

# COMARCALIZACIÓN RURAL Y ANÁLISIS TERRITORIAL

## UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN ÁREA DE SERRANÍA DEPRIMIDA\*

Diana Durán Bastos

### Resumen

Las posibilidades de desarrollo de las zonas rurales deprimidas se ha venido tratando, hasta hace pocos años, con un enfoque sectorial agrario, basado en proyectos independientes de modernización, que se ha demostrado no sólo ineficaz, sino en general, contraproducente, por la expulsión de mano de obra que conlleva.

Una nueva forma de concebir los territorios, esta vez no como mero soporte de las actividades productivas, sino como actores de su propio desarrollo, ha supuesto centrar la atención en conocer el funcionamiento de los mismos para detectar sus potencialidades tanto físicas, como humanas e institucionales. Los territorios, es decir, las regiones, las comunas o las comarcas, son los que compiten en los mercados y no lo hacen las empresas aisladas. De esta forma, las políticas macroeconómicas se convierten en un referente externo que actúa como condicionante, pero el objetivo de las políticas de desarrollo local sustentable es alcanzar la estructuración económica, social y ambiental del territorio.

La comarca, como figura histórica europea de carácter eminentemente rural, en la que priman las relaciones de convivencia y de intercambio, se presenta como una opción de vertebración de los territorios rurales en conexión con los urbanos, en el intento de superar la dicotomía rural-urbana al concebir los territorios de forma integral y sistémica.

La falta de tradición comarcal en América Latina, no impide, sin embargo, plantear su utilidad como criterio de zonificación de las comunas rurales. En este sentido, se pueden señalar tres aspectos positivos de la comarcalización. En primer lugar, sirve para orientar la ordenación del territorio; en segundo lugar, es útil para favorecer la participación de los habitantes de zonas dispersas y alejadas en temas que afecten a su desarrollo; y, en tercer lugar, facilita la gestión de programas de desarrollo humano sustentable a nivel local.

Para aplicar el concepto de comarca a una realidad latinoamericana, se ha tomado como estudio de caso la comuna de Navidad, situada en la VI Región de Chile. Una comuna rural de 30.000 hectáreas, con algo más de 5.000 habitantes y situada en la Cordillera de la Costa, lo cual le confiere un interés ambiental adicional por los usos inadecuados que se dan en este ecosistema singular que ha recibido, tradicionalmente, un tratamiento uniforme que lo ha catalogado como secano costero.

*Palabras claves:* comarca, análisis territorial, comuna costera, ordenación comarcal.

<b>CONTENIDOS</b>	
	CONCLUSIONES ..... 829
	RECOMENDACIONES ..... 832
<b>PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO..... 805</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA ..... 834</b>
<b>ASPECTOS RELEVANTES..... 806</b>	
ÁMBITO TEÓRICO ..... 806	
ENFOQUE CONCEPTUAL ..... 807	
APLICACIÓN PRÁCTICA ..... 807	
<b>CONTENIDO ..... 808</b>	
MARCO TEÓRICO SOBRE DESARROLLO TERRITORIAL..... 808	
EL CONCEPTO DE COMARCA ..... 811	
LA APLICACIÓN DE LA COMARCA COMO CRITERIO DE ZONIFICACIÓN RURAL..... 812	
CUADRO RESUMEN..... 813	
<b>LA COMARCA COMO UNIDAD DE CONVIVENCIA, PRODUCCIÓN E INTERCAMBIO..... 814</b>	
LAS COMARCAS EN ESPAÑA..... 815	
EL RESURGIR DE LAS COMARCAS EN EUROPA ..... 815	
<b>LA METODOLOGÍA DE LA COMARCALIZACIÓN ..... 817</b>	
LA ELECCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO ..... 818	
LAS FUENTES ESTADÍSTICAS Y CARTOGRÁFICAS ..... 818	
LA CARENCIA DE UN CATASTRO COMPLETO DE PROPIEDADES RURALES..... 820	
EL LISTADO DE PREDIOS DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS. .... 822	
LA EXPLOTACIÓN DEL CENSO AGROPECUARIO EN LA COMARCALIZACIÓN..... 823	
LOS CRITERIOS DE COMARCALIZACIÓN APLICADOS EN LA COMUNA DE NAVIDAD..... 826	
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 829</b>	

### PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO

El contenido de este estudio se puede presentar mediante la respuesta a tres tipos de preguntas. ¿De qué trata la tesis?, ¿para qué sirve? ¿cómo se hizo?. Es decir, el problema de investigación y la hipótesis, la relevancia del trabajo, los objetivos generales del mismo y la metodología utilizada.

- a. El problema de investigación se ha centrado en la búsqueda de un instrumento de ordenación territorial que contribuya al desarrollo de las zonas rurales que se encuentran deprimidas económicamente y con fuertes procesos de emigración.
- b. La hipótesis es que la comarca, como unidad de convivencia y de intercambio, podría erigirse en dicho instrumento.
- c. La relevancia del trabajo se apoya en la aportación que puede suponer la adaptación a la realidad latinoamericana de un instrumento de ordenación territorial como la comarca, que es tradicional en España y en otros países europeos occidentales.

\* Durán, D. 2002. Comarcalización rural y análisis territorial. Una propuesta metodológica para un área de serranía deprimida. En: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

- d. Los objetivos generales surgen de las dificultades existentes para lograr superar la pobreza en las comunas rurales. Esta lucha contra la pobreza merece un esfuerzo de imaginación para incorporar planteamientos de desarrollo territorial que rompan con la inercia de los enfoques sectoriales y los basados en proyectos aislados. Se trata de facilitar, en consecuencia, una visión integradora del territorio como actor de su propio desarrollo, que permita contemplar de forma sistémica los diversos niveles del análisis territorial.
- e. La metodología utilizada se orienta a establecer una zonificación para una comuna rural, ubicada en una zona de serranía chilena, utilizando para ello un criterio comarcal, es decir, según la intensidad de las relaciones de convivencia e intercambio existentes entre la población de los diversos asentamientos humanos de la comuna. La agrupación de las entidades pobladas por comarcas supone, de hecho, una zonificación que puede facilitar el análisis y el desarrollo territorial.

## ASPECTOS RELEVANTES

De acuerdo con el planteamiento anterior, este trabajo aborda tres aspectos dentro del objetivo general de promover el desarrollo humano a nivel local en una zona rural deprimida: el teórico, el conceptual y el aplicado.

El primer aspecto, el teórico, consiste en realizar un esfuerzo de adaptación de diversas visiones territoriales, que presentan un fuerte sesgo urbano-industrial, hacia una perspectiva rural. El segundo, el conceptual, propone utilizar la idea de comarca como un instrumento de actuación en el territorio. El tercero, el aplicado, trata de adaptar este concepto a un estudio de caso de una comuna rural chilena.

A continuación se describen, de forma resumida, estos tres aspectos.

### ÁMBITO TEÓRICO

En el ámbito teórico, una de las carencias que se puede constatar en la teoría económica que se imparte actualmente en las Universidades es su falta de referente territorial. En efecto, el estudio de la estructura territorial de la producción y el consumo se ha considerado, hasta ahora, una especialización dentro de la economía y se ha encomendado a los territorialistas, muchos de ellos procedentes de la arquitectura y el urbanismo, quedando la teoría económica huérfana de los instrumentos adecuados para comprender el funcionamiento de un territorio.

La forma de producción fordista, hegemónica a partir de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970, basada en la gran empresa integrada vertical-

mente, reforzó esta visión en la que el territorio y su variedad ambiental, sus actores sociales y recursos potenciales, eran secundarios frente a la necesidad casi exclusiva de un suelo donde pudieran instalarse las empresas industriales.

