

## La población en el ordenamiento territorial de los centros intermedios en Cuba. Procedimiento para el ordenamiento territorial de los centros intermedios con enfoque urbano-territorial

### *The population in the spatial planning of the intermediate centers in Cuba. Procedure for the spatial planning of intermediate centers with an urban-territorial approach*

*Emigdia del Carmen Bermúdez Mulet\**

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 15 de abril de 2017  
Aceptado: 20 de septiembre de 2017

#### Resumen

Los centros intermedios son los asentamientos humanos que tienen una función territorial jerárquica en un área de influencia que abarca varios municipios. El trabajo tiene como objetivo establecer un procedimiento para el ordenamiento territorial de estos asentamientos y su área de influencia de manera que su desarrollo considere la población como sujeto y objeto en el proceso de planeamiento. El alcance es nacional, pues un procedimiento de estas características será implementado en los 32 asentamientos con esta jerarquía y su área de influencia, donde se asienta el 31% de la población del país. El proceso de trabajo seguido consideró una valoración del estado del arte internacional y de los antecedentes existentes, continuó con una propuesta metodológica y concluyó con su aplicación en la provincia Pinar del Río,

en el subsistema territorial Sandino, localizado en el extremo occidental, lo que contribuyó a la validación y precisión del mismo. Los resultados apuntaron hacia la consideración oportuna de aquellas variables que dan lugar a la distribución territorial de la población en función del desarrollo de estos territorios, proponiéndose un procedimiento para el ordenamiento territorial de los centros intermedios y sus áreas de influencia, que resultan vinculantes al planeamiento de los niveles municipal y urbano. Por último, se concluye la oportunidad de proponer este proceder en un momento en que se están reformulando los instrumentos y herramientas para el ordenamiento de los territorios.

#### Palabras clave

Asentamientos humanos, desarrollo sostenible, ordenamiento territorial, población.

\* Arquitecta. Especialista en Planificación Regional y Urbana. Máster en Desarrollo Regional. Especialista en Ordenamiento Territorial del Instituto de Planificación Física (IPF), La Habana, Cuba. Profesora Auxiliar de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana. Profesora de Postgrado de la Especialidad de Ordenamiento Territorial, de la Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, Cuba; y de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana, Cuba. [emigdia@ipf.cu](mailto:emigdia@ipf.cu)

## Abstract

*The intermediate centers are human settlements that have a hierarchical territorial function in an area of influence that encompasses several municipalities. The work aims to establish a procedure for the spatial planning of these settlements and their area of influence so that their development considers the population as subject and object in the planning process. The scope is national, as a procedure of these characteristics will be implemented in the 32 settlements with this hierarchy and its area of influence, where 31% of the country's population is based. The work process followed considered a valuation of the international state of the art and of the existing antecedents, continued with a methodological proposal and concluded with its application in the Pinar del Río province, in the territorial subsystem Sandino, located in the western, which contributed to the validation and accuracy of the same. The results pointed to the timely consideration of those variables that give rise to the territorial distribution of the population as a function of the development of these territories, proposing a procedure for the territorial organization of intermediate centers and their areas of influence which are binding on planning of the municipal and urban levels. Finally, we conclude the opportunity to propose this procedure at a time when instruments and tools for the ordering of territories are being reformulated.*

## Keywords

*Population, spatial planning, human settlements, sustainable development.*

## Introducción

El procedimiento que se presenta se orienta al fortalecimiento de los centros intermedios,<sup>1</sup> cuarto nivel o franja del Sistema de Asentamientos Humanos (SAH) del país, y el mismo forma parte del conjunto de instrumentos territoriales establecidos para el ámbito provincial; de manera que

<sup>1</sup> Asentamientos humanos urbanos (ciudad o pueblo, de acuerdo a su tamaño poblacional) que tienen un rol territorial al estructurar relaciones de intermediación con ámbitos territoriales intermunicipales.

se incorpora a la Instrucción Metodológica Complementaria para el Ordenamiento Territorial del Sistema de Asentamientos Humanos provincial, elaborada por el Instituto de Planificación Física en 2008 (Bermúdez y otros, 2008), y dispuesta en 2013 como instrumento adjunto al Esquema Provincial de Ordenamiento Territorial.

