

PLAN DE ACCIÓN

PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE POLÍTICAS URBANAS INTEGRADAS

2023 - 2036

“PROYECTO de cooperación interregional para la implementación de la
NUEVA AGENDA URBANA 2020-2023”

ÍNDICE

1	Introducción -----	pág.3
2	Líneas estratégicas, objetivos y acciones -----	pág.6
3	Seguimiento y evaluación -----	pág.15
4	Observaciones y recomendaciones para el desarrollo del plan de acción	pág.18

INTRODUCCIÓN

El Plan de Acción para la Implementación de Estrategias de Políticas Urbanas Integradas 2023-2036, tiene por objeto dar continuidad a las acciones desarrolladas en Cuba durante la ejecución del proyecto de cooperación interregional para la implementación de la nueva agenda urbana 2020-2023.

Las acciones ejecutadas y las acciones propuestas responden a los temas identificados por el Grupo Focal Nacional que está integrado por los actores vinculados al desarrollo urbano y en correspondencia con los siguientes objetivos del proyecto:

- Aprovechar el potencial a disposición de los gestores públicos consistente en la formulación de políticas y toma de decisiones por los gobiernos nacionales y locales para desarrollar políticas innovadoras intersectoriales para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y la materialización de la Agenda 2030.
- Aumentar la coherencia de las políticas entre Estados miembros en todas las regiones y promover la mejora de las capacidades de las instituciones y otros agentes de cambio en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana (NAU).

El tema central en el desarrollo del proyecto en Cuba ha sido: **“El aprovechamiento del suelo como una oportunidad para el beneficio social: Planificación y Gestión”**.

Cabe señalar que el inicio del proyecto y una buena parte del periodo en que se ha ejecutado ha coincidido con el curso de la pandemia COVID 19, lo que constituyó un fuerte desafío que fue resuelto con la realización de reuniones, talleres, conferencias, encuentros técnicos y entrevistas a través de la modalidad virtual y presencial e híbridos pos pandemia.

En adelante, el reto es garantizar que en los distintos niveles y diferentes sectores vinculados al desarrollo urbano se materialicen los conocimientos adquiridos y continúe la creación de capacidades sobre la gestión del suelo, la captura de su valor, la economía urbana y otros elementos desarrollados por el proyecto. Estos aspectos concurren con los ejes estratégicos del Plan de Estado para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba, el Plan de Desarrollo Económico y Social al 2030, el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los ODS.

Además de la voluntad manifiesta del Estado cubano, son elementos considerados en esta agenda el ordenamiento económico, la dinámica demográfica del país y el

amplio proceso legislativo en curso. En conjunto, estas condiciones representan una oportunidad excepcional para establecer y dejar instituidos nuevos conceptos e instrumentos que, a partir de la captura de valor del suelo, puedan apoyar el financiamiento y mejora de las condiciones de las ciudades y sus ciudadanos y a visualización de la ciudad y su importancia en la economía nacional.

Constituye un punto de partida, la existencia del INOTU como organismo rector de la política urbana la cual está compuesta por:

- Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial
- Plan de Estado para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana
- Ley de Ordenamiento Territorial y Urbanismo y la Gestión del Suelo

En su contenido el **Plan de Acción para la Implementación de Estrategias de Políticas Urbanas Integradas 2023-2036**, prevé la articulación coherente con otras políticas sectoriales vinculadas al desarrollo urbano sostenible, al desarrollo local y al proceso de descentralización que prioriza el país dentro del ordenamiento económico.

El plan de acción se ha diseñado con el ánimo de arribar a la celebración de la próxima cumbre Hábitat IV en el 2036 con un buen cumplimiento de los objetivos trazados en el proyecto y en plena concordancia con las proyecciones del país y su desarrollo económico, social, medioambiental y cultural.

Para ello se ha tomado como base, el trabajo del Grupo Focal Nacional, las propuestas realizadas en los diferentes talleres virtuales y en las misiones presenciales realizadas a Cuba por el equipo de proyecto de CEPAL y otros expertos internacionales.

Desde su creación, el Grupo Focal Nacional ha permitido una técnica de trabajo que garantiza la continuidad del proyecto y la integridad horizontal y vertical de los debates y propuestas. Impulsado por la CEPAL y presidido por el INOTU, lo integran:

1. Ministerio de Finanzas y Precio - MFP
2. Ministerio de Comercio Exterior – MINCEX
3. Ministerio de Economía y Planificación – MEP
4. Ministerio de la Construcción y su Dirección General de la Vivienda – MICONS
5. Organización Nacional de Estadísticas e Información – ONEI
6. Instituto Nacional de Higiene y Epidemiología – INHEM
7. Banco Nacional de Cuba – BNC
8. Oficina del Historiador de La Habana – OHH
9. Gobierno de La Habana
10. Universidad de La Habana
11. Universidad Tecnológica de La Habana – CUJAE

12. Ministerio de Justicia – MINJUS

13. Federación de Mujeres Cubanas - FMC

Además de los resultados de talleres y cursos sistematizados por CEPAL, se realizaron encuentros colaterales con organismos y entidades vinculadas con el desarrollo urbano, tales como: BNC, MFP, MICONS, Gobierno de La Habana, Zona Especial de Desarrollo de Mariel. Los resultados de tales encuentros, así como los ejercicios participativos y las encuestas formuladas a los participantes en las distintas actividades que desarrolló el proyecto, también son considerados.

En total, el proceso de trabajo se ha consensuado y estructurado en 4 líneas estratégicas, 4 objetivos generales, 7 objetivos específicos y 25 acciones. Esta propuesta se realiza con una temporalidad que abarca el periodo 2023-2036, coincidente con la Hoja de Ruta del Plan de Estado para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS, OBJETIVOS, ACCIONES

Línea 1: Visión de la planificación económica y territorial vinculada a la ciencia y a la innovación.

Esta línea estratégica recoge actuaciones vinculadas al diseño del Plan de Estado para la Implementación de la NAU y para el cumplimiento del PNDES 2030, la Agenda 2030 y los ODS. Se han establecido 1 objetivo general, 2 objetivos específicos y 10 acciones.

OBJETIVO GENERAL 1.1

Aprovechar el potencial innovador académico y de experiencias regionales para reducir la brecha que genera la falta de financiamiento para el desarrollo urbano sostenible y las oportunidades económicas en las ciudades.

OBJETIVO ESPECIFICO 1.1.1

Contribuir a la sustentabilidad financiera y social de las ciudades por medio de instrumentos nacionales y locales que aprovechan el valor económico del suelo y su valorización a través de herramientas nacionales y locales específicas incluidas en su marco normativo.

