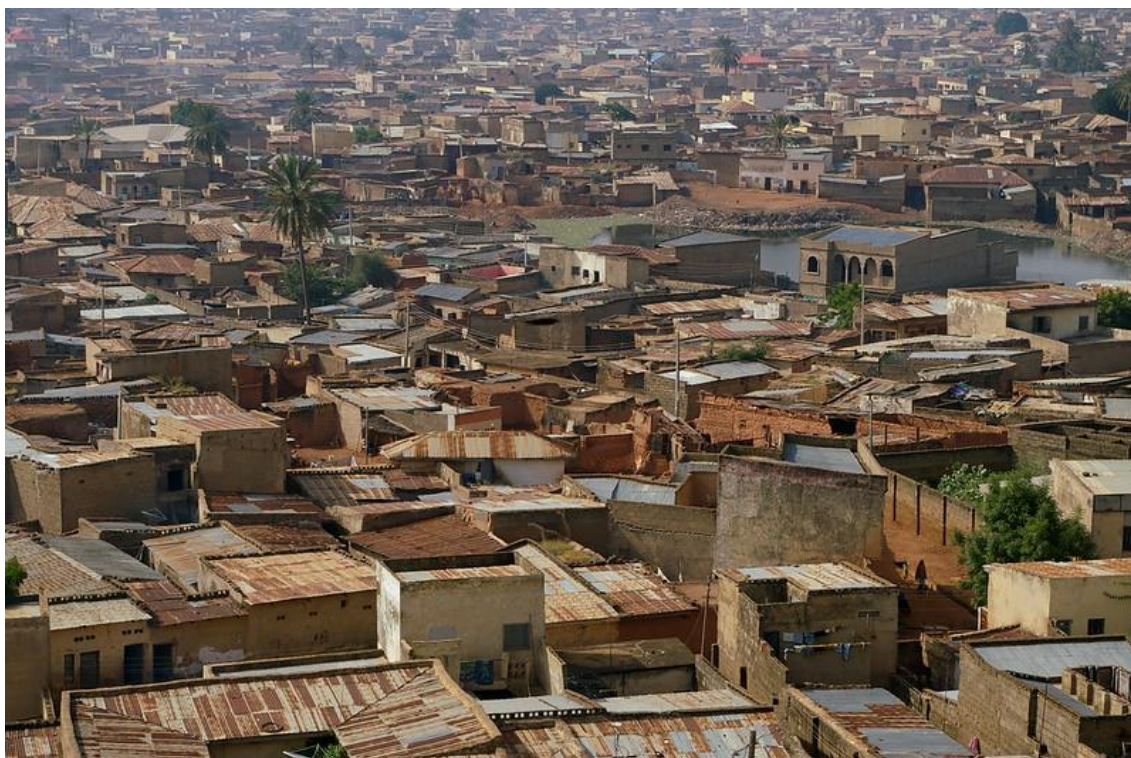
Las decisiones sobre uso del suelo, densificación o cambio de zonificación pueden aumentar significativamente el valor de un terreno, especialmente si se combinan con inversiones públicas en infraestructura o transporte. En estos casos, es común que los propietarios privados se beneficien de plusvalías generadas

colectivamente, sin haber realizado ninguna inversión productiva. Para corregir esta injusticia distributiva, muchas ciudades en el mundo han adoptado mecanismos de “captura del valor del suelo”, mediante los cuales una parte del valor generado por decisiones públicas retorna al Estado para financiar bienes y servicios colectivos. Estos instrumentos —que incluyen tasas por desarrollo, contribuciones por mejoras, subastas de derechos de construcción y aumentos del impuesto predial— han demostrado ser una fuente significativa de financiación urbana en ciudades de América Latina como Bogotá, São Paulo o Medellín.

Sin embargo, en la mayoría de las ciudades africanas estos mecanismos están escasamente desarrollados. Palmer y Berrisford (2015) constataron que, salvo en Etiopía y Sudáfrica, no existe una implementación sistemática de la financiación urbana basada en el suelo en el África subsahariana. Peor aún, identificaron numerosos casos en los que se produce una “captura de valor inversa”, es decir, donde los gobiernos locales subsidian con recursos públicos la infraestructura interna de desarrollos de alto nivel adquisitivo. Este patrón refleja no solo una oportunidad perdida de financiación, sino también una forma de profundizar la desigualdad urbana y territorial.