El enfoque urbano territorial en el planeamiento de esta tipología de asentamientos humanos constituye un aspecto esencial en su transformación y desarrollo, lo que actualmente influye en que estos no cuenten con una infraestructura de servicios periódicos y esporádicos adecuada, un desarrollo económico que permita un nivel de empleo diversificado, ni un sistema de transporte supramunicipal que garantice el acceso de la población a estos dos elementos esenciales en las relaciones del asentamiento y su área de influencia. Por ello, el fin último de este procedimiento es lograr el funcionamiento armónico del sistema de asentamientos humanos en el país.

El estudio del SAH en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)<sup>2</sup> demostró que el insuficiente desarrollo de los centros intermedios afectó la funcionalidad del sistema, cuando el 69% de los asentamientos con esta función territorial propuesta en estudios anteriores no cumplió con el rol territorial previsto, lo que trajo consigo un deterioro de las condiciones de vida de la población, al no contar con el desarrollo adecuado de las actividades económicas y de las infraestructuras de servicios acorde con este nivel del sistema de asentamientos, y que sustenten el desarrollo territorial del mismo; además de influir en las migraciones internas, que en el período 2010-2012 favorecen ligeramente a los centros interprovinciales y provinciales, según apunta Boquet en el Diagnóstico del

<sup>2</sup> Instrumento de planeamiento territorial que, a partir de una visión estratégica de largo plazo, ofrece propuestas integrales de distribución de las fuerzas productivas y del ordenamiento de las estructuras territoriales de carácter socioeconómico, político-administrativo y ambiental. Su visión estratégica establece modelos de desarrollo territorial flexibles y dinámicos para los horizontes de proyección del proceso inversionista a corto, mediano y largo plazos, en correspondencia con las escalas físico-espaciales y planes.

Sistema de Asentamiento Humanos y la Población (Colectivo de autores del IPF, 2012, 2014).

Por otra parte, se observa que en las metodologías vigentes para el ordenamiento territorial de las provincias, en proceso de actualización, y de los subsistemas de asentamientos humanos y población y en la correspondiente a los planes de ordenamiento territorial y urbano de municipios y asentamientos urbanos, no existen especificaciones en cuanto al proceder a seguir con respecto a esta tipología de asentamiento humano, desde el punto de vista de su papel en el territorio; debido a ello, en los últimos años se produjeron esquemas y planes de desarrollo de un conjunto priorizado de cabeceras municipales, en los que solo se incluye media cuartilla dando la ubicación del asentamiento en el territorio y declarando su función, sin ninguna otra indicación al respecto.

La carencia de un instrumento de ordenamiento territorial específico ha contribuido a que estos asentamientos no tengan el desarrollo esperado en los pronósticos de distribución de la población. De manera que se sostiene la hipótesis de que el desarrollo de los centros intermedios favorecerá el funcionamiento armónico del sistema de asentamientos humanos, lo que a largo plazo propiciará el desarrollo integral del territorio.

El Instituto de Planificación Física (IPF)<sup>3</sup> trabaja en perfeccionar un modelo de estructuración del sistema de asentamientos humanos que propicie que un grupo de estos se consoliden y se transformen en centros intermedios, fundamentado en los Acuerdos 3435 y 7812 del Consejo de Ministros, que definen las competencias de las Direcciones Provinciales y Municipales de Planificación Física y del Instituto de Planificación Física, respectivamente.

En este contexto se inscribe este procedimiento, que indica los elementos a considerar de la población y la variable migraciones, y otros elementos territoriales, en el planeamiento de aquellos asentamientos humanos que tienen un rol como cen-

tros intermedios en el ámbito provincial, atendiendo a los subsistemas territoriales<sup>4</sup> que conforman, y aporta los elementos necesarios para el planeamiento urbano; de manera que estos asentamientos sean valorados en el contexto urbano territorial, lo que incide en su dimensionamiento, el equipamiento de servicios y en el nivel de empleo.