Prioridad* y Líderes Mesas de Trabajo	Escenarios temporales		
(*) Escala 1 a 3 en función de condiciones iniciales, complejidad, e impacto	2023-2026	2027-2030	2031-2036

ACCIÓN SOMBRILLA ARTICULADORA: REGLAMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS

Base: Discusión y validación por INOTU, grupo focal nacional, expertos y equipo CEPAL

Ventana normativa: Disposición especial 3ra de la Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano y de Gestión de Suelo

DESCRIPCIÓN: establecer jurídicamente un conjunto de reglas e instrumentos de financiamiento tributarios y urbanísticos: Impuesto predial, impuesto sobre la transmisión de bienes, contribución por mejoras, impuestos y obligaciones urbanísticas de inmuebles en desuso, aporte por los cambios de uso y destino de inmuebles, aportes por impacto/cargas por desarrollo, cobro por derecho de edificabilidad

Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: MFP - INOTU Mesas de Trabajo: Grupo focal nacional	X		

Instrumento: Impuesto Predial

Conciliar una visión conjunta sobre la importancia social y financiera de implementar un instrumento de orden municipal que grave la propiedad inmueble en favor del interés colectivo y el financiamiento de los bienes públicos urbanos

Definir (1) Elementos del tributo: Hecho generador, base imponible, sujeto activo, sujeto pasivo, tarifa; (2) Momento de exigibilidad; (3) Escenarios de progresividad de cobro e implementación (base mínima y máxima); (4) Destino de los recaudos asociado a las necesidades municipales; (5) Institucionalidad – entidad operadora/recaudadora

Establecer plan piloto de implementación progresiva

Armonizar con futuras actualizaciones catastrales

Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: MFP e INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		

Instrumento: Contribución por Mejoras

Establecer las bases jurídicas del instrumento y su matriz tributaria considerando especificidades

<p>para su uso a nivel municipal</p> <p>Definir (1) Elementos del tributo: Hecho generador, base imponible, sujeto activo, sujeto pasivo, tarifa; (2) Momento de exigibilidad; (3) Destino de los recaudos para financiar de obras municipales; (4) Institucionalidad – entidad operadora/recaudadora de nivel municipal</p> <p>Preparar un plan piloto de desarrollo de una obra de preferencia de beneficio o alcance barrial vinculada a la contribución por los predios beneficiados con la obra</p> <p>Armonizar con futuras actualizaciones catastrales</p>			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: MFP, INOTU, Oficina Del Historiador. Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
<p>Instrumento: Obligaciones urbanísticas no tributarias</p> <p>Establecer las bases jurídicas de las exigencias a los proyectos urbanísticos establecidas por las autoridades municipales orientadas a lograr el equilibrio entre los beneficios del desarrollo urbano y las necesidades de la ciudad</p> <p>Definir las exigencias a ser cumplidas por los proyectos urbanísticos para garantizar que el proyecto contribuya al desarrollo urbano sano, la protección de componentes naturales y culturales, y el bienestar ciudadano</p> <p>Establecer las obligaciones de cesiones de suelo para soportes urbanos y exigencias de vivienda social. En caso de pagos por compensación definir destino del recaudo asociado a las necesidades de la ciudad</p> <p>Articular las obligaciones urbanísticas al proceso de aprobación, autorización, licencia y/o permiso de obra (exigibilidad) por las autoridades municipales (entidad operadora/recaudadora de nivel municipal)</p> <p>Realizar un piloto de implementación de exigencias u obligaciones urbanísticas en área o perímetro de interés público-privado / actividad inmobiliaria para proyectos y obras de diversa índole</p>			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, Of. Del Historiador, Gob. Territorios Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
<p>Instrumento: Aportes solidarios no tributarios</p> <p>Establecer las bases jurídicas de aportes o contraprestaciones por los proyectos urbanísticos que obtienen beneficios urbanísticos/normativos y/o generan impactos y las necesidades de la ciudad</p> <p>Definir las situaciones que dan lugar al aporte solidario ya sea por: a) obtención de beneficios normativos de asignación o cambio de uso, por cambio de destinación, por beneficios edilicios o edificatorios, por flexibilidad y mezcla de usos, y por flexibilidad constructiva; b) la generación de impactos ambientales, sociales, urbanísticos, de movilidad, arquitectónicos, y otros</p> <p>Definir las situaciones tipo y fórmulas de cálculo del aporte solidario, momento de exigibilidad vinculado a la aprobación del proyecto, mecanismos de pago y destinación de recursos por pagos en dinero y entidad municipal operadora</p> <p>Preparar un piloto de Aportes Ciudad Solidaria en área o perímetro de interés público-privado / actividad inmobiliaria de proyectos urbanísticos de transformación, ocupación, conservación u otras condiciones del suelo</p>			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, Of. Del Historiador, Gob. Territorios Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
<p>Instrumento: Impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles</p> <p>Establecer las bases jurídicas del instrumento y su incidencia de matriz tributaria considerando especificidades para su uso</p> <p>Definir (1) Elementos del tributo: Hecho generador, base imponible, sujeto activo, sujeto pasivo, tarifa; (2) Momento de exigibilidad; (3) Destino de los recaudos; (4) Institucionalidad – entidad operadora/recaudadora</p> <p>Abrir las posibles variables que conforman la transmisión de bienes y la base gravable del bien</p>			

(cambios en el inmueble por reparación, cambios de uso, otros) Revisar la incidencia de la capacidad contributiva del propietario (ingresos personales, otras); Valorar la inclusión de la herencia como otra forma de traspaso de dominio - no se ve justificación para tratamiento diferenciado Revisar alícuota fija de 4%			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: MFP, MICONS, INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	
Acción: Coherencia normativa Revisar las normas legales vigentes para garantizar la armonización con los elementos e instrumentos para el financiamiento y la gestión de suelo			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU; MINJUS Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
OBJETIVO ESPECIFICO 1.1.2 Visionar la gestión pública y público – privada como puente de dinamización económico, descentralización y el incremento y fortalecimiento del rol municipal en el desarrollo urbano y sus condiciones de financiamiento y acción			
ACCIÓN SOMBRILLA: Desarrollar la Gestión de la planeación y del suelo y sus herramientas Desarrollar las bases jurídicas de la gestión de la planeación urbana por los gobiernos municipales a fin de alcanzar sus objetivos y liderar proyectos estratégicos a partir de reglas comunes sobre el uso socialmente justo del suelo y la distribución de beneficios y costos entre propietarios del suelo y la ciudad y sus habitantes Implementar los instrumentos de gestión de la planeación e intervención en el uso y destino del suelo ya sea de naturaleza pública, mixta, o privada			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, Of. Del Historiador, Gob. Territorios Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
Acción: Relación público-privada Definir el alcance de la relación público-privada respecto al desarrollo urbano y a la ciudad como motor económico Establecer instrumentos específicos que favorezcan la asociatividad entre los gobiernos municipales y actores públicos de otros niveles de gobierno y actores privados de diversa naturaleza para la gestión de los objetivos de la planeación y el desarrollo urbano y el desarrollo de intervenciones de interés público			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, MICONS Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
Acción: Aplicación/Implementación de instrumentos Potenciar y aplicar instrumentos para la financiación de la ciudad y el desarrollo urbano a partir de actuaciones de iniciativa pública y público-privada e inversión privada y extranjera de acuerdo al contexto cubano Realizar acciones piloto a nivel subnacional de implementación de exigencias u obligaciones urbanísticas en área o perímetro de interés público-privado / actividad inmobiliaria para proyectos y obras de diversa índole de iniciativa nacional, provincial o municipal			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1	X	X	X

