

## Marco de la situación de los centros intermedios en Cuba

### *Situation of the intermediate centers in Cuba*

Emigdia del Carmen Bermúdez Mulet\*

**ARTÍCULO ORIGINAL** | Recibido: 20 de julio de 2019  
Aceptado: 2 de octubre de 2019

#### Resumen

El análisis valora el conjunto de asentamientos con una función territorial de centros intermedios, propuesto en el *modelo de estructuración del sistema de asentamientos humanos* del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, atendiendo a 16 indicadores agrupados en 4 dimensiones: social, económica, físico-ambiental e institucional.

El procesamiento y el cálculo de un índice de desarrollo por dimensión y el general, a partir de la estandarización de los indicadores, permitió establecer 5 grupos diferentes entre sí.

Los resultados contribuyen a la adopción de políticas específicas, con el fin de alcanzar el funcionamiento armónico del sistema de asentamientos humanos, y propiciar el desarrollo sostenible de estos y de los territorios en su área de influencia.

#### Palabras clave

Centros intermedios, sistema de asentamientos humanos.

#### Abstract

*The analysis evaluates the group settlements with function of Intermediate Centers proposed in the model of structuring of the system of human settlements, of the National Scheme of Territorial Ordering, attending 16 indicators contained in four dimensions: Social, Economic, Environmental and Institutional.*

*Processing and the calculation of an index of development for each dimension and other general one, allowed establishing 5 different groups.*

*Results contribute to the adoption of specific policies, to attaining the harmonic functioning of the system of human settlements, and to promote the sustainable development of these and of the territories in its hinterland.*

#### Keywords

*Intermediate Centers, System of Human Settlements.*

\* Arquitecta. Especialista en Ordenamiento Territorial del Instituto de Planificación Física. Profesora Auxiliar de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana. Máster en Desarrollo Regional. [emigdia@ipf.cu](mailto:emigdia@ipf.cu)

## Introducción

En el ordenamiento territorial y urbano se reconoce al sistema de asentamientos humanos (SAH)<sup>1</sup> como uno de los principales elementos que estructuran el territorio; es resultado de las relaciones que se establecen entre el ser humano, su asentamiento y el espacio, desde el punto de vista económico, político y social, lo cual da lugar a las regiones funcionales del SAH; a esta zona se le denomina subsistema territorial.

El estudio de la estructura urbano-territorial de los centros intermedios<sup>2</sup> aporta criterios de transformación y desarrollo de este nivel del SAH en el ordenamiento territorial y urbano en los diferentes ámbitos territoriales, y contribuye al perfeccionamiento del sistema. El insuficiente desarrollo de los centros intermedios afecta la funcionalidad del SAH, lo que trae consigo un deterioro en las condiciones de vida de la población, al no disponer esta de actividades económicas y de infraestructuras de servicios sociales en el asentamiento y en el subsistema.

El SAH está conformado por 7014 asentamientos humanos concentrados, urbanos y rurales, distribuidos a lo largo y ancho del país. Según el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), el SAH se estructura en 8 niveles: el primero, el *centro nacional* (capital del país); el segundo, formado por 4 ciudades con función de *centros interprovinciales* (todas ellas capitales provinciales); el tercero, conformado por 10 ciudades que funcionan como *centros provinciales*; el cuarto nivel está constituido por los *centros intermedios* (32 asentamientos urbanos que son cabeceras municipales mayores de 20 000 habitantes, con excepción de 4 asentamientos); constituyen el siguiente nivel el resto de los *otros centros municipales* (121 asentamientos urbanos, con gran diversidad de tamaños demográficos); se ha podido estable-

cer que un conjunto de 243 asentamientos urbanos y rurales, que no tienen una función político-administrativa, tienen una función territorial de *subcentros municipales*, lo que constituye el sexto nivel; y el séptimo y el octavo nivel están conformados por *asentamientos urbanos y rurales* sin función político-administrativa y los asentamientos dispersos (rurales, considerados como población dispersa).