Uno de los principales obstáculos para implementar estos instrumentos es la débil capacidad institucional de los gobiernos locales. La ausencia de catastros actualizados, la falta de registros de propiedad fiables y los conflictos de competencias entre instituciones centrales y locales limitan la posibilidad de gestionar el suelo de forma eficiente. En muchos países, el catastro está bajo control del gobierno central, lo que genera tensiones con las autoridades locales y limita la posibilidad de adaptar los instrumentos fiscales a las necesidades específicas del territorio. Además, en buena parte del continente, los sistemas modernos de gestión del suelo deben convivir con prácticas consuetudinarias, en las que las autoridades tradicionales siguen teniendo un papel relevante en la asignación, uso y transmisión del suelo urbano. Esta coexistencia ha dado lugar a mercados híbridos —formales e informales— que dificultan la transparencia, elevan los costos de transacción y perpetúan la inseguridad de tenencia.

A pesar de estas limitaciones, existen experiencias valiosas que demuestran el potencial de una gestión fiscal eficiente del suelo. En ciudades como Lagos, Harare, Ciudad del Cabo o Durban, donde los gobiernos locales cuentan con mayor legitimidad democrática y capacidad institucional, los impuestos sobre la propiedad han llegado a representar una proporción significativa de los ingresos municipales. Esto evidencia que existe una correlación directa entre autonomía fiscal, gobernanza democrática y eficacia en la prestación de servicios.



Kano (Nigeria)

El caso de Freetown, en Sierra Leona, es ilustrativo de los desafíos estructurales en la administración del suelo. Allí, la responsabilidad sobre el suelo está dispersa entre el Ministerio de Tierras, el Ministerio de Justicia (a través del Registro de Tierras) y los consejos locales, que reclaman competencias en virtud de la Ley de Gobierno Local de 2004. Esta superposición de atribuciones ha generado un entorno institucional caótico, caracterizado por invasiones de tierras, falsificación de documentos, múltiples ventas y registros conflictivos, así como desarrollos no autorizados. A ello se suma la baja capacidad técnica, la escasa formación del personal y un marco normativo fragmentado.

Un proyecto financiado por el *Investment Climate Facility for Africa* intentó modernizar el sistema mediante la digitalización de registros y la simplificación de procedimientos, pero su éxito ha sido limitado debido a la ausencia de una legislación clara que defina las competencias de cada nivel de gobierno.

En definitiva, la reforma de la gestión del suelo y la fiscalidad urbana en África no puede abordarse como un ejercicio meramente técnico. Requiere una transformación institucional profunda, la clarificación de competencias, el fortalecimiento de capacidades locales y, sobre todo, una voluntad política sostenida para construir ciudades más equitativas, resilientes y sostenibles.

La ciudad informal: entre la estigmatización y la agencia urbana



Antananarivo (Madagascar)

La informalidad es uno de los rasgos estructurales más persistentes y, a la vez, más incomprensidos de las ciudades africanas contemporáneas. Se manifiesta no solo en la morfología urbana —a través de los asentamientos informales— sino también en el funcionamiento de los sistemas económicos, laborales, institucionales y normativos.

El término “ciudad informal” ha sido ampliamente utilizado en las últimas décadas para designar extensas áreas urbanas que operan al margen de los marcos legales oficiales, así como sectores económicos no regulados por el Estado. Sin embargo, este concepto suele arrastrar una carga negativa, al asociarse con desorden, ilegalidad, subdesarrollo o marginalidad. Esta visión estigmatizante ha invisibilizado las racionalidades, capacidades y contribuciones de millones de habitantes urbanos que construyen, organizan y mantienen la vida cotidiana en condiciones precarias, pero con una notable capacidad de resiliencia y agencia colectiva.

Desde una perspectiva espacial, la informalidad suele identificarse con los llamados *slums* o barrios marginales. ONU-Hábitat define estas áreas según la carencia

de una o más condiciones esenciales: acceso a agua potable mejorada, saneamiento adecuado, espacio habitable suficiente, vivienda duradera y tenencia segura. Sin embargo, esta definición, basada en déficits, no da cuenta de las dinámicas sociales, económicas y organizativas que se desarrollan dentro de estas comunidades. Muchas veces, los “barrios marginales” son espacios de innovación social, redes solidarias y autoorganización vecinal. No obstante, el enfoque dominante de la planificación urbana ha tendido a criminalizar estas formas de habitar, ya sea a través de políticas represivas, desalojos forzosos o desplazamientos inducidos por mecanismos del mercado. Esta criminalización estructural opera mediante una doble moral: mientras que la informalidad de los pobres es perseguida, la de los ricos es tolerada, cuando no incentivada.