Líderes: INOTU; Of. Historiador, Gob. Territorios Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional			
Instrumento: Gestión público-público de suelo e inmuebles por cesión no onerosa o aporte Potencializar el uso adecuado y socialmente eficiente del suelo e inmuebles de naturaleza pública por medio de la cesión no onerosa o aporte de bienes entre entidades públicas para el desarrollo y ejecución de acciones y proyectos urbanos de iniciativa o interés público municipal, provincial o nacional. Realizar una acción piloto de implementación de cesión no onerosa o aporte de suelo o inmuebles público-público como parte de una estrategia de gestión de lo planeado en área, perímetro o proyecto de iniciativa municipal o provincial pública o público-privada. Son, por ejemplo, proyectos de generación de vivienda, renovación urbana, recuperación de áreas con valor histórico, patrimonial, cultural, ambiental y otros.			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, Of. Historiador, Gob. Territorios Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X
Instrumento: Impuesto sobre los terrenos e inmuebles en desuso y medidas urbanísticas Desarrollar las bases jurídicas del tributo y de las medidas urbanísticas orientadas a presionar propietarios de terrenos e inmuebles en ociosidad al cambio de comportamiento y cumplimiento de la función social de la propiedad Definir jurídicamente el parámetro de utilidad y los parámetros de ociosidad por condición del suelo y de los inmuebles (vacío, construido no utilizado, subutilizado) Definir (1) Elementos del tributo: Hecho generador, base imponible, sujeto activo, sujeto pasivo, tarifa; (2) Momento de exigibilidad; (3) Escenarios de progresividad de tarifa por permanencia de la ociosidad en el tiempo; (4) Destino del recaudo asociado a las necesidades municipales; (5) Institucionalidad – entidad operadora/recaudadora			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: MFP, INOTU, MICONs, Gob. Territorios Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		

Línea 2: Ciudades laboratorios y Observatorio de Suelo

Esta línea estratégica propone actuaciones que buscan devolver la mirada a nuestras ciudades como fuente de oportunidades territoriales, económicas, sociales, ambientales y culturales. Se han establecido 1 objetivo general, 2 objetivos específicos y 9 acciones.

Línea 2: Ciudades laboratorios y Observatorio de Suelo.

OBJETIVO GENERAL 2.1

Promover las ciudades como fuentes de oportunidades territoriales, económicas, sociales, ambientales y culturales y espacios propicios para la generación de información base para toma de decisiones de política pública con mejor sustento.

OBJETIVO ESPECIFICO 2.1.1

Diseñar indicadores para caracterizar las ciudades cubanas que permita conocer de forma más cercana las tendencias y sus cambios y visibilizarlas como motores de desarrollo económicos.

Prioridad* y Líderes Mesas de Trabajo	Escenarios temporales		
(*) Escala 1 a 3 en función de condiciones iniciales, complejidad, e impacto	2023-2026	2027-2030	2031-2036

Acción 1. CREACION DE INDICADORES DE CIUDAD			
Diseñar y proponer indicadores para las ciudades cubanas que permitan visualizarlas como motor económico y sus tendencias y que puedan ser incorporados a las fuentes y estrategias información estadística oficial del país.			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: ONEI, INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
Acción 2. CIUDADES LABORATORIO			
Seleccionar ciudades laboratorios (pilotos) para aplicar la propuesta de indicadores de ciudad.			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, ONEI, Red de Oficinas del Historiador. Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
Acción 3. TRANSVERSALIZACIÓN Y ARTICULACION INTERINSTITUCIONAL			
Fortalecer la articulación interinstitucional e intergubernamental para la adecuada integración y centralización de la información e indicadores junto con el fortalecimiento del acceso a la información por los niveles municipales.			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, ONEI Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X		
Acción 4. VISIBILIZACIÓN DE ACCIONES CIUDADES LABORATORIO			
Visibilizar y dar a conocer los esfuerzos y resultados de la estrategia de Laboratorio de Ciudades en la "Plataforma Urbana y de Ciudades de ALC".			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 2 Líderes: CEPAL, INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X
Acción 5. EXPANDIR A RED DE CIUDADES LABORATORIO			
Promover de forma progresiva la vinculación de las restantes ciudades a la estrategia de laboratorios y de obtención de información para construcción de indicadores urbanos para todo el país con captura de especificidades locales.			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 3 Líderes: ONEI, INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X
OBJETIVO ESPECIFICO 2.2			
Crear un observatorio del suelo para ampliar la comprensión de los movimientos asociados al uso y aprovechamiento del suelo e inmobiliarios y apoyar la toma de decisiones estratégicas, en tiempo, informadas y basadas en evidencia en políticas públicas urbanas.			
Acción 1. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS DEL OBSERVATORIO			
Definir los objetivos específicos del Observatorio de Suelo e Inmobiliario a partir de las siguientes preguntas guía: ¿Para qué lo utilizamos? ¿Cuál es su alcance? ¿Quién lo va a administrar? ¿Cuál será la periodicidad de actualización de la información? ¿Cómo garantizar su sostenibilidad? ¿Qué parte de la realidad será privilegiada o priorizada en la captación de la información?			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036

Prioridad 1 Líderes: INOTU, MICONS Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X
Acción 2. INTEGRACION ENTRE INDICADORES DE CIUDAD Y OBSERVATORIO Propender por la integración de los indicadores de ciudad producidos en el Objetivo 2.1.1 en las ciudades laboratorio a los objetivos y alcance del Observatorio de Suelo e Inmobiliario a fin de reforzar y retroalimentar ambas estrategias de obtención de información que den sustento informado a la toma de decisiones de política pública adecuadas			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 2 Líderes: INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X
Acción 3. VISUALIZACIÓN Y ANALISIS DE INFORMACION Realizar acciones y establecer protocolos de procesamiento de la información capturada, incluyendo mecanismos de recolección y almacenamiento previos y acorde a la periodicidad establecida Analizar la información captada y procesada a fin de producir datos estadísticos de amplia cobertura y en diversos formatos, incluyendo análisis geo-espacial, planos, y otras formas de visualización			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 2 Líderes: INOTU y Red de Oficinas del Historiador Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X
Acción 4. ARTICULACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA Articular la información generada por el Observatorio de Suelo e Inmobiliario al proceso de toma de decisiones en política pública, en especial vinculada al suelo y su gestión, de tal manera que las decisiones se orienten por datos concretos y evidencias con mayor chance de ser eficaces.			
Prioridad y Lideres	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU Mesas de Trabajo: Grupo Focal Nacional	X	X	X

Línea 3: Campaña de divulgación, fortalecimiento de las capacidades para la cultura de ciudades sostenibles y con calidad de vida por medio del financiamiento y gestión de suelo. Esta Línea Estratégica es transversal a todas las líneas, los objetivos y acciones.

Esta línea estratégica recoge actuaciones vinculadas a la divulgación de los resultados del proyecto de cooperación con CEPAL, con énfasis en la importancia de las ciudades en la economía nacional, el fortalecimiento de capacidades nacionales y locales y el fortalecimiento de estrategias y acciones de financiamiento y gestión del suelo y sus incrementos de valor como una oportunidad para el beneficio social y la mejora en las condiciones de vida. Se han establecido 1 objetivo general, 2 objetivos específicos y 4 acciones.