Son objetivos específicos de este procedimiento determinar los indicadores para el análisis de estos asentamientos, atendiendo a las funciones urbanas territoriales de los mismos, y crear una base de datos propia mediante el uso del Sistema de Información Territorial.

La investigación sistematizó todo el conocimiento con respecto al funcionamiento y desarrollo de los centros intermedios; su aporte científico radicó en incorporar el enfoque urbano territorial en las metodologías para el ordenamiento territorial provincial y en el planeamiento urbano de estos asentamientos.

Se partió del debate internacional acerca de conceptos y el papel de los centros intermedios en los sistemas de asentamientos humanos, y de establecer el comportamiento en el desarrollo de los centros intermedios en el país, a partir de una profundización en este nivel del SAH nacional y estudios realizados en el contexto de los esquemas y planes provinciales de ordenamiento territorial.

En su elaboración se utilizó la información estadística aportada por el Censo de Población y Viviendas 2012; el análisis deductivo e histórico, a partir de la observación, y el cartográfico, con la superposición de mapas. Además se aplicaron diferentes técnicas de análisis estratégico.

Los temas principales que aborda un procedimiento de estas características son: los asentamientos humanos, la función o rol territorial de los centros intermedios, los subsistemas territoriales y el planeamiento de dichos asentamientos en los diferentes ámbitos (provincial, municipal y urbano).

<sup>3</sup> Entidad estatal encargada de elaborar los instrumentos metodológicos para el ordenamiento territorial y el urbanismo en Cuba, entre otras funciones establecidas por el Estado cubano.

<sup>4</sup> Unidad territorial donde las relaciones entre los asentamientos y un lugar central se manifiestan con mayor fuerza, básicamente desde el punto de vista de los empleos y los servicios, dando lugar a un espacio que permite mayor diversidad de opciones, mayor aprovechamiento de recursos humanos, económicos y naturales y la consecuente elevación del nivel de vida de la población (IPF, 1977).

El principal resultado de la investigación constituyó el procedimiento para el Ordenamiento Territorial (OT) de los centros intermedios a incluir en las metodologías para los Esquemas Especiales del Sistema de Asentamientos Humanos (EESAH) y en la de los Planes Generales para el OT de los asentamientos urbanos (PGOU), los cuales fueron identificados en el ENOT a partir de la consulta a los equipos provinciales de Planificación Física.

La elaboración de un procedimiento para el enfoque urbano territorial en el planeamiento de los centros intermedios está dirigido a los equipos de trabajo interdisciplinarios que elaboran el ordenamiento territorial provincial y municipal, y el planeamiento urbano, con la participación de organismos y entidades provinciales; por tanto su objetivo principal es establecer aquellos aspectos que deben ser abordados para el ordenamiento territorial de estos asentamientos en estos ámbitos territoriales.

El proceso de trabajo, en la investigación para la formulación de este procedimiento, previó tres etapas: la primera, teórica-conceptual, que constituye el marco analítico básico sobre la temática a partir de las experiencias nacionales e internacionales referidas al desarrollo de los centros intermedios; el mismo incluyó un marco de situación del conjunto de centros intermedios del país, en una cifra que alcanza 32 asentamientos humanos, según la propuesta del ENOT; la segunda etapa prosigue con el procedimiento propuesto para realizar los análisis urbano-territoriales en este nivel del SAH, visto en cuatro fases; y culmina con una tercera etapa donde se aplicó y validó el procedimiento de análisis propuesto en un subsistema territorial del SAH, en una provincia del país.