De acuerdo con su tamaño poblacional, las 58 ciudades cubanas según el Censo de Población y Viviendas (CPV) de 2012, se clasifican en 1 ciudad capital, sede del Gobierno central y con más de 500 000 habitantes; 12 ciudades de primer orden (entre 100 y 499,9 miles de habitantes), 6 ciudades de segundo orden (de 50 a 99,9 miles de habitantes) y 39 de tercer orden (entre 20 y 49,9 miles de habitantes) (ONEI, 2002, 2012). En ambos censos se denomina ciudad a los asentamientos mayores de 20 000 habitantes, no obstante incorporarse en las Bases Metodológicas de los dos últimos Censos de Población y Viviendas (2002 y 2012), el concepto de ciudad como un asentamiento complejo a partir de las interrelaciones entre estas y su entorno territorial (ONEI, 2002, 2012). Por otra parte, los estudios del SAH iniciados en 1973 incorporaron a las ciudades intermedias como aquellos asentamientos humanos que tienen una función de centro de subsistema, generalmente mayores de 20 000 habitantes. De modo que existe una diferencia entre la ciudad media, establecida debido a su tamaño poblacional, y la ciudad intermedia, aquella que tiene vinculaciones con otros asentamientos, urbanos y rurales, en un área de influencia.

Los primeros estudios elaborados en el país sobre el Sistema de Asentamientos Humanos datan de 1973 (Sistema Urbano al 85) y 1975 (Pronóstico de Urbanización al año 2000), se fundamentaron en un modelo de desarrollo propuesto y en el funcionamiento de subsistemas territoriales; ambos estudios tuvieron una marcada influencia de la teoría de Christaller y promovieron el desarrollo del sistema. Posteriormente este modelo fue ajustado en cuanto a la propuesta de asentamientos humanos a desarrollar, pero mantuvo la misma base teórica. Así mismo, en el marco de la investigación Problema de las Ciencias Sociales (PCS) 210, correspondiente al Perfeccionamiento del

<sup>1</sup> Subsistema territorial conformado por los asentamientos humanos y las relaciones que se producen entre ellos, fundamentalmente en la búsqueda y obtención del empleo y los servicios sociales.

<sup>2</sup> Conjunto de asentamientos humanos urbanos (ciudades y pueblos) con función territorial de centro de subsistemas, generalmente formados por varios municipios; por ello funcionan como centros supramunicipales.

Sistema de Asentamientos Poblacionales (SAP)<sup>3</sup> al año 2000, elaborado por un Colectivo de Autores del IPF entre 1986 y 1990, se analizaron diferentes temáticas, entre ellas el tema II que abordó la estructuración del sistema de asentamientos, organizados según las 5 franjas establecidas en dicho estudio. Este estudio tuvo como objetivo “identificar los principales problemas comunes, sus causas y efectos, así como establecer prioridades particulares y generales para su solución; ello permitiría definir el papel de cada ciudad en el sistema, precisar las orientaciones para la elaboración de los esquemas de desarrollo y contribuir a la formulación de los lineamientos para la elaboración de los planes directores para el quinquenio 1991 – 1995” (Montes, 1989, s. p.). El mismo analizó el desarrollo de los 33 asentamientos entonces llamados ciudades intermedias,<sup>4</sup> donde se valoraron diferentes aspectos socioeconómicos.

En el análisis del desarrollo estratégico de las ciudades principales e intermedias, se estudiaron 26 ciudades con funciones territoriales consideradas intermedias en la Caracterización y Diagnóstico del Sistema de Asentamientos Humanos, lo que permitió conocer el impacto de la política industrial, del desarrollo del turismo y de la agricultura, del hábitat y los servicios, de las infraestructuras y de la problemática ambiental, en el desarrollo de estas ciudades y su entorno inmediato. Se determinaron un conjunto de potencialidades y restricciones internas y externas para su desarrollo, y se identificaron las causas que motivaron que una parte importante de estas ciudades habían estado en desventaja con respecto a otras clasificadas en esta tipología. *A partir de los resultados del análisis de las debilidades internas de estas ciudades, las amenazas a que estaban sometidas, así como*

*aquellos elementos que favorecían y que constituían oportunidades para su desarrollo, se identificaron tres líneas sobre las cuales se asentaron las políticas y acciones para producir la transformación y desarrollo que requieren las ciudades intermedias; ellas son administración de la ciudad, imagen urbana y adaptación a eventos extremos.*

Existen numerosos estudios sobre ciudades intermedias en la literatura especializada donde se constata la importancia de estas ciudades en el acceso de la población a los servicios periódicos y esporádicos; ellas constituyen asentamientos que, por sus dimensiones, permiten la interacción entre sus habitantes, además de producir economías en los sistemas de transporte, mejor posibilidad de administración, etcétera.