Línea 3: Cultura de Ciudades Sostenibles y con calidad de vida por medio del financiamiento y la Gestión del Suelo

OBJETIVO GENERAL 3.1

Elaborar un programa de divulgación orientada al fortalecimiento de las capacidades para la implementación de una cultura de ciudades justas y sostenibles por medio del financiamiento y gestión del suelo. Esta línea estratégica es transversal a todas las líneas, objetivos y acciones. Como base de este programa serán utilizados los resultados del proyecto de cooperación interregional liderado por CEPAL para la implementación de la Nueva Agenda Urbana 2020-2030

OBJETIVO ESPECIFICO 3.1.1

Divulgar y socializar la importancia de las ciudades en la economía nacional y el aprovechamiento y gestión del suelo como una oportunidad para el beneficio económico y social a través de diversos medios de comunicación: prensa, redes sociales, páginas web, portales especializados, concursos y otros.

Prioridad* y Líderes Mesas de Trabajo	Escenarios temporales		
(*) Escala 1 a 3 en función de condiciones iniciales, complejidad, e impacto	2023-2026	2027-2030	2031-2036

Acción 1. DIVULGACIÓN “CIUDAD SOSTENIBLE” EN MEDIOS CULTURALES Y EDUCATIVOS

Divulgar aspectos culturales y educativos sobre la importancia de la sostenibilidad de las ciudades y la mejora de sus condiciones y la importancia de acciones de financiamiento y gestión del suelo para lograrlo.

Crear y adaptar este mensaje a diversos lenguajes, entre ellos: lenguaje docente, entre expertos y especialistas urbanos, lenguaje político, lenguaje ciudadano

Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, CUJAE, U. de la Habana Alianzas y convenios de trabajo: Universidades, Académicos, Periodistas y Plataformas de divulgación ya existentes	X	X	X

Acción 2. DIVULGACIÓN “CIUDAD MOTOR ECONÓMICO” EN MEDIOS CULTURALES, SOCIALES, INFORMATIVOS, ECT

Divulgar la importancia de la ciudad como motor en la economía nacional para el logro del PNDES 2030, para el cumplimiento de los ejes estratégicos del Plan de Estado para la implementación de la NAU, de la Agenda 2030, el ODS 11 y otros, políticas urbanas integradas.

Crear y adaptar este mensaje a diversos lenguajes, entre ellos: lenguaje docente, entre expertos y especialistas urbanos, lenguaje político, lenguaje ciudadano, informativo, etc.

Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, CUJAE, U. de la Habana Alianzas y convenios de trabajo: Universidades, Académicos, Periodistas y Plataformas de divulgación ya existentes	X	X	X

OBJETIVO ESPECIFICO 3.1.2

Impulsar la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales y ciudadanas para cultivar y difundir una cultura de “Ciudad Sostenible” por medio de acciones de financiamiento y gestión del suelo, y su comprensión como medio para mejorar las condiciones urbanas y el bienestar social.

Acción 1. CAPACITACIÓN e INVESTIGACIÓN SOBRE “CIUDAD SOSTENIBLE”

Promover desde diversos espacios y cursos, estudios e investigaciones en el campo de la economía urbana, las finanzas públicas locales, la gestión del suelo y la aplicación de instrumentos que movilizan el suelo y sus incrementos de valor en favor del beneficio social y el financiamiento de mejores condiciones urbanas.

Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, U. de la Habana, CUJAE Alianzas:	X	X	X

MES, Institutos de Investigación			
Acción 2. EDUCACIÓN SOBRE “CIUDAD SOSTENIBLE”			
Promover la inclusión de la temática “Ciudad Sostenible” y sus ideas principales, tales como el cuidado y la preservación de la ciudad, la solidaridad con la ciudad, la promoción de una ciudad justa y con mejores condiciones urbanas con apoyo ciudadano, en los programas y actividades de educación			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, MICONS Alianzas: MINED	X	X	X

Línea 4: Promover oportunidades de Cooperación en el ámbito de la sostenibilidad de la ciudad y sus oportunidades económicas, el desarrollo territorial, urbano; su gestión y financiamiento.

Esta línea estratégica recoge actuaciones vinculadas al desarrollo de la cooperación internacional y la vinculación con la evaluación de los avances en la aplicación de políticas públicas integradas, instrumentos, instituciones dirigidas a promover una actividad económica, social y ambiental más resilientes desde las ciudades. Se han establecido 1 objetivo general, 1 objetivo específico y 2 acciones.

Línea 4: Cooperación para la “Ciudad Sostenible” y con oportunidades, el financiamiento y gestión del suelo			
OBJETIVO GENERAL 4.1			
Promover nuevas oportunidades de apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo de proyectos y acciones orientadas a fortalecer la ciudad sostenible y la promoción de oportunidades vinculadas al financiamiento urbano y la gestión del suelo en favor del beneficio social			
OBJETIVO ESPECIFICO 4.1.1			
Elaborar proyectos de cooperación internacional e identificar oportunidades vinculadas.			
Prioridad* y Líderes Mesas de Trabajo	Escenarios temporales		
(*) Escala 1 a 3 en función de condiciones iniciales, complejidad, e impacto	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Acción 1. IDENTIFICAR OPORTUNIDADES Y DESARROLLAR PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL			
Identificar y promover oportunidades para el desarrollo de proyectos de cooperación internacional que estén relacionados con el fortalecimiento de la sostenibilidad de las ciudades, el desarrollo urbano sostenible, su financiamiento y gestión.			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, MICONS, U. de La Habana, CUJAE Alianza y convenios: MINCEX	X	X	X
Acción 2. CONTRIBUIR AL INFORME HÁBITAT IV			
Elaborar información e insumos que serán aportados al informe final del país para Hábitat IV (2036).			
Prioridad y Líderes	2023-2026	2027-2030	2031-2036
Prioridad 1 Líderes: INOTU, MICONS, otras instituciones involucradas	X	X	X

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y evaluación del plan busca conocer si las actuaciones propuestas están contribuyendo a mejorar la planificación económica y territorial, el financiamiento y la gestión del suelo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes; el reconocimiento y el logro de que las ciudades funcionen como motor impulsor de la economía nacional en un país mayoritariamente urbano.

Dicho seguimiento y evaluación debería servir tanto como un instrumento generador de información y de control, como de herramienta para reflexionar y adecuar la gestión pública hacia la implementación de políticas integradas de manera más eficaz y eficiente.

El propio diseño del plan, cuenta con acciones (posibles indicadores y programa de monitoreo) de carácter cuantitativos y cualitativos, que permitirán realizar el seguimiento y evaluación del grado de consecución de sus objetivos.

El seguimiento se desarrollará como un proceso continuo sobre las acciones planteadas en el cual se recopilará información fundamental para la implementación. Se establecerá un sistema de seguimiento ágil, práctico y flexible que recoja de manera sistemática los datos necesarios para la evaluación.

En la evaluación del plan se tendrán presentes los siguientes elementos:

- Se prestará atención a tiempos establecidos previamente programados y los diferentes ciclos de desarrollo de las acciones.
- Una recogida de la información sistemática, rigurosa y transparente.
- El desarrollo de un espacio de participación de los actores vinculados al proceso.
- Información final aportada al informe de Cuba a la Cumbre Hábitat IV 2036.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

Línea 1: Visión de la planificación económica y territorial vinculada a la ciencia y a la innovación.