## Antecedentes

Desde principios de la década del 60 del pasado siglo se elaboraron diferentes estudios sobre el funcionamiento del territorio, acompañando todo el proceso de transformaciones territoriales producto de los cambios socioeconómicos que se produjeron en el país con el triunfo de la Revolución. Hacia 1963 se establecen las regiones administrativas, surgen 47 regiones a partir de las seis

provincias existentes desde 1878, con igual número de asentamientos humanos con funciones de centros regionales. Esta división administrativa tuvo una corta vida, pero sirvió de base para el desarrollo de un conjunto de asentamientos humanos con un rol territorial de centros de regiones. Justamente sobre la base de la transformación de la estructura productiva agropecuaria, de los programas de industrialización del país y de desarrollo de la infraestructura técnica y de los servicios sociales se elaboró un pronóstico denominado *Sistema Urbano al 1985*, bajo los supuestos de que la transformación del territorio agropecuario conduciría a una racionalización de la población rural, concentrándola en pueblos nuevos y existentes; que la movilidad de la población se produciría para mejorar la relación vivienda-trabajo y de que todos los asentamientos humanos concentrados, independientemente de su tamaño, serían urbanos. Este modelo previó la estructuración del país en 19 regiones, 125 subsistemas territoriales y 828 asentamientos humanos; además previó un 80% de urbanización dejando solo un 20% de la población rural, concentrada y dispersa, en aquellos territorios que por sus características (fundamentalmente de zonas montañosas) no se habían estudiado suficientemente o no era posible su urbanización (Álvarez, 2005).

El estudio anterior dio lugar a que en los años 1975-76 se formulara el *Pronóstico de Urbanización al año 2000*, estructurando el país en 93 subsistemas territoriales, en base a una ordenación que diera la posibilidad de establecer dos tipos de asentamientos como lugares centrales (las aglomeraciones y las ciudades intermedias), subsistemas con una dimensión aproximada de 70 mil habitantes como mínimo, buscando un tamaño donde se pudieran proponer servicios intermedios; este modelo de estructuración se llamó entonces Sistema de Asentamientos Poblacionales (SAP).<sup>5</sup> Este pronóstico fue ajustado en 1977 a la

<sup>5</sup> Hasta la década del 90 del pasado siglo se calificó a los asentamientos con el término *poblacionales*, vocablo que fue ajustado a *humanos* en los estudios realizados por Molé y Bermúdez, sobre el funcionamiento del sistema de asentamientos, y publicados en el año 2000.

división político-administrativa establecida en 1976; el mismo sentó las bases del modelo de sistema de asentamientos en Cuba, y dio lugar a las ciudades intermedias.

En la metodología para el Esquema de desarrollo de la provincia (Colectivo de autores del IPF, 1982), se dan indicaciones específicas para la elaboración de los Esquemas de Desarrollo de las Ciudades Seleccionadas,<sup>6</sup> conjunto de ciudades que en la actualidad se agrupan en el segundo, tercer y cuarto nivel del SAH. Esta metodología está en proceso de revisión a partir de la inclusión de nuevos enfoques en la planificación física, en el segundo quinquenio de la década del 90 del pasado siglo; no obstante en ella se dan indicaciones que califican para el ordenamiento de los centros intermedios.

En estas indicaciones se partió de examinar el marco socioeconómico y físico que sustentan estas ciudades, expresan las funciones que las mismas deben asumir en el territorio, considerando las relaciones que estos lugares centrales tienen en el contexto de los subsistemas territoriales. A partir de estas relaciones entre el asentamiento central y su entorno territorial, tanto desde el punto de vista físico ambiental como socioeconómico, y la propuesta de distribución de la población de la provincia, se determinaban los procesos productivos con impacto en la ciudad, la oferta de empleo y de fuerza de trabajo, las migraciones, y los servicios periódicos y esporádicos. Este resultado se complementa con el diagnóstico del asentamiento para producir una propuesta integrada. Esta metodología de trabajo se siguió para los Esquemas de Desarrollo de las Aglomeraciones Principales elaborados durante la década del 80 del pasado siglo, y se dejó de hacer en la nueva generación de Esquemas de Desarrollo de estas ciudades elaborados entre el año 2000 y 2005.