En el abordaje de las ciudades intermedias ha jugado un importante papel la conformación de la Red de Ciudades Intermedias, de la Unión Internacional de Arquitectos, coordinada por J. M. Llop y C. Bellet, de España, lo que ha propiciado asentar conceptos y desarrollar proyectos sobre este conjunto de ciudades.

En el caso cubano ha estado incidiendo en el desarrollo de los asentamientos humanos los cambios en la estructura productiva y la búsqueda de la eficiencia territorial de los servicios sociales.

## Materiales y métodos utilizados

En la valoración del conjunto de los centros intermedios se utiliza un método estadístico con la técnica de rompimiento natural. Se parte del procesamiento de los indicadores, que se obtienen como datos de las fuentes citadas en la figura 1, con las unidades de medidas previstas para cada uno de ellos, estandarizando dichos valores, y se calcula un índice para cada una de las dimensiones. Finalmente se calcula un índice general por cada uno de los 32 asentamientos humanos, lo que permite valorar el conjunto, según el lugar que ocupan en un escalímetro.

Para evaluar el nivel de desarrollo de estos asentamientos se utilizó la información estadística y la observación del comportamiento de estos asentamientos, además se apoyó en los resultados del análisis estratégico de las ciudades principales e intermedias, ya mencionado.

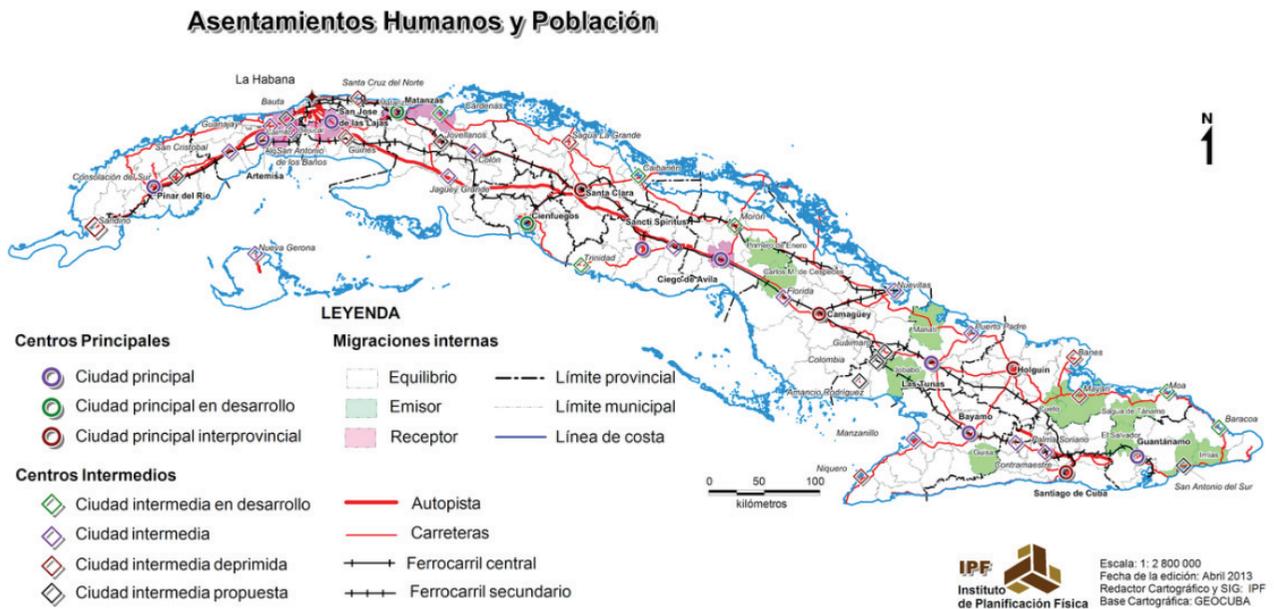
<sup>3</sup> Hasta la década del 90 del pasado siglo, se calificó a los asentamientos con el término *poblacionales*, vocablo que fue ajustado a *humanos*, en los estudios realizados por Molé y Bermúdez, sobre el funcionamiento del sistema de asentamientos y publicados en el Instituto de Planificación Física en el año 2000.