Esta línea estratégica recoge actuaciones vinculadas al diseño del Plan de Estado para la Implementación de la NAU y para el cumplimiento del PNDES 2030, la Agenda 2030 y los ODS. Se han establecido 1 objetivo general, 2 objetivos específicos y 10 acciones.

OBJETIVO ESPECIFICO 1.1.1

Contribuir a la sustentabilidad financiera y social de las ciudades por medio de instrumentos nacionales y locales que aprovechan el valor económico del suelo y su valorización a través de herramientas nacionales y locales específicas incluidas en su marco normativo.

OBJETIVO ESPECIFICO 1.1.2

Visionar la gestión pública y público – privada como puente de dinamización económico, descentralización y el incremento y fortalecimiento del rol municipal en el desarrollo urbano y sus condiciones de financiamiento y acción

I. Comentarios Generales:

Es importante precisar los objetivos para justificar adecuadamente por qué creemos que un determinado instrumento puede servir para los propósitos definidos.

Tanto en el caso de instrumentos tributarios como instrumentos urbanísticos (obligaciones, aportes,) e instrumentos de gestión es necesario determinar claramente el que, el cómo, el cuándo, para que, quién. Pero, principalmente, tener clara la **motivación** que lleva a identificar en aquel instrumento un medio para atender una situación problemática o que se quiere modificar. A nivel de reglamentación será necesario caracterizar las reglas básicas para diseñar la forma de estructuración de cada instrumento.

Dado el contexto cubano se recomienda el inicio con acciones **piloto** que permitan la comprensión en pequeña escala de los instrumentos y su potencialidad, así como el desarrollo de tecnologías institucionales y de gestión pública para su implementación **progresiva**.

Lineamientos generales. Promover la relación entre los distintos niveles de gobierno (Nación, Municipio y Región) es crucial para el éxito en la implementación de diversos instrumentos y la resolución de problemas en las ciudades. La apertura en la toma de decisiones hacia actores que antes ejercían su rol desde la informalidad o de manera aislada, como gremios, comunidades y sector emprendedor e inversionista, contribuye a una mayor diversidad de perspectivas y soluciones más efectivas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta apertura no debe invisibilizar las necesidades locales y regionales.

La inclusión de la participación ciudadana como elemento fundamental en la formulación y seguimiento de las políticas públicas puede aumentar la legitimidad de las decisiones y fomentar un sentido de responsabilidad compartida entre los ciudadanos y el gobierno.

Planear solo tiene sentido si se ejecuta. La ejecución de lo planeado es fundamental. La gestión eficiente de la ciudad requiere de la planificación y ejecución de proyectos de interés público que permitan construir un modelo de ciudad sostenible y deseado por la comunidad. Es importante promover un uso eficiente de los recursos urbanos (como el suelo) y buscar formas de generar rentas que permitan financiar la construcción y mantenimiento de la infraestructura pública. Los instrumentos de gestión de suelo facilitan la ejecución de actuaciones y acciones urbanísticas, que permiten asegurar el reparto equitativo de deberes y beneficios, también para movilizar el suelo para el cumplimiento de su función social y garantizar la asociatividad público-público y público-privada. También permiten la reconfiguración jurídica y física de los inmuebles, y la obtención de suelo o su destinación a las finalidades urbanísticas, sociales, económicas y ambientales definidas en la planeación.

La urbanización, reurbanización, construcción, reedificación, reuso y reciclaje de la ciudad debe ser una prioridad dado que son procesos que pueden generar los recursos necesarios para dotarla de lo público. Para esto, se requiere que todos los agentes participantes tengan claros los derechos y deberes con la ciudad y se debe priorizar el uso eficiente del suelo urbano existente en vez de procesos de expansión urbana.

La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación es crucial para evaluar la eficacia de las estrategias y proyectos implementados y hacer ajustes en el proceso de gestión de la ciudad.

Finalmente, el destino de los recaudos debe ser etiquetado para desarrollo urbano en sus diversas expresiones de necesidad de recursos, obras nuevas, mantenimiento, rehabilitación, etc. Esto es especialmente crítico pues de lo contrario se corre el riesgo de desvío para otros aspectos como alimentos, salarios y otras cosas importantes no asociadas con el desarrollo de las ciudades. De ocurrir ello las ciudades y sus urgentes necesidades de inversión y mejora de condiciones quedarán postergadas en los planes de inversión y sin fuentes para ello.

Instrumentos de naturaleza tributaria

En el caso de instrumentos de naturaleza tributaria es necesario establecer la matriz de incidencia tributaria. Junto con la base reglamentaria jurídico-urbanística, en el caso de los tributos, es importante observar el contexto normativo tributario general del país y reglas orgánicas del municipio.

En la ley reglamentaria que se desarrolle las condiciones para la implementación de cada instrumento se recomienda su establecimiento de forma general, permitiendo que la reglamentación específica o particular se desarrolle o complete a nivel subnacional (provincias y municipios) para su mejor adecuación a las realidades y dinámicas territoriales. Estas especificidades normativas se establecen en reglamento específico de nivel subnacional.

En el caso de los tributos es necesario desarrollar la matriz de incidencia tributaria y sus componentes. Algunos instrumentos requieren más detalle que otros, pero en general se deben desarrollar los siguientes componentes:

- Competencias y obligaciones: Órgano responsable por la Determinación del Impuesto (emisión de la factura), Fiscalización, Recaudación
- Sujeto activo (quién gestiona el instrumento) y sujeto pasivo (sobre quien recae el gravamen)
- Hecho generador: objeto de tributación
- Base de cálculo: se debe definir la regla de valoración de los inmuebles, eligiendo qué se suma, se multiplica con qué, cómo se define el valor por m² de cada componente
- Alícuota o tasa: un % sobre el valor calculado ¿Uniforme o escalonado?
- Exenciones: Inmunidades y otros tratamientos específicos que indican en cuáles condiciones un sujeto pasivo puede pedir una exención, parciales o totales, permanentes o por una sola vez ¿Hay exenciones generales a algún sujeto pasivo?
- Fechas de emisión de las facturas y de liquidación de los pagos

La efectiva introducción de este tipo de instrumentos necesita períodos amplios de implementación. Es deseable crear reglas de transición para darle oportunidad a que la experiencia práctica vaya aportando elementos para mejorar el diseño. Implica un diseño con cierta flexibilidad para que los componentes que se puedan ajustar no tengan que volver a pasar por el cuerpo legislativo. Pero hay que definir quién toma las decisiones y cuáles componentes tiene margen de adaptación. Con variaciones aplica también a los instrumentos urbanísticos (como las obligaciones y aportes) y de gestión.

Es necesario definir con claridad **cual** nivel de gobierno será la administración tributaria para cada instrumento. En la experiencia internacional la inmensa mayoría de las veces son los gobiernos locales. Solo el de traspaso de propiedades es nacional. En algunos pocos países el predial es nacional (Chile), pero la recaudación se distribuye íntegramente hacia los municipios con unas reglas establecidas de reparto. En la mayoría de los países cuando era nacional, se han emprendidos reformas para ir descentralizado la gestión del tributo hacia las municipalidades o en algunos casos a nivel subnacional de gobierno (departamento o provincias), como en Argentina. En todos los casos, el fruto de la recaudación es para invertir en obras públicas (al menos el 70 % del recaudo).