Barrio marginal de Kibera (Kenia)

Esta contradicción se refleja con claridad en el sector inmobiliario de lujo. En numerosas ciudades africanas, desarrollos residenciales de alto nivel son construidos sin cumplir con las normativas urbanas vigentes: se ubican en zonas no habilitadas por los planes maestros, carecen de permisos formales y cuentan con infraestructuras incompatibles con la planificación oficial. A pesar de ello, estas urbanizaciones no son objeto de sanción, debido a los vínculos informales y, en ocasiones, corruptos entre los promotores inmobiliarios y la burocracia estatal politizada. Este doble estándar revela una profunda inequidad en la aplicación de la ley urbana, y refuerza un discurso peligrosamente clasista y funcional a los intereses de las élites económicas.

En el ámbito económico, el sector informal representa una parte sustancial del empleo urbano. Según datos de la OIT (2023), cerca de dos tercios del empleo no agrícola en África subsahariana ocurre en el sector informal, cifra que ronda el 50 % en

el norte del continente. No obstante, concebir la informalidad como un “sector” separado del resto de la economía es conceptualmente erróneo. La informalidad no es una excepción ni una anomalía dentro del sistema urbano africano: es su fundamento operativo. La dicotomía entre formal e informal no refleja la complejidad de las prácticas cotidianas. Las cadenas de valor urbano están profundamente hibridadas: las empresas “formales” utilizan mano de obra informal, los servicios públicos dependen de actores informales (transportistas, vendedores ambulantes, recicladores), y muchos hogares combinan ingresos de actividades formales e informales. Como señala Myers (2010), es necesario superar la visión normativa de la informalidad como una desviación, y entenderla como parte integral del urbanismo africano.

Esta comprensión implica reconocer que la informalidad no es simplemente una respuesta a la pobreza o la exclusión, sino también una forma racional de adaptación a contextos donde el Estado no provee acceso equitativo a vivienda, servicios, financiamiento ni empleo. En este sentido, la planificación urbana no puede seguir siendo un ejercicio tecnocrático orientado a erradicar la informalidad, sino un proceso inclusivo que reconozca y fortalezca las capacidades locales. Reconocer la informalidad como una dimensión constitutiva de la ciudad es fundamental para diseñar políticas públicas más justas, eficaces y viables.



Planificar desde abajo: hacia un urbanismo democrático y situado



Kampala (Uganda)

La planificación urbana convencional en muchas ciudades africanas continúa dominada por una lógica verticalista, centralizada y tecnocrática que ignora las realidades concretas de los territorios. Esta planificación, heredera directa de los modelos coloniales, concibe la ciudad como un espacio a ordenar desde arriba, mediante normas abstractas, indicadores técnicos y esquemas prediseñados. En esta visión, el papel del ciudadano queda relegado a receptor pasivo de decisiones adoptadas por expertos, reforzando una separación entre el saber técnico y el saber popular. Esta lógica de planificación reproduce una noción de orden social basada en el control territorial, el silenciamiento del disenso y la exclusión de los grupos subalternos.

No obstante, la vida urbana en África está siendo modelada, en gran medida, desde abajo. Frente a la ineficacia o ausencia del Estado, los habitantes urbanos — especialmente en los asentamientos informales— han desarrollado una notable capacidad de autoorganización. Construyen sus propias viviendas, se proveen de agua y energía a través de conexiones comunitarias, gestionan la seguridad barrial mediante redes vecinales y se organizan colectivamente para demandar derechos. Estas prácticas

configuran un urbanismo vivo, resiliente y profundamente democrático, basado en la agencia cotidiana de millones de personas que hacen ciudad desde sus márgenes.

Uno de los ejemplos más significativos de esta agencia colectiva es el trabajo de Slum Dwellers International (SDI), una red transnacional de federaciones de habitantes de barrios informales. Bajo su impulso, comunidades urbanas en países africanos han creado grupos de ahorro, realizado censos propios, cartografías participativas y diagnósticos de necesidades para negociar con las autoridades públicas. Estos procesos no solo generan información valiosa, sino que empoderan políticamente a los sectores populares y reconfiguran las relaciones de poder urbano. Como muestran Mitlin y Satterthwaite (2004), muchas de estas comunidades han iniciado por sí mismas procesos de mejoramiento barrial (*slum upgrading*), con resultados tangibles en infraestructura, gobernanza y cohesión social.