<sup>4</sup> Este universo comprendía 33 ciudades, donde estaban incluidos 4 asentamientos humanos no clasificados como ciudad por su tamaño poblacional, según el Censo de Población y Viviendas de 1981, previéndose que estos asentamientos alcanzaran los 20 000 habitantes en el mediano plazo.

El análisis documental incluyó los estudios de diagnóstico del funcionamiento del SAH, realizados en el marco del ENOT, los cuales confirmaron la insuficiente base económica actual que sustenta el desarrollo de los centros intermedios con pocas opciones de empleo diversificado y las deficiencias en la prestación de servicios especializados; tam-

bién han tenido un fuerte impacto en estas estructuras las insuficiencias del transporte público entre municipios. Otro aspecto señalado es que algunos de estos asentamientos carecen de una imagen y estructura urbanas, que los haga atractivos para sus habitantes. En la figura 1 se muestra una síntesis de este análisis.

Figura 1. Síntesis del diagnóstico del SAH y la población 2012.



Fuente: Diagnóstico del Sistema de Asentamientos Humanos y la Población en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2014) (Colectivo de autores, 2014).

### Debate de resultados

En el diagnóstico del Sistema de Asentamientos Humanos se concluyó que 32 asentamientos tienen o deben cumplir la función territorial de centros intermedios, y se señala que cuatro de ellos son asentamientos con una población inferior a los 20 000 habitantes.

El modelo de SAH expresado en el ENOT, ratificado en el presente estudio, se pronuncia por un sistema policéntrico de ciudades y pueblos, de diferentes jerarquías, que favorezca la distribución equilibrada de la población y proporcione relaciones de empleo, obtención de servicios especializados y una adecuada conectividad entre estos, de manera que la población acceda a los servicios y empleos diversificados en un tiempo adecuado de traslado, que generalmente se considera no mayor

de 45 minutos para los asentamientos que tienen el rol territorial de centros intermedios.

Este modelo presupone la estructuración de un sistema de asentamientos que facilite la movilidad de la población y condiciones de vida satisfactorias en el lugar de residencia, donde los asentamientos urbanos de distintas jerarquías y los asentamientos rurales tengan un papel en el desarrollo local y regional, desde el punto de vista productivo y de las condiciones de vida de sus habitantes.

En este contexto, se observó que en particular los centros intermedios que están consolidados (11) se localizan en zonas de mayor desarrollo actual, relacionadas fundamentalmente con el desarrollo del turismo o de zonas especiales; una cantidad importante de estos centros (14) no han tenido el desarrollo esperado, al estar localizados en zonas deprimidas. Además se determinaron