Hoy en día, sin embargo, el concepto de competitividad sistémica, también llamada competitividad estructural, sugiere que son los territorios y no solamente las empresas las que compiten en los mercados. Ello ha generado un nuevo interés por incluir los aspectos territoriales en los análisis de competitividad y de desarrollo de los países, resaltando el papel protagónico de sus regiones y municipios.

Esto ha sido así, no sólo por cuestiones de índole política, como pueden ser los avances en la descentralización, sino porque las experiencias exitosas de desarrollo local en Europa occidental han demostrado que el esfuerzo común por lograr un entorno innovador de las empresas permite alcanzar mejores resultados para éstas. Este entorno innovador de carácter territorial favorece no sólo a las empresas locales, sino también el desarrollo del territorio en el que dichas empresas interactúan, al concertar estrategias con otros agentes públicos y privados en dicha zona.

Los enfoques más innovadores sobre el desarrollo rural procedentes de la Unión Europea contribuyen, por otro lado, a sentar una serie de principios orientadores para el tratamiento territorial de comunas con fuerte componente rural, esto es, comunas como la que se ha escogido para el estudio de caso. Una concepción menos agrarista del mundo rural, de la que venía siendo habitual, lo concibe como un ámbito donde se llevan a cabo actividades diversas que incluyen espacios naturales y cultivados, pueblos, villas, ciudades pequeñas y centros regionales, así como las zonas rurales “industrializadas” de dichas regiones.

Lo rural no se concibe, por tanto, como una mera delimitación geográfica, sino como un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades muy diversas (agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, turismo, comercio y otros servicios). De esta forma, cumple tres funciones primordiales: constituye un marco de vida para sus habitantes, supone un tejido económico y social y, representa una zona de amortiguación de los impactos ambientales y de regeneración natural, indispensable para el equilibrio ecológico y atractiva para el reposo, el deporte o el ocio.

Además, el medio rural presenta una serie de rasgos que lo diferencian del medio urbano o industrial, tales como tener una menor densidad de población, una edad media más elevada, un ámbito cultural caracterizado por la “identidad local” y un aislamiento y dependencia del exterior para el abastecimiento, para la valorización de la producción y para los servicios. Su magnitud espacial en Europa occidental es relevante, ya que los espacios rurales significan cerca del 80%

del territorio comunitario europeo, en el cual se asienta un 50 % de la población comunitaria.

Si a esta importancia cuantitativa se le añade la necesidad social de contar con espacios naturales, la trascendencia del mundo rural parece clara.

Sin embargo, a pesar de la importancia cuantitativa y funcional del mundo rural, el atractivo que sigue ejerciendo el medio urbano en las empresas y en las personas (sobre todo en las más cualificadas) resulta un dato básico y una de las razones de ser de la política de desarrollo rural, que debe tratar, con medidas específicas, de discriminar positivamente al mundo rural para que no sigan aumentando las disparidades entre el desarrollo urbano y el rural.

El retraso del mundo rural frente al urbano industrial presenta tres situaciones diferentes que necesitan un tratamiento específico y, por tanto, demandan una gran flexibilidad de las actuaciones y una amplia descentralización de la gestión de los fondos públicos. Se trata de las zonas rurales próximas a los grandes núcleos urbanos que tienen problemas diferentes a las zonas rurales más alejadas o de difícil acceso (zonas de montaña, islas) y a las zonas rurales deprimidas con una posición geográfica intermedia, que son las más numerosas.

En esta línea de un nuevo protagonismo de los territorios se inserta el enfoque conceptual que orienta la elaboración de este estudio y que consiste básicamente en tratar, de forma conjunta, múltiples aspectos de la realidad que muchas veces se han presentado como separados en virtud de una especialización profesional y científica por disciplinas.