Barrio Marginal Viwandani (Nairobi, Kenia)

La planificación desde abajo no es simplemente una estrategia de supervivencia: es una forma de ciudadanía activa que reivindica el derecho a la ciudad. Allí donde las autoridades locales poseen autonomía política y capacidad fiscal, estas demandas pueden canalizarse mediante formas innovadoras de cogestión urbana. En algunos casos, esto ha derivado en procesos incipientes de democratización urbana, donde las políticas públicas se diseñan y ejecutan con la participación directa de los ciudadanos.

Aunque estas formas de acción colectiva aún no alcanzan el nivel de articulación que se observa en países como India o Brasil, su relevancia está siendo crecientemente reconocida por gobiernos, agencias internacionales y foros globales. En Hábitat III, por ejemplo, la presencia de redes como SDI en los espacios de diálogo institucional marcó un punto de inflexión en el reconocimiento de los saberes y demandas de las comunidades populares. En algunos contextos, estas iniciativas están alterando pactos

de poder tradicionales, desafiando estructuras clientelares y abriendo nuevos espacios de deliberación democrática. Si bien esto puede generar tensiones o conflictos, también ofrece una oportunidad histórica para redefinir la gobernanza urbana en clave de justicia social.

Un ejemplo notable de esta apertura institucional es la Constitución de Kenia de 2010, que otorga un papel central a la participación ciudadana, mencionándola expresamente en al menos dieciséis artículos. La Carta Magna establece la participación pública como un principio fundamental de gobernanza y como requisito para el éxito de la descentralización. El artículo 184, en particular, obliga a que la legislación nacional establezca mecanismos para la gestión urbana que garanticen la participación de los residentes. Asimismo, la Constitución de Sudáfrica de 1996 afirma que las autoridades locales deben “trabajar con los ciudadanos y los grupos dentro de la comunidad para encontrar formas sostenibles de satisfacer sus necesidades sociales, económicas y materiales y mejorar la calidad de sus vidas” (Departamento de Desarrollo Constitucional, Sudáfrica, 1998).

Estas disposiciones constitucionales abren espacios normativos clave para avanzar hacia un urbanismo participativo. Sin embargo, su implementación efectiva requiere transformar las culturas políticas, redistribuir recursos y construir capacidades técnicas en los niveles locales. También exige el reconocimiento pleno del conocimiento popular como legítimo y valioso para la planificación urbana. En este sentido, el protagonismo de la “agencia desde abajo” puede dar lugar a un urbanismo híbrido —ni enteramente institucional ni completamente informal— que articule saberes técnicos y saberes situados, normas formales y prácticas comunitarias, estructuras estatales y redes ciudadanas. Este enfoque no solo es más democrático, sino también más eficaz para afrontar los retos urbanos del presente y del futuro.



Infraestructura urbana: brechas estructurales y disputas distributivas



Durban (Sudáfrica)

La infraestructura constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo urbano, no solo por su función instrumental en la provisión de servicios, sino por su capacidad para estructurar la ciudad, conectar territorios, articular economías y mediar en la distribución del poder y los recursos. Históricamente, muchas ciudades africanas surgieron y crecieron alrededor de infraestructuras estratégicas, especialmente puertos y ferrocarriles, que fueron diseñados en función de las necesidades extractivas del proyecto colonial. Estas infraestructuras respondían a una lógica radial de conexión con los mercados globales, más que a una integración territorial interna, lo que dejó como legado redes fragmentadas y orientadas hacia el exterior.

En el presente, África enfrenta un déficit crónico en infraestructura urbana y nacional, que no solo limita el crecimiento económico, sino que impide garantizar condiciones mínimas de habitabilidad y equidad territorial. Las deficiencias en el transporte son particularmente graves. Según estimaciones de ONU-Hábitat (2024), los costes logísticos asociados a la precariedad del transporte representan hasta el 40% en los países costeros y el 60% en los países sin salida al mar. Esta carga repercute

directamente en el precio de bienes y servicios, afectando con mayor dureza a los sectores de bajos ingresos. La escasez y el alto costo del transporte público, además, constituyen una barrera estructural para la movilidad laboral, lo que refuerza las desigualdades socioespaciales y limita las oportunidades de desarrollo humano en las periferias urbanas.