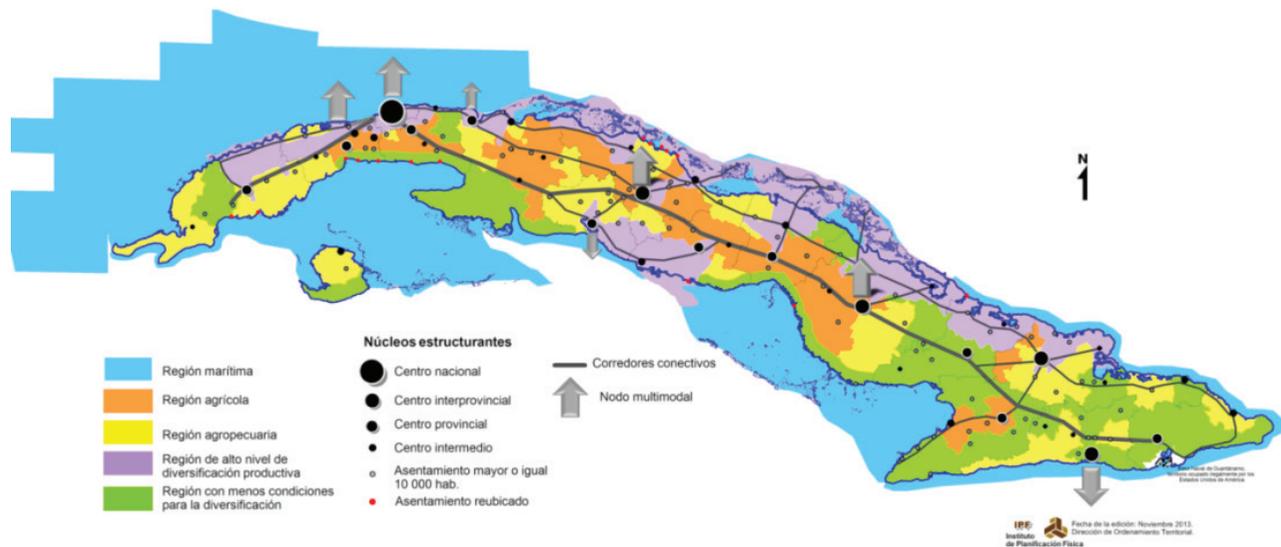
Emigdia del Carmen Bermúdez Mulet

zonas donde existía un *mal funcionamiento del SAH*, precisándose la necesidad de desarrollar siete (7) asentamientos donde era necesario un reforzamiento funcional del sistema. La figura 1 muestra el análisis general del funcionamiento del SAH.

En el modelo territorial propuesto para el desarrollo del país al 2030, se determinaron 5 regiones de desarrollo, de las cuales una corresponde a la llamada *región marítima*, que impactará a los centros intermedios localizados en la costa noroccidental y suroccidental-surcentral, pero no contiene ningún asentamiento humano. En la *región con alto nivel de diversificación productiva* estarán las oportunidades de desarrollo a corto y mediano plazo, en ella se localizan 12 centros intermedios. En la tercera zona de desarrollo, denominada *región agrícola*, se localizan siete asentamientos centros intermedios, la zona ocupa las áreas de mayor agropro-

ductividad de los suelos y es el espacio donde “se establecerán los vínculos de producción agrícola-industrial, otorgando valor agregado a la industria alimentaria vinculada a los polos productivos y la minindustria a la producción de menor escala” (Colectivo de autores, 2014). En la *región agropecuaria* se localizan 7 asentamientos y en ella el desarrollo económico estará dirigido al autoabastecimiento alimentario y a potenciar los renglones exportables. Por último, en la quinta región, denominada *con condiciones para la conservación y el desarrollo de actividades productivas especializadas*, se localizan 6 centros intermedios; dicho territorio tiene una concentración significativa de áreas protegidas, su manejo permitirá simultanear usos de los recursos naturales que deben ser adecuadamente conciliados. La distribución territorial de los centros intermedios se observa en la figura 2.

Figura 2. Modelo de desarrollo al 2030 y los asentamientos humanos



Fuente: Modelo de ordenamiento territorial, políticas y programas para el desarrollo al 2030, en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (Colectivo de autores, 2014).

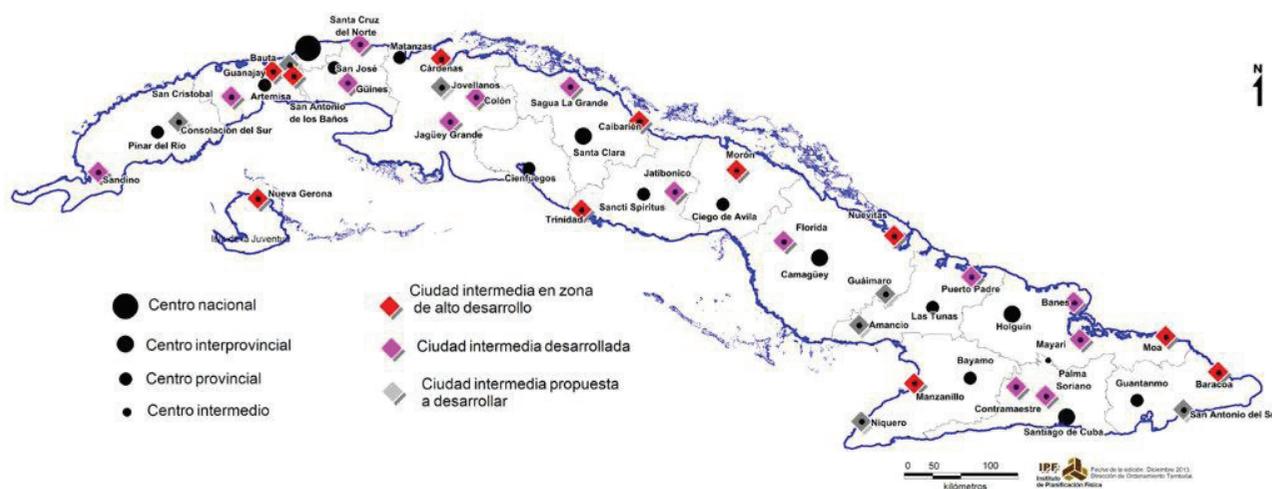
En este marco se definieron 21 políticas territoriales, de las cuales la correspondiente al número XII<sup>5</sup> está dirigida al fortalecimiento de los niveles

superiores del sistema de asentamientos humanos, particularizando el caso de los centros intermedios, la cual se representa en la figura 3.