Consecuentemente, se trata de aunar diferentes pares de conceptos, es decir, considerar lo local junto a lo global; el equilibrio del territorio al mismo tiempo que el equilibrio entre los territorios; lo rural integrado con lo urbano; el agua como factor unificador, pero también los caminos como ejes de convivencia; los aspectos demográficos, pero también los del medio físico; las necesidades de la producción así como las de la vida cotidiana; el presente, aunque incorporando el pasado para proyectarse hacia el futuro; la comuna como sujeto, pero inscribiendo en ella a la comarca como ámbito de convivencia; y, sobre todo, tratar de superar las fases de diagnóstico para entrar a planterarse la gestión, con el objetivo de favorecer el desarrollo humano y medio ambiental como un fenómeno único.

### **ENFOQUE CONCEPTUAL**

El segundo aspecto, el conceptual, centra el tema del estudio en la idea de comarca como un instrumento de las actuaciones en el territorio. La gestión territorial puede interesarse en actividades de muy variada naturaleza que pueden incluir, tanto las físicas y ambientales, como las políticas y sociales, o las económicas.

Las de índole física y ambiental se abordan, por ejemplo, cuando se tratan de determinar los usos del suelo en la ordenación del territorio. Las de orden político y social, cuando se plantean las políticas de participación. Y las de tipo económico, en el momento de detectar las potencialidades existentes en un territorio de cara a su desarrollo.

La comarca es un concepto básicamente territorial y esencialmente rural, pero también muy europeo. No hay que olvidar que la comarca en toda Europa procede de la organización feudal y, entonces, era el reflejo de una organización económica simple de mercados primarios, en la que las relaciones comerciales de los habitantes del campo se realizaban en la cabecera comarcal.

En Europa, la necesidad de la comarca vuelve a plantearse en la década de 1970 por su utilidad en las políticas de ordenación del territorio, de animación económica y de valoración de los recursos humanos y naturales. Esta concepción local plantea, por tanto, que la política comarcal surja como una concertación territorial entre actores de diferentes niveles de la Administración y de actores locales entre sí.

La comarcalización se sitúa, pues, en este contexto como un instrumento que pretende contribuir al proceso de desarrollo humano sostenible a nivel local en zonas con fuerte componente rural.

### **APLICACIÓN PRÁCTICA**

El tercer aspecto, el de su aplicación, sugiere que la falta de tradición histórica de la comarca en América Latina no constituye un impedimento para su utilización como instrumento de gestión territorial. El nuevo papel asignado a las Municipalidades en relación con el impulso del desarrollo en el territorio comunal y las crecientes aspiraciones descentralizadoras, colocan al concepto de comarca en el centro de interés por tres motivos. Por su naturaleza territorial concreta, por su ámbito reducido y, por establecerse en función de las relaciones de convivencia y de intercambio comercial entre los habitantes que las integran.

En virtud de ello, se defiende por algunos autores la conveniencia de no crear comarcas desde fuera, por muy interesante que sea el criterio que las ha concebido, sino de detectar su presencia en el territorio.

El intento de conocer la existencia de dichas relaciones de convivencia, su ámbito físico y el flujo de sus relaciones, constituye el proceso que se denomina comarcalización. Este intento de conocimiento, aplicado a los territorios comunales, bien puede ser aplicado en el contexto latinoamericano a pesar de que en él no exista la tradición histórica de la división territorial en comarcas.

Para ilustrar esta posibilidad se ha tomado como estudio de caso una comuna rural, de relieve ondulado, perteneciente a la Cordillera de la Costa chilena, que presenta una fuerte emigración y un alto grado de minifundio con fuerte vocación agrícola.

Su calificación dentro de las comunas pobres de Chile y los numerosos proyectos que se están aplicando para la superación de la pobreza, así como su situación marítima y su relativa cercanía a la metrópoli de Santiago, a unos 150 km, le confiere claros rasgos de interés por las posibilidades que se le pueden presentar a través del fomento del turismo y como ámbito de segunda residencia. Su interés recae, asimismo, en la posibilidad de considerar los impactos ambientales que se puedan producir con el incremento del turismo, los cuales vendrían a sumarse a los ya existentes que se generan por un uso agrícola de suelos no aptos para dicha actividad y que ha desembocado en un desequilibrio hídrico de sequías e inundaciones en el conjunto de la comuna.