La investigación denominada *PCS 210 Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales (SAP)*, realizada por el IPF (Colectivo de

autores del IPF, 1990), analizó el sistema por franjas o niveles; en particular en la llamada franja de las Ciudades Intermedias (Montes, 1989) se analizaron los 33 centros intermedios existentes en ese momento, de los cuales 29 eran asentamientos mayores de 20 mil habitantes (ciudades según lo establecido por el Censo de Población y Viviendas de 1981) y los cuatro restantes disponían de un papel regional fuerte aun cuando no tenían los 20 mil habitantes según este Censo, pero estaban asumiendo un fuerte proceso inversionista; de este conjunto de asentamientos humanos solo 12 habían logrado un crecimiento poblacional y económico, y en sentido general se hizo evidente la insuficiente gestión para el desarrollo de las mismas. Según Álvarez (1996), la clasificación de los asentamientos humanos por tipo fue derivando hasta convertirse los tipos superiores en los niveles político-administrativos, por lo que la figura de los centros intermedios como franja del SAH se fue perdiendo en la década de los 90 del pasado siglo.

En el año 2000 se retoma el análisis del sistema de asentamientos humanos, en el marco del estudio de Regionalización del SAP provincial (Molé y Pérez, 2000) y las Ciudades de Interés para el Ordenamiento Territorial Nacional (Bermúdez, 2000), denominadas CINES, donde se realiza un análisis del papel de las ciudades en dos ámbitos: nacional y provincial; este último estudio, elaborado en el contexto de investigaciones para retroalimentar el diseño conceptual metodológico del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, plantea la propuesta de 35 ciudades para constituir el conjunto a considerar en el ordenamiento territorial nacional, de las cuales 20 se clasificaron entonces como ciudades intermedias.

La tabla 1 muestra las diferentes clasificaciones del Sistema de Asentamientos Humanos desde 1975, fecha en que se formuló el primer modelo del sistema de asentamientos humanos en Cuba, a la que se añadió las determinaciones correspondientes a los estudios realizados sobre el SAH en el año 2000 (CINES) y en 2012-2014 (ENOT).

<sup>6</sup> Ciudades seleccionadas para el desarrollo, fundamentalmente, industrial. Estas ciudades fueron 16 según el *Pronóstico de urbanización al año 2000* (IPF, 1977).

**Tabla 1. Clasificación del Sistema de Asentamientos Humanos**

ESTUDIO	SISTEMA URBANO 1985	PRONÓSTICO URBANIZACIÓN 2000	ESTRATEGIA DESARROLLO 2000	N.C.50-01	PCS 210	CINES	ENOT
PUBLICADO	1975	1977	1979-80	1983	1991	2000	2014
NIVELES	NO	5 NIVELES C. Habana A. Secundaria C. Intermedia P. Base P. Dispersa	7 TIPOS C. Habana A. Secundaria C. Intermedia G C. Intermedia M C. Intermedia P P. Base P. Dispersa	10 TIPOS Capital C. Provincia +200 mil hab. C. Prov-200 mil hab. Ciudad >30 mil hab. Ciudad 5-30 mil hab. Otras Cabecera- Municipal A. Urbano A. Rural >200 A. Rural <200 P. Dispersa	7 NIVELES C. Habana C. Provincial Ciudad Inter- media Otras Cabeceras Municipales A. Base Urba- no A. Base Rural P. Dispersa	5 NIVELES Capital Nacional Ciudad Prin- cipal Ciudad Intermedia Otras Cabe- ceras Muni- cipal Base (incluye la población dispersa)	8 NIVELES Centro Nacional Centro inter- provincial Centro provincial Centro intermedio Otros centros municipales Asentamien- tos de base urbanos Asentamien- tos de base rural y población dispersa

Fuente: Cuadernos de clase de la asignatura Asentamientos Humanos (Álvarez, 2005). Estudio de las Ciudades de Interés Nacional (Bermúdez, 2000). Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (Colectivo de Autores del IPF, 2012-2014).