<sup>5</sup> Política XII. Fortalecer el funcionamiento del sistema de asentamientos humanos en sus niveles superiores (capital del país, centros interprovinciales, centros provinciales y centros intermedios) con las jerarquías de servicios

correspondientes y empleo diversificado, y la accesibilidad adecuada para la población tributaria, mejorando la calidad de vida de esta.

Figura 3. Política Territorial XII desarrollo del Sistema de Asentamientos Humanos



Fuente: Modelo de ordenamiento territorial, políticas y programas para el desarrollo al 2030, en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2014) (Colectivo de autores, 2014).

### Resultados

El conjunto de asentamientos con rol de centros intermedios es heterogéneo desde el punto de vista demográfico, aunque la mayoría de ellos (28) clasifican como ciudades; en general estos

asentamientos tienen un peso importante por cuanto ocupan el 28,6% de la población urbana. La densidad en habitantes por hectáreas es baja, ascendente a 48,1, aun inferior (30%) en el caso del asentamiento menor de 10 000 habitantes. Estos indicadores se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Indicadores generales de los centros intermedios y sus áreas de influencia por rango de población

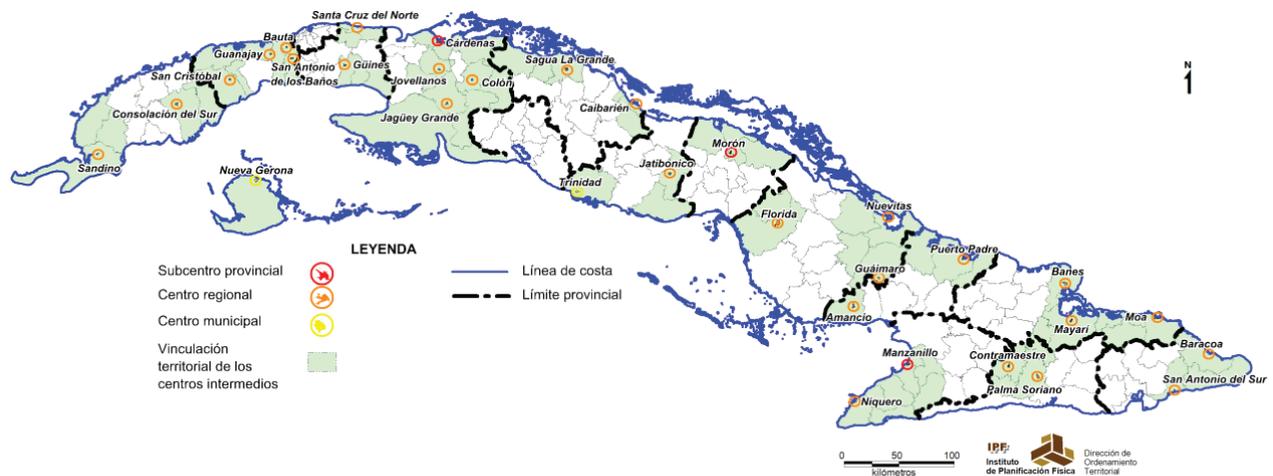
CENTROS INTERMEDIOS POR RANGOS	Cantidad	Población 2012	Área 2012 (ha)	Densidad (habxha)	Área de influencia de los CI (2012)		
					Cant. Mcpios	Población Total	Área total (km <sup>2</sup> )
Entre 50 y 100 mil	6	436693	9092,30	48	16	974168	12370,18
Entre 20 y 50 mil	22	742674	15293,13	49	47	2225472	34182,30
Subtotal ciudades	28	1179367	24385,43	48	63	3199640	46552,48
Entre 10 y 20 mil	3	42606	898,97	47	7	227318	6036,96
Menor de 10 mil	1	4811	161,68	30	2	47113	1112,42
Total centros intermedios	32	1226784	25446,08	48	72	3474071	53701,86
% (población y área urbana total)		28,6	11,6				

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de población por municipios y asentamientos humanos del CPV 2012.