Hay una oportunidad para una adecuada definición de quién es administración tributaria para efecto de implementación de estos instrumentos, máxime con la reciente promulgación del Decreto No. 69 sobre las Estructuras organizativas en las administraciones provinciales del poder popular.

Instrumentos urbanísticos (obligaciones, exigencias, aportes)

De forma general, se denominan así a los instrumentos que buscan un equilibrio entre los beneficios que conlleva la asignación de usos y aprovechamientos urbanísticos y los soportes urbanos y usos menos rentables pero que son necesarios para la ciudad y su sostenibilidad financiera y socioambiental. A pesar de relacionarse y contribuir a la financiación y la gestión, no son de naturaleza tributaria. En este sentido, pueden entenderse al menos de tres maneras: 1) como contraprestación a la posibilidad de ocupación, transformación y renovación en áreas de la ciudad, 2) como la necesidad de mitigar, absorber o compensar a la colectividad los impactos (de diversa índole como de

movilidad, congestión, pérdida de diversidad social, otros) que genera la actividad inmobiliaria y 3) como la posibilidad de exigir aportes para usos específicos que requieren generarse o fortalecerse.

Como fue mencionado, aunque su naturaleza no es tributaria, requieren de reglas claras para su implementación.

- Al estar relacionadas con las necesidades de soportes de la ciudad, es necesario definir estándares urbanísticos que delimiten tanto la cantidad como la calidad urbanística esperada y su localización.
- La cuantificación de las obligaciones u aportes debe establecerse en función de la capacidad de carga del territorio, la demanda generada por el proyecto o actividad urbanística y el costo que representa la infraestructura y los equipamientos necesarios en la ciudad. La obligación se genera con independencia de que eventualmente ya exista tal oferta de bienes públicos y usos necesarios en la zona, pues su exigencia está vinculada al beneficio en usos y aprovechamientos.
- En los instrumentos que reglamentan las reglas de usos y aprovechamientos (zonificación) del suelo y las normas urbanísticas se deben establecer claramente las condiciones bajo las cuales se deben cumplir las obligaciones o aportes urbanísticos. Podrán hacerse diferenciaciones en función del grado de urbanización o consolidación del suelo, de la edificabilidad permitida e incluso los usos a desarrollar.
- Se deberán definir los procesos de liquidación, pago y destinación de los recursos de manera clara y transparente para todos los actores territoriales. Se deben identificar los mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos para definir, cuantificar, liquidar, cobrar y utilizar los recursos obtenidos por la implementación del instrumento. Esto implica el desarrollo de las capacidades técnicas y financieras de las entidades encargadas de la gestión y supervisión.

Se deben definir mecanismos de seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de las obligaciones.

Gestión de lo planeado y del suelo y sus instrumentos

Los instrumentos de gestión permiten la obtención de suelo para fines e intereses públicos, la gestión dinámica del suelo público, y el favorecimiento del uso del suelo privado y público-privado en favor de los objetivos y necesidades de la colectividad, así como su uso como un activo estratégico para el desarrollo y el financiamiento de la ciudad.

Al igual que en los otros dos casos, estos instrumentos pueden ser de naturaleza tributaria (como, por ejemplo, el impuesto a tierras e inmuebles en desuso), o consistente en exigencias u obligaciones asociadas al cumplimiento de la función social del suelo y las edificaciones, por ejemplo por medio de usos específicos como la vivienda social; y, también se trata de instrumentos que facilitan la gestión misma del suelo, como pueden ser los mecanismos de cesión de suelo no onerosos entre entidades públicas para el desarrollo de proyectos prioritarios a escala local.

Los instrumentos de gestión de lo planeado y del suelo son establecidos en función de algunos aspectos como: a) la necesidad de obtención de suelo para fines públicos, b) la lógica y estructura del sistema de planeación urbana más o menos indicativo u obligatorio, c) las potestades públicas para intervenir en el desarrollo urbano y su capacidad de coordinación interinstitucional, d) la cultura socio-jurídica existente con relación al suelo y su función social. El plan de acción incluye dos instrumentos orientados a tal fin: la gestión

público-público por medio de la cesión no onerosa o aporte de suelo e inmuebles a proyectos y, el impuesto de presión o castigo a suelo e inmuebles en desuso. Sería conveniente identificar otros instrumentos que fortalezcan la capacidad de los gobiernos locales de intervenir en el desarrollo urbano y, por ejemplo, faciliten la iniciativa pública y público-privada para proponer y desarrollar proyectos, gestionar lo planeado y lograr su ejecución, mecanismos que favorezcan la asociatividad público-público y público-privada vinculada al suelo y el financiamiento de proyectos. Las **reglas del juego** son fundamentales, tanto de **derechos** como de **deberes**, para un ambiente seguro, confiable y estable para el desarrollo urbano.

Comentarios específicos sobre instrumentos y acciones

- Observatorio de Suelo e Inmobiliario

El Observatorio no es propiamente un instrumento, pero es muy deseable su desarrollo para que los instrumentos puedan funcionar adecuadamente y se evalúe el impacto de su implementación. También sirve para orientar muchas decisiones de política pública en temas urbanos.

- Impuesto predial

Definición. El impuesto predial es un tributo generado por la propiedad de inmuebles, ya sea terrenos libres o construidos, y se cobra generalmente de forma anual. Su principal propósito es recaudatorio, y suele ser calculado en proporción al valor de la propiedad inmueble, incluyendo al menos una porción correspondiente al valor del terreno, que se forma a partir de la acumulación de incrementos en el valor del suelo a lo largo del tiempo. Una característica importante de este impuesto es que desvincula al poder público de cualquier contrapartida a favor del propietario. Además, los recursos recaudados no pueden tener una destinación específica, sino que deben ser sumados al presupuesto general destinado al mantenimiento tanto directo como indirecto de las administraciones públicas.

Revisar a detalle en la ley conceptos de la matriz de incidencia tributaria, tratamiento a bienes públicos por tipo de finalidad y bienes públicos en aprovechamiento por particulares. En la base imponible confirmar si incluye suelo más construcciones. ¿Es necesario precisar si van a incluir Derechos de superficie? Se recomienda, en caso de que lo deseen hacer, realizarlo de forma progresiva: primero implementar impuesto predial y solo después otros instrumentos asociados.

La potencia recaudatoria de este impuesto depende de: tener cobertura universal (todos los inmuebles afectos), de aplicación permanente (se cobra siempre, impuesto es por definición recurrente), adecuada valoración de cada inmueble en la base imponible (no se pretende perfección, solo una adecuada diferenciación del valor en función de atributos, el más importante es la localización. Los sistemas van mejorando con el tiempo, no es necesario que sea perfecto para iniciar el cobro, solo se requiere poder demostrar la fórmula de cálculo bien aplicada y de la misma manera para inmuebles en condición similar.