### Métodos y datos

El método utilizado ha sido el de observación durante diferentes momentos en el planeamiento de los centros intermedios, a partir de su evolución desde el Pronóstico de Urbanización de 1975 y el estado actual de los asentamientos humanos considerados como tal en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, elaborado por el IPF entre 2012-2014, proponer un procedimiento para aplicar en el ordenamiento territorial provincial, de manera que propicie que los centros intermedios se consoliden y jueguen su papel en el Sistema de Asentamientos Humanos del país, favoreciendo una adecuada distribución de la población, que considere el desarrollo socioeconómico del país previsto al 2030.

Se reconoce a los sistemas de ciudades o al sistema de asentamientos humanos,<sup>7</sup> como se de-

nomina en Cuba, como uno de los principales elementos que estructuran el territorio; el mismo es resultado de las relaciones que se establecen entre el hombre, su asentamiento y el espacio, desde el punto de vista económico, político y social.

En el contexto internacional se denomina a los centros intermedios como Ciudades Intermedias, las que constituyen elementos esenciales en los Sistemas de Ciudades, también llamados Sistemas Urbanos. En ese entorno no existen indicaciones específicas para el ordenamiento de estas ciudades desde el punto de vista de los subsistemas que conforman; las ciudades intermedias han sido determinadas por diferentes autores, a partir de indicadores demográficos, que generalmente reflejan la jerarquía de estos asentamientos; en otros casos se ha tomado en consideración las relaciones de intermediación y el equipamiento existente en las mismas, determinando el papel que tienen en el territorio con enfoques de sistema (elementos y las relaciones entre estos), a partir de la función o rol territorial que tienen las mismas en el sistema, establecidas por las relaciones de intermediación

<sup>7</sup> Ambos conceptos incluyen los asentamientos urbanos y rurales en el área de influencia de los lugares centrales.

que tienen con ámbitos territoriales que determinan sus áreas de influencia. Estas relaciones están dadas por vínculos económicos, sociales y ambientales entre las ciudades y su entorno, conformado este por asentamientos humanos urbanos y rurales, y la población que en ellos habita, los que se reflejan en los flujos de la población hacia los servicios y la movilidad de la fuerza de trabajo, realizados a través de sistemas de transporte.

Como ejemplo de una visión territorial del Sistema de Asentamientos Humanos, se examinan las *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía* (Consejería de Andalucía, 2005) donde se aprecia que la valoración del conjunto del Sistema de Ciudades es muy adecuada para sustentar un espacio regional equilibrado; por ello el Plan de Ordenación del territorio de Andalucía se pronuncia por establecer estrategias diferenciadas en las políticas regionales para cada uno de los componentes y estructuras intermedias del Sistema de Ciudades: Centros Regionales, Ciudades Medias y Redes Urbanas de Áreas Rurales.

## **Resultados**

El procedimiento para el ordenamiento de los asentamientos humanos que tienen la función territorial de centros intermedios forma parte del conjunto de instrumentos relacionados con la Instrucción Metodológica Complementaria del Sistema de Asentamientos Humanos provincial, en proceso de transformación para abordar el EESAH, donde se ha profundizado en el tema del desarrollo local como uno de los aspectos vitales para la transformación y desarrollo de los asentamientos humanos con una función territorial de centros intermedios, dado que es precisamente a la escala local donde se produce el proceso de integración de las políticas y programas nacionales con aquellos que son resultados del aprovechamiento de los recursos endógenos que se generan a partir del desarrollo local. El éxito de aplicar el instructivo propuesto está, justamente, en la integración de las políticas y programas nacionales, provinciales y municipales de manera que el instructivo permita a los especialistas de ordenamiento territorial abordar el qué hacer, y sobre todo, cómo hacer, en cuanto a los elementos territoriales que debe aportar al planeamiento de los centros interme-

dios del país, con un enfoque urbano territorial, determinándose los indicadores que considerará este ámbito del planeamiento, las potencialidades y restricciones externas (del ámbito del provincial y del subsistema) para su desarrollo, el modelo, las políticas y determinaciones territoriales, así como los programas y subprogramas que faciliten la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, a las escalas del subsistema y urbana.