Como se observa en el mapa de la figura 4, es importante el área de influencia de estos centros intermedios, pues abarca el 31,1% de la población total y el 47% del territorio nacional. El resto de los

municipios están vinculados a los asentamientos humanos que tienen la función territorial de centros provinciales, que funcionan como centro de esos territorios.

Figura 4. Centros intermedios evaluados y sus áreas de influencia



Fuente: Elaborada por la autora. SIG: J. J. Martínez, IPF.

Para el análisis actual del desarrollo de los centros intermedios se consideraron 10 variables, estructuradas en 4 dimensiones, y 16 indicadores que expresan el comportamiento de dichas varia-

bles. La tabla 2 recoge las variables por dimensión a estudiar y las unidades de medida, así como las fuentes de información; se señala que no se obtuvieron los datos de la variable salud.

Tabla 2. Dimensiones, variables e indicadores para el análisis del desarrollo de los centros intermedios

VARIABLES	INDICADORES	UM
<b>DIMENSIÓN SOCIAL</b>		
Dinámica demográfica	1. Tasa de crecimiento poblacional (2002 – 2012)	%
Estructura de la población	2. Tasa de dependencia	%
3. Servicios de educación y cultura	3. Centros de enseñanza media superior (técnica formación profesional y preuniversitaria)	u
	4. Equipamientos de la cultura	u
4. Vivienda	5. Estado de la vivienda	(%B)
5. Asistencia social	6. Beneficiarios	(%)
<b>DIMENSIÓN ECONÓMICA</b>		
6. Ocupación	7. Ocupados sector primario	%
	8. Ocupados sector secundario	%
	9. Ocupados sector terciario	%
7. Recursos Laborales	10. Tasa de actividad total	%
	11. Tasa de desocupación total	%
<b>DIMENSIÓN AMBIENTAL</b>		
8. Consumo de agua	12. Población con cobertura de agua potable	%
9. Saneamiento	13. Población con cobertura de saneamiento (alcantarillado)	%
	14. Población con cobertura de saneamiento (recogida de desechos sólidos)	%
<b>DIMENSIÓN INSTITUCIONAL</b>		
10. Planes de ordenamiento territorial urbano	15. Planes Generales de Ordenamiento Urbano actualizados y aprobados.	%
	16. Planes parciales aprobados y en ejecución	%

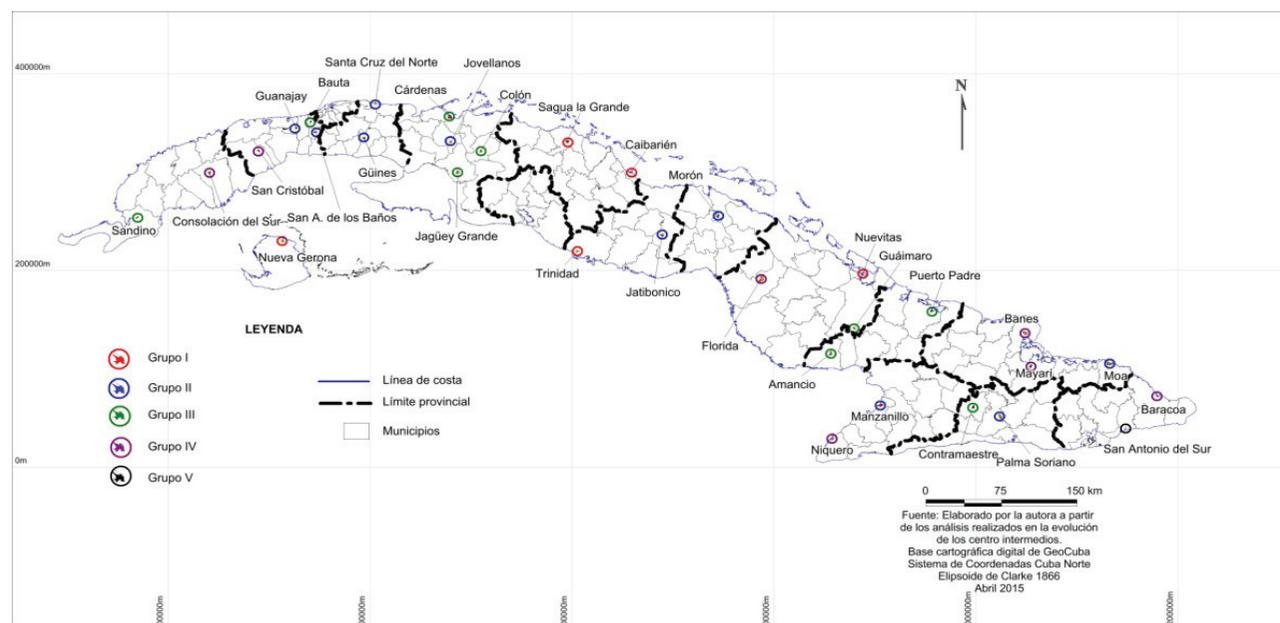
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CPV 2002 y 2012 y la estadística del MES, MINCULT, MINED, MTSS (2012 y 2013). No se pudo obtener la información actualizada de las instalaciones del MINSAP, por lo que no se incorporó este indicador.