La congestión vehicular en las grandes metrópolis, como Lagos, Nairobi o Kinshasa, es otra manifestación de este déficit. En ciudades como Lagos, se estima que los ciudadanos pueden llegar a perder hasta cuatro horas diarias en desplazamientos, lo cual tiene un impacto directo en la productividad económica, la salud mental, la vida familiar y el tejido social. A ello se suma la fragilidad de los sistemas energéticos: más de treinta países africanos enfrentan cortes de energía frecuentes y prolongados, lo que obliga a hogares y empresas a recurrir a generadores diésel, una solución costosa, contaminante y profundamente desigual. Las empresas más grandes pueden amortiguar estos costos, pero las pequeñas y medianas —que conforman el grueso del empleo urbano— ven reducidos sus márgenes de ganancia, lo que inhibe su crecimiento y formalización.



Lagos (Nigeria)

El impacto acumulativo de estas carencias infraestructurales se traduce en una pérdida significativa de competitividad del continente africano en sectores clave como la industria manufacturera, la logística y la economía digital. Las cadenas de valor se ven interrumpidas, los costos de operación aumentan, y los inversores perciben mayores riesgos. Todo ello ralentiza el crecimiento económico y limita las oportunidades de

inclusión, especialmente para los jóvenes urbanos, que constituyen una mayoría demográfica sin precedentes en la historia contemporánea del continente.

Sin embargo, la infraestructura no es un campo neutral de intervención técnica, sino un espacio profundamente político. Las decisiones sobre dónde, cómo y para quién se construyen infraestructuras urbanas tienen efectos distributivos que pueden reforzar o contrarrestar las desigualdades existentes. La infraestructura puede ser un instrumento para la justicia espacial, si se orienta hacia las necesidades de los sectores populares mediante modelos de financiamiento redistributivo (como subsidios cruzados), o puede convertirse en una herramienta de exclusión, si se destina exclusivamente al desarrollo de enclaves de alto nivel adquisitivo, ignorando los asentamientos informales y los barrios periféricos.

Por tanto, las decisiones sobre infraestructura deben enmarcarse en un debate más amplio sobre la política urbana y la capacidad de los sectores populares para incidir en los procesos de gobernanza. La infraestructura no solo refleja una correlación de fuerzas, sino que la reproduce. La planificación participativa, la fiscalidad progresiva y la descentralización efectiva son condiciones necesarias para democratizar las decisiones sobre el desarrollo infraestructural en las ciudades africanas.



Hacia un nuevo paradigma de planificación urbana en África



Accra (Ghana)

La gestión y planificación urbanas en el continente africano se enfrentan a un desafío histórico sin precedentes: absorber el crecimiento demográfico y urbano acelerado de las próximas décadas, garantizando al mismo tiempo inclusión social, sostenibilidad ecológica y cohesión territorial. Para lograrlo, se requiere mucho más que ajustes técnicos o modernización administrativa. Lo que está en juego es una transformación estructural del modelo de gobernanza urbana, que debe estar basada en la redistribución efectiva del poder, en la autonomía fiscal de los gobiernos locales y en el reconocimiento de la pluralidad de actores que construyen cotidianamente la ciudad.

Las reformas necesarias en materia de descentralización y planificación no son procesos lineales ni consensuales. Involucran profundas tensiones políticas, ya que alteran equilibrios de poder históricamente contruidos. En muchas ciudades, los

residentes de asentamientos informales dependen de relaciones clientelares con actores políticos, líderes comunitarios, autoridades tradicionales o incluso funcionarios corruptos, para garantizar su derecho informal a la ciudad. En este contexto, la precariedad y la informalidad generan nichos de poder y beneficio para ciertos grupos, que ven en las reformas una amenaza directa a su posición. Por ello, toda transformación institucional debe reconocer la complejidad de los arreglos políticos existentes, y evitar respuestas simplistas o exclusivamente tecnocráticas. Reformar la ciudad es, ante todo, hacer política.