El procedimiento consta de cuatro fases en su elaboración, como se muestra en la figura 1, en el marco del ordenamiento del subsistema territorial Sistema de Asentamientos

Humanos, comenzando con una introducción donde se expresa el análisis y evolución de los centros intermedios de la provincia.

Las fases en la etapa de proyección son: el diagnóstico; el modelo de desarrollo propuesto para el asentamiento, que considera el desarrollo regional; las políticas y sus determinaciones territoriales; la propuesta de programas y subprogramas para el desarrollo a largo y mediano plazos; por último, el enmarcamiento para el Plan General de Ordenamiento Urbano, donde se determinaron los elementos territoriales que contribuyen al dimensionamiento poblacional, de los servicios y del empleo de estos asentamientos (figura 1).

En la introducción se incorpora la validación de los resultados del análisis sobre el funcionamiento del Sistema de Asentamientos Humanos, que parte de los resultados de los Esquemas Nacional y Provincial en el subsistema Asentamientos Humanos y Población.

La segunda (modelo territorial y políticas para alcanzarlo), y tercera fase (programas para la implementación de las políticas territoriales que se establezcan), obedecen a la proyección para el desarrollo y transformación de los Centros Intermedios con respecto al modelo territorial, las políticas y programas que se prevén, las que son resultado de conciliar en el territorio aquellas que son de carácter nacional con las provinciales y municipales.

La cuarta fase tiene como razón dotar al planeamiento municipal y urbano de un enmarcamiento para los asentamientos humanos que desempeñan este rol territorial, que incorpora los principales indicadores para el planeamiento urbano de los asentamientos humanos centros intermedios. Con ello se pretende establecer, entre otros aspectos,

su dimensionamiento poblacional, la dotación de servicios de carácter periódico y esporádico que se deben asentar en ese lugar, las vinculaciones territoriales del empleo, las necesarias infraestructuras técnicas de carácter regional como son la vialidad y el transporte, etcétera.

El procedimiento propuesto describe cada una de estas fases, sus objetivos y alcance, y establece las herramientas para su ejecución; asimismo las tablas, gráficos y mapas correspondientes en las salidas o resultados.

**Figura 1. Fases en el proceso de trabajo desde el ordenamiento territorial para los centros intermedios.**



Fuente: Elaborada por la autora.

## Discusión sobre el tema

En la investigación se incluyó el resultado de la aplicación de este instrumento en una provincia (Pinar del Río), en particular en un subsistema de ese territorio. En el marco de la aplicación del procedimiento, se constató, a partir del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, la regionalización funcional del Sistema de Asentamientos Humanos en la provincia Pinar del Río.

Al oeste de la provincia se determinó la región occidental, la que cuenta con un planeamiento del subsistema Asentamientos Humanos y Población, lo que propició la determinación de políticas y programas en el asentamiento urbano Sandino (centro del referido subsistema) para su desarrollo, conciliadas con el planeamiento urbano, lo que determinó su dimensionamiento perspectivo y el equipamiento en servicios, entre otros aspectos.

La región del centro de la provincia está formada por los territorios de los municipios San Juan y Martínez, San Luis, Minas de Matahambre, Viñales

y Pinar del Río, donde el centro provincial tiene el rol de centro regional para este vasto territorio.

No ha sucedido así con el este de la provincia, donde se ha reevaluado el funcionamiento del sistema y ello ha conducido a una regionalización funcional diferente a la elaborada en esquemas provinciales anteriores; en este caso el asentamiento urbano Consolación del

Sur funciona como centro para los municipios Consolación del Sur y Los Palacios, mientras la parte norte de ese territorio funciona independiente en el municipio La Palma, aunque se pudo establecer un vínculo entre La Palma y el municipio Consolación del Sur a través del vial La Palma-San Andrés-Consolación del Sur. Por otra parte, el asentamiento urbano Consolación del Sur dista a 30 minutos de la capital provincial, y está estrechamente vinculado con el empleo, al producirse movimientos pendulares desde allí hacia la ciudad de Pinar del Río.