Los indicadores correspondientes a la dimensión institucional fueron dos y se estimaron a partir de la existencia de los instrumentos de planeamiento que demuestran la capacidad institucional para gobernar la ciudad, ellos son los Planes Generales de Ordenamiento Urbano y los Planes Par-

ciales (urbanísticos) en el desarrollo de los asentamientos humanos.

De acuerdo con el comportamiento de los indicadores seleccionados, a partir de su pertinencia y posibilidades de obtención de la información, se establecieron cinco grupos de asentamientos con niveles de desarrollo diferenciados (figura 5).

**Figura 5. Centros intermedios según grupos de desarrollo**



Fuente: Elaborada por la autora. SIG Lucía A. Favier, IPF.

En la figura se observa que existe un primer grupo constituido por cinco asentamientos, de los cuales todos fueron centros regionales en la división político-administrativa (DPA) de 1963, que mantuvieron determinado nivel de desarrollo a partir de su localización en zonas de desarrollo para el turismo o en zonas especiales o portuarias; todos estos asentamientos tienen una población que supera los 30 000 habitantes.

A continuación se ubican 10 asentamientos que conforman el segundo grupo, cuyos índices generales están cercanos al primer grupo, este grupo es diverso aunque todos los asentamientos se potencian por los indicadores ambientales favorables.

En el tercer grupo se ubican 8 asentamientos con menor grado de desarrollo actual, localizados en zonas deprimidas, según el ENOT, que han tenido menos oportunidades para su desarrollo; su tamaño poblacional es variable, al contar con un

asentamiento de 10 000 habitantes (Sandino); en este grupo se ubica la ciudad de Cárdenas, que posee bajos indicadores sociales.

El cuarto grupo es diverso, formado por 8 asentamientos que superan los 20 000 habitantes, localizados en zonas deprimidas para el desarrollo; algunos de ellos fueron centros regionales pero no lograron salir de su estancamiento aun con un desarrollo turístico moderado, como es el caso de Baracoa. En el quinto grupo está representado un solo asentamiento, con una localización desfavorable.

## Conclusiones

Se realizó un análisis de marco de situación que aportó una valoración del conjunto de centros intermedios e indicó que el grupo es muy heterogéneo en cuanto a nivel de desarrollo y tamaño

Emigdia del Carmen Bermúdez Mulet

poblacional, lo que se demuestra por la dispersión que presenta el índice general de desarrollo calculado.

Estos resultados apuntan hacia la necesidad de fortalecer la gestión urbana de estos asentamientos y propiciar que se cumplan los programas para su transformación y desarrollo.

Se requiere insistir en obtener información económica de estos asentamientos, lo que daría una visión más ajustada de su desarrollo. No obstante, se deben incorporar estos resultados en la investigación que se sigue para el desarrollo de este importante nivel del sistema de asentamientos humanos.

### Referencias bibliográficas

- COLECTIVO DE AUTORES. (2014). Modelo de ordenamiento territorial, políticas y programas para el desarrollo al 2030. En *Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2014)* (p. 5). IPF, Cuba.
- MONTES, N. (1989). Temática II.5: Ciudades Intermedias (Sin publicar). En Problemas de las Ciencias Sociales 210 Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales al año 2000. IPF, Cuba.
- ONEI (2002). Bases metodológicas. Censo de Población y Viviendas 2002. La Habana: ONEI.
- \_\_\_\_\_. (2012). Bases metodológicas. Censo de Población y Viviendas 2012. La Habana: ONEI.