No obstante, esta necesidad de negociación política contrasta con la tendencia dominante hacia la privatización y estandarización de la planificación urbana. En diversas ciudades africanas, los nuevos planes urbanos son elaborados por firmas consultoras internacionales que replican modelos eurocéntricos, sin diálogo con las comunidades locales ni adecuación al contexto específico. Estos “planes maestros globalizados” suelen inspirarse en paradigmas aspiracionales —como los modelos urbanos de Dubái, Shanghái o Singapur— que promueven una visión de modernidad desconectada de la realidad vivida por la mayoría de la población. Esta tendencia, que se ha denunciado como la producción de “fantasías urbanas”, reproduce la lógica colonial de imponer modelos universales desde arriba, ignorando las formas emergentes de urbanismo popular, la heterogeneidad cultural y las dinámicas informales que definen el tejido urbano africano.

Frente a esta realidad, es imperativo preguntarse si las ciudades africanas pueden desarrollar modelos urbanos propios, situados y culturalmente arraigados. La Nueva Agenda Urbana, adoptada en Hábitat III, reconoce el “derecho a la ciudad” como principio rector del desarrollo urbano, entendiendo que todos los habitantes deben tener la capacidad de participar activamente en la producción, uso y transformación del espacio urbano. Esta visión plantea un punto de inflexión en la forma de entender el urbanismo: ya no como una técnica para disciplinar el territorio, sino como un proceso político de construcción colectiva.

En las últimas décadas ha emergido un cuerpo intelectual robusto que apuesta por la construcción de un “urbanismo africano” basado en las prácticas cotidianas, en la agencia desde abajo, en la resiliencia comunitaria y en la adaptación creativa a condiciones adversas. Este enfoque rechaza tanto el pesimismo funcionalista que ve en África una “ciudad fallida”, como el triunfalismo neoliberal que proyecta utopías importadas sin raíces sociales. En cambio, propone un marco epistemológico que reconoce la riqueza y complejidad de las ciudades africanas como espacios vivos, en constante reconfiguración.

El futuro del urbanismo en África dependerá, en gran medida, de la capacidad de estos enfoques críticos para influir en las políticas públicas, en los marcos institucionales y en la formación de profesionales de la planificación. Solo así será posible imaginar —y construir— ciudades africanas que no sean meras copias de modelos ajenos, sino expresiones auténticas de su historia, diversidad y aspiraciones colectivas. En ese camino, la planificación participativa, la justicia espacial y la agenda ciudadana dejarán

de ser consignas para convertirse en el núcleo de una nueva visión urbana para el siglo XXI.



Referencias

- **Brown, K., Motsoane, T. and Liu, L. (2013)** - South Africa: leveraging private financing for infrastructure.
- **Eyoh, D. and Stren, R. (eds) (2007)** - Decentralisation and the Politics of Urban Development in West Africa, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- **ILO (International Labour Organization) (2013)**- Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment, Geneva: ILO.
- **Laws, E. and Leftwich, A. (2014)** - Political Settlements, Concept Brief 1, Birmingham: DLP.
- **Lewis, J.I. (2014)**- 'When decentralization leads to recentralization: subnational state transformation in Uganda', *Regional & Federal Studies*, 24(5): 571–588.
- **K'Akumu, O.A. and Olima, W.H.A. (2007)** - 'The dynamics and implications of residential segregation in Nairobi', *Habitat International*, 31(1): 87–99.
- **Mitlin, D. and Satterthwaite, D. (eds) (2004)** - Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society, and Urban Poverty Reduction, London: Earthscan.
- **Myers, G.A. (2010)** - Seven Themes in African Urban Dynamics, Discussion Paper 50, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- **Parnell, S. and Pieterse, E.A. (2014)** - Africa's Urban Revolution, London: Zed Books.
- **Pieterse, E.A. and Simone, A.M. (2013)** - Rogue Urbanism: Emergent African Cities, Johannesburg: Jacana Media.
- **Rigon, A., Abah, O.S., Dangoji, S., Walker, J., Frediani, A.A., Ogunleye, O., et al. (2015)** - Well-Being and Citizenship in Urban Nigeria, London: ICF International and UK Aid. Taylor and Francis
- **Syagga, P. (2011)** - 'Land tenure in slum upgrading projects', in IFRA (ed.), *Slum Upgrading Programmes in Nairobi: Challenges in Implementation*, Nairobi: IFRA, pp. 103–113.
- **Watson, V. (2014a)**- 'Learning planning from the South: ideas from new urban frontiers', in S. Parnell and S. Oldfield (eds), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, London: Routledge, pp. 98–108.
- **Watson, V. (2014b)** 'African urban fantasies: dreams or nightmares?', *Environment and Urbanization*, 26(1): 215–231.



IDHUS

Instituto para el Desarrollo
de Sociedades Humanas