Crear un plan de introducción del impuesto en función de la oportunidad/facilidad que represente una determinada estrategia. Refinar la tipología de sujetos pasivos y cómo irlos incorporando en la base imponible, con un plazo definido pero razonable para que la

administración tributaria complete el cobro para todos los inmuebles, la meta la **universalización** de inmuebles en la base. Por ejemplo, diferenciar:

- Derecho Perfecto de Superficie
- Derecho de Azotea
- Uso residencial, comercial, institucional, turístico, etc.
- Predios rurales versus urbanos

Una recomendación importante es establecer reglas de transición mientras se ajustan todas las variables y mecanismos del impuesto. Esto incluye determinar el momento en que se iniciará la aplicación del impuesto, afinar los tipos de sujetos pasivos y la forma en que se incorporarán los adicionales en la base imponible, con un plazo definido pero razonable para que la administración tributaria complete el cobro para todos los inmuebles. Por ejemplo, se pueden diferenciar los tipos de inmuebles, como el derecho perfecto de superficie, el derecho de azotea, el uso residencial, comercial, institucional, turístico, predios rurales versus urbanos, etc. También se pueden priorizar territorios por cobertura catastral, por tipos de uso, etc., seleccionando un criterio sin complicaciones.

Se podría comenzar el cobro en los predios destinados a vivienda para generar un flujo de nuevos recursos, aunque sea bajo el cobro por cada uno. Sin embargo, dado que la situación económica de las familias es delicada, se debe tener cuidado para mitigar los efectos no deseados. Podría ser un cobro mínimo universal, solo diferenciado por la calidad promedio del barrio, por ejemplo, Playa versus Habana Centro.

También se podría establecer un cobro mínimo obligatorio para todos y empezar a cobrar mientras se ajustan el catastro y demás sistemas requeridos que reflejen adecuadamente las diferencias de valor de los inmuebles. Ese valor mínimo puede variar según el uso o destino del inmueble.

Al hacer reglamentaciones específicas en el nivel territorial, es importante tener en cuenta algunos aspectos técnicos como no confundir la capacidad de pago del inmueble (su valor en el mercado) con la capacidad de pago del sujeto tributario (el contribuyente específico). Además, la reglamentación debe resolver un trato especial para los sujetos que demuestren no tener flujo de recursos para pagar. En este caso, no se exime el inmueble, sino que podría acumularse la deuda en la propiedad y se ejecuta cuando se realiza una transacción de venta, herencia, donación, etc. Para su implementación, se deberá hacer una anotación en el Catastro/Registro que permita ejecutar, en el futuro, el cobro de la deuda.

Es necesario revisar el significado del valor referencial, ya que puede limitar fuertemente el potencial recaudatorio de este impuesto y del resto de instrumentos que mayoritariamente estarán amarrados a ese valor. Además, es necesario calcular el valor real de los inmuebles, consolidando una base con el registro del valor de las transacciones en el mercado y mejorando sustancialmente el valor base en el manual de tipologías constructivas. También se deben identificar y consolidar una base con el costo promedio del m² de construcción de los diferentes usos y diferentes tipos de obras.

Por último, el método de valoración no debe recargar el impuesto sobre la mejora, ya que esto puede desestimular la actividad constructora. El cambio en el valor del suelo se va a manifestar con el paso del tiempo, cuando la zona mejore.

- Contribución por Mejoras

Definición. Se trata de una contribución, no de un impuesto, ya que se asocia a una contraprestación por un servicio o beneficio. Su objetivo principal es financiar obras públicas mediante contribuciones de los beneficiarios directos, no para el mantenimiento, que requiere fuentes recurrentes. Para lograrlo, el costo de la obra (más un porcentaje para la administración del tributo) se distribuye entre todos los inmuebles (terrenos y edificaciones) que se beneficiarán.

Lineamientos. Para reglamentar el cobro de la contribución por mejoras, es necesario definir algunos elementos técnicos clave, como, por ejemplo:

- Tipo de obras que estarán sujetas a esta contribución, como pavimento, alumbrado público, acueducto, alcantarillado/red cloacas, y en algunos casos, sistemas de transporte masivo u otras obras específicas definidas en ordenanzas.
- Costos totales de las obras y el porcentaje que se trasladará para el cobro, que puede ser la totalidad o tener un límite máximo (por ejemplo, en Colombia se permite un 30% adicional).
- Determinación de las áreas de influencia que reciben el beneficio público, que dependen del tipo de obra y pueden ser de carácter general, de impacto local o de impacto barrial.
- Metodología para el cálculo del beneficio, que generalmente se asume como una premisa y no se requiere comprobar, aunque en Colombia se hace una estimación compleja de valor con o sin la obra.
- Método de distribución de las contribuciones, que puede ser por tamaño del predio, por metros de frente, por zonas según la cercanía a la obra, por factores que diferencian cada predio en la zona o por avalúo catastral por distancia.

Período de pago, que puede ser único o fraccionado en varios años y considerando el valor del dinero en el tiempo para evitar desigualdades en el pago por la misma obra. En Colombia también se utiliza la capacidad de pago de los contribuyentes como un límite al total del costo que se puede distribuir entre los afectados, pero esto no es común en otros países. Para las contribuciones que se pueden solicitar en efectivo o en especie es necesario crear tablas de equivalencias para compensaciones. A cuanto equivale en dinero cada m² de parque, de equipamiento, o cada m lineal de calles, por ejemplo.

- Obligaciones y Aportes Urbanísticos (no tributarios)

Definición. Son mecanismos que buscan un equilibrio entre los beneficios que conlleva la asignación de usos y aprovechamientos urbanísticos y los soportes urbanos y usos necesarios para la ciudad. A pesar de estar relacionadas con la financiación y la gestión, no son de naturaleza tributaria. En este sentido, pueden entenderse al menos de tres maneras: 1) como contraprestación a la posibilidad de urbanizar o construir en algún sector de la ciudad, 2) como la necesidad de mitigar, absorber o compensar a la colectividad los impactos (de diversa índole) que genera la actividad inmobiliaria y 3) como la posibilidad de exigir aportes para usos específicos que requieren generarse o fortalecerse.

Lineamientos. A pesar de su naturaleza no tributaria, requiere de reglas claras para su implementación.

- Al estar relacionadas con las necesidades de soportes de la ciudad, es necesario definir estándares urbanísticos que delimiten tanto la cantidad como la calidad urbanística esperada.
- La cuantificación de las obligaciones u aportes debe establecerse en función de la capacidad de carga del territorio, la demanda generada por el proyecto y el costo que representa la infraestructura y los equipamientos necesarios en la ciudad.
- En los instrumentos que reglamentan la zonificación del suelo y las normas urbanísticas se deben establecer claramente las condiciones bajo las cuales se deben cumplir las obligaciones o aportes urbanísticos. Podrán hacerse diferenciaciones en función del grado de urbanización o consolidación del suelo, de la edificabilidad permitida e incluso los usos a desarrollar.
- Se deberán definir los procesos de liquidación, pago y destinación de los recursos de manera clara y transparente para todos los actores territoriales,
- Se deben identificar los mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos para definir, cuantificar, liquidar, cobrar y utilizar los recursos obtenidos por la implementación del instrumento. Esto implica el desarrollo de las capacidades técnicas y financieras de las entidades encargadas de la gestión y supervisión.

Se deben definir mecanismos de seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de las obligaciones, de la cadena de gestión y de los resultados y destinación de los recursos, obras u otros beneficios recibidos.

- Impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles

Es importante mantener la diferencia entre la transferencia de dominio y la herencia. Si bien una herencia es una forma de traspaso de propiedades, no existe justificación para que se le aplique una tasa diferenciada. El impuesto sobre las herencias es otro tributo que se basa en la ganancia de capital no habitual, es decir, en el aumento de la riqueza del sujeto. Si no existe este impuesto, podría crearse, pero sería un impuesto a la renta y no a la propiedad. La base de cálculo sería el valor declarado de la herencia.