En el debate sobre el procedimiento propuesto y su aplicación, se entendió la necesidad de apli-

cación para el planeamiento de estos asentamientos en particular, haciendo énfasis en el enfoque urbano territorial de estos y en los programas económicos para propiciar su desarrollo, debido a que las dos terceras partes de ellos no se consolidaron a pesar de que estaba previsto su desarrollo en el planeamiento desde 1975. Se planteó como aspecto medular la necesidad de enfrentar una buena gestión territorial, a propiciar tanto en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial como en el Plan General de Ordenamiento Urbano.

Para ello se contó con el análisis de la propuesta preliminar de procedimiento en talleres territoriales realizados en las ciudades de Pinar del Río (provincias occidentales), Cienfuegos (provincias del centro del país) y en Holguín (provincias orientales).

## **Conclusiones**

El procedimiento elaborado se vincula con los esfuerzos que realiza el Instituto de Planificación Física en la actualización y completamiento de los instrumentos para el ordenamiento territorial y urbano en el proceso de perfeccionamiento institucional.

Así, se concluyó la elaboración de este procedimiento, el cual consta de cuatro fases de trabajo y una introducción donde se valida el funcionamiento del Sistema de Asentamientos Humanos (SAH) en la provincia y la regionalización del mismo y los asentamientos humanos que cumplen el rol territorial de centros intermedios.

El procedimiento que se presenta permite profundizar en los elementos que dan lugar a la mejor distribución de la población en el territorio y al desarrollo sostenible del asentamiento humano con una función jerárquica de centro intermedio y del subsistema que conforma, considerando tanto los criterios emanados del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial como de los Esquemas Provinciales de Ordenamiento Territorial, los que consideraron el desarrollo previsto tanto por los programas nacionales como los programas de desarrollo local. Los resultados del mismo son considerados como enmarcamiento para el planeamiento de los ámbitos provincial, municipal y urbano. De tal manera que se profundiza en aspectos medulares en el planeamiento provincial,

con influencia en el planeamiento municipal y urbano, por lo que se sugiere su aplicación en todas las provincias del país, en las regiones del SAH, y su consideración en el planeamiento urbano de los 32 asentamientos humanos clasificados como centros intermedios, en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial.

Ello contribuirá a una mejor gestión territorial para el desarrollo y transformación de los asentamientos humanos con rol de centros intermedios y alcanzar el objetivo de lograr un mejor funcionamiento del Sistema de Asentamientos Humanos provincial.

## **Referencias bibliográficas**

- Álvarez, M. de la C. (1996). Relaciones regionales de los asentamientos de base. Proyecto CUB / 93 / P02. Fondo de Población de las Naciones Unidas-IPF.
- Álvarez, M. de la C. (2005). Notas para el Curso Asentamientos Humanos en Maestría para el Ordenamiento Territorial y Urbanismo. IPF, La Habana.
- Bermúdez, E. (2000). Las ciudades de interés en el ordenamiento territorial nacional. IPF, La Habana.
- Bermúdez, E. y otros. (2008). Instrucción Metodológica Complementaria para el ordenamiento territorial del sistema de asentamientos humanos y la población al nivel provincial. IPF, La Habana.
- Colectivo de autores del IPF. (1982). Metodología para el Esquema de desarrollo de la provincia. IPF, La Habana.
- Colectivo de autores del IPF. (1990). PCS 210 Perfeccionamiento del SAP al año 2000. Resumen Nacional. IPF. La Habana.
- Colectivo de Autores del IPF (2012-2014). Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. La Habana: IPF. (Edición restringida, 2 ejemplares impresos para Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros; formato digital para Organismos Centrales del Estado y Entidades Nacionales).
- Consejería de Andalucía. (2005). Plan de Ordenación del territorio de Andalucía. Junta de Andalucía. España.
- Molé, L. y Pérez, T. (2000). Regionalización provincial del Sistema de Asentamientos Humanos. La Habana, IPF.
- Montes, N. (1989). PCS 210 Perfeccionamiento del SAP al año 2000. Temática II. 5: Ciudades Intermedias. IPF. La Habana.