La confusión también lleva al error de querer aumentar la tasa para las personas que realizan muchas transacciones. Esta medida solo podría incluirse como un tributo a las ganancias de capital (impuesto sobre la renta) y no solo en activos inmuebles.

El tributo a la transmisión de dominio se cobra sobre el valor declarado de la transferencia, pero debe existir un mínimo por debajo del cual no se acepta la declaración y opera el cobro presuntivo. Este mínimo podría diferenciarse por tipos de inmuebles.

3. Impuesto sobre los inmuebles en desuso

Requiere un debate y decisión claro sobre el parámetro de utilidad y de ociosidad y sus diversas configuraciones (vacío, no edificado, edificado no utilizado, subutilizado, otros) y la temporalidad que configura la conducta. Es importante establecer la carga de la prueba en cabeza del propietario o poseedor de derechos sobre el inmueble, en otras palabras, el interesado debe probar la utilidad frente a la presunción de ociosidad. Es importante recordar que la **ociosidad** o **desuso** no depende de la naturaleza o condición del propietario, ni de su carácter público, privado o social, sino de una situación material y concreta de ausencia de un uso adecuado desde el punto de vista social. La base jurídica

del instrumento es que el comportamiento de dejar en ociosidad o desuso trae perjuicios sociales.

Revisar el impuesto a lotes baldíos, se puede revisar sobre esa base. Hay que recordar además que este es un impuesto tipo pigouviano (Arthur Pigou, 1920). Es un porcentaje que se impone a aquellas compañías que provocan un perjuicio al bienestar de los ciudadanos. Se han usado para distintos fines, ahora muy en boga como impuestos ambientales o impuestos verdes.

El objetivo del impuesto no es recaudatorio, sino presionar para que se modifique una conducta del agente. Puede ser más eficiente que las sanciones administrativas porque es más sencillo de administrar y afecta el bolsillo de los contribuyentes, pero no es excluyente, se pueden aplicar ambas cosas. Es muy recomendable definir con claridad el destino del recaudo para evitar una conducta fiscalista (el interés en recaudar, con lo que pierde sentido el tributo). En este caso poder ser que alimente un fondo para algunos fines específicos de renovación urbana, por ejemplo.

También se requiere definir ¿qué hacemos con propietarios ausentes? Por ejemplo, se anota la propiedad en el registro nacional para acumularle la deuda tributaria y se define jurídicamente un tratamiento a esta situación en que se garanticen los derechos del ausente, pero no se condicione el instrumento a la presencia o participación de esta persona. La obligación de cumplir una función social está asociada al **bien**, no a su titular, por ello no se puede condicionar la efectividad del instrumento a la voluntad del titular.

Es importante establecer criterios territoriales y estrategias vinculadas a dinámicas del suelo para su implementación de forma tal que el esfuerzo público se concentre y el resultado también.

Línea 2: Ciudades laboratorios y Observatorio de Suelo.

OBJETIVO ESPECIFICO 2.1.1

Diseñar indicadores para caracterizar las ciudades cubanas que permita conocer de forma más cercana las tendencias y sus cambios y visibilizarlas como motores de desarrollo económicos.

OBJETIVO ESPECIFICO 2.2

Crear un observatorio del suelo para ampliar la comprensión de los movimientos asociados al uso y aprovechamiento del suelo e inmobiliarios y apoyar la toma de decisiones estratégicas, en tiempo, informadas y basadas en evidencia en políticas públicas urbanas.

El uso de sistemas de información que faciliten el procesamiento de datos en tiempo real para la toma de decisiones puede ser una herramienta poderosa para mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública. La información relevante y actualizada puede ser recopilada y analizada para apoyar la toma de decisiones basadas en evidencia y la implementación de políticas públicas basadas en datos concretos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la calidad de los datos y su interpretación pueden ser un desafío importante. La iniciativa de Indicadores de Ciudad y el Observatorio de Suelo e Inmobiliario alimentan este aspecto y deben ser implementados garantizando que los niveles locales puedan tener acceso rápido y eficiente a estos datos.

Es importante recordar que los observatorios reflejan o capturan únicamente partes de una realidad más compleja, y por tanto, cuanto más información y de tipo más variado se obtenga mayor será la proximidad con la realidad, pero nunca será igual a ella. Los mercados de suelo e inmobiliarios son complejos y tienen movimientos poco intuitivos desde el punto de vista económico, por eso es fundamental hacer seguimiento a las tendencias y poder anticipar decisiones y estrategias de política pública. Son fuentes de información las propias instituciones públicas, las particulares y sociales, la academia y otros actores.

Se recomienda comenzar por la información pública ya existente alrededor de cuatro procesos/actores:

- Catastro. Fortaleza – datos físicos. Debilidad: datos sobre precios
- Notariado y Registro. Ofrece datos sobre el stock de propiedades, las tendencias de ocupación, la localización de inmuebles y áreas de mayor dinámica, y evidencia vacíos en las normas de planeación
- Permisos/Licencias de obra: Ofrecen tendencias futuras de ocupación por áreas y sectores de la ciudad, tendencias de renovación y reciclaje, de inversión, y de cantidad y calidad del fondo habitacional
- Normativa urbana e infraestructuras urbanas: usos y aprovechamientos, condiciones habitacionales

Línea 3: Cultura de Ciudades Sostenibles y con calidad de vida por medio del financiamiento y la Gestión del Suelo

OBJETIVO ESPECIFICO 3.1.1

Divulgar y socializar la importancia de las ciudades en la economía nacional y el aprovechamiento y gestión del suelo como una oportunidad para el beneficio económico y social a través de diversos medios de comunicación: prensa, redes sociales, páginas web, portales especializados, concursos y otros.

OBJETIVO ESPECIFICO 3.1.2

Impulsar la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales y ciudadanas para cultivar y difundir una cultura de “Ciudad Sostenible” por medio de acciones de financiamiento y gestión del suelo, y su comprensión como medio para mejorar las condiciones urbanas y el bienestar social.

Línea 4: Cooperación para la “Ciudad Sostenible” y con oportunidades, el financiamiento y gestión del suelo

OBJETIVO ESPECIFICO 4.1.1

Elaborar proyectos de cooperación internacional e identificar oportunidades vinculadas.

Se identifica oportunidad de acción de cooperación internacional con el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio de Chile, de forma específica para el desarrollo de la Línea 2 sobre Ciudades Laboratorio y Observatorio de Suelo. Dada la experiencia previa de Chile, es posible su apoyo tanto para la discusión de indicadores adecuados como para el montaje y puesta en marcha de un Observatorio de Suelo. Sobre este último, es importante mencionar la Ley de Transparencia del Mercado de Suelo de 2018 en la cual se estableció la creación

de un Observatorio con el fin de “promover la transparencia del mercado del suelo”, iniciativa en cabeza del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con apoyo del Ministerio de Hacienda. También puede ser de interés el estudio realizado para comprender y actuar en favor de la integración social en el espacio, dado que el país y sus ciudades, con prioridad para Santiago, presentan un alto grado de segregación socioespacial.