## CONTENIDO

La exposición de este trabajo sigue la misma estructura antes expuesta. Es decir, pueden distinguirse tres grupos de temas que desembocan en las conclusiones y recomendaciones. El primer grupo corresponde al marco teórico. El segundo trata sobre la comarca y los criterios de delimitación de la misma. El tercer grupo aborda la aplicación del concepto de comarca a la realidad latinoamericana actual y en concreto a la chilena. El capítulo de conclusiones y recomendaciones cierra la exposición del texto.

## MARCO TEÓRICO SOBRE DESARROLLO TERRITORIAL

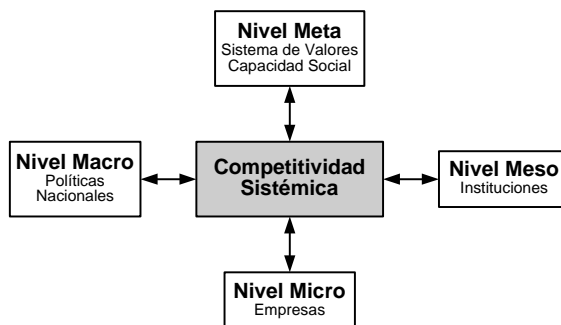
En este punto se abordan tres tipos de temas. En primer lugar, se resumen las aproximaciones teóricas sobre el desarrollo local en las que se apoyan muchas de las argumentaciones defendidas en este trabajo. En segundo lugar, se realizan algunas precisiones sobre algunos de los términos más utilizados en la literatura territorial y ambiental. Y, finalmente, se expone el cambio de orientación seguido por la política de desarrollo rural en Europa desde 1988.

## APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

Las reflexiones en torno al desarrollo local tratan de avanzar más allá del diagnóstico de las causas del subdesarrollo e incorporar el territorio dentro de un planteamiento de competitividad sistémica, en el que el conocimiento global y el local son complementarios.

El concepto de competitividad estructural o sistémica introduce el territorio en la discusión sobre políticas

económicas, al destacar la importancia de la localización e integración de las políticas en el mismo. El origen de esta concepción estructural sobre la competitividad partió de la observación en numerosos países de que la falta de un entorno empresarial eficaz podía llegar a impedir el desarrollo industrial, aun cuando la estabilización a nivel macro hubiera tenido éxito.



**Figura 1. Los cuatro niveles de la competitividad sistémica (Fuente: Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996)**

En efecto, el enfoque de la competitividad sistémica (Esser *et al.*, 1996), ha evidenciado la importancia de la dimensión territorial en los ámbitos de la política económica, porque se basa en la noción de que la creación de un entorno sustentador, realizado con el esfuerzo colectivo de las asociaciones empresariales, el Estado y otros actores sociales, puede conducir a un desarrollo relativamente mayor de las ventajas competitivas.

Como una aclaración previa conviene definir el término de competitividad y diferenciarlo de los de productividad y competencia. Una primera diferencia reside en el ámbito de aplicación de ambos términos. La competitividad es una expresión referida a las condiciones y circunstancias de la circulación de mercancías, mientras que la productividad se utiliza en la esfera de la producción. La competencia, alude a estas dos esferas más otras de la actividad humana (artística, política, deportiva, etc.).

Hay que considerar, por tanto, que la competitividad se basa en la productividad, esto es, en la incorporación del progreso técnico, gerencial y organizacional en la actividad productiva. La productividad, a su vez, depende esencialmente de la gestión empresarial, la infraestructura tecnológica disponible, la calidad de los recursos humanos y de las relaciones laborales y el nivel de vinculación existente entre el sistema de educación y capacitación con el sistema productivo y empresarial.

Pero, además de productividad, la competitividad necesita de aspectos tales como la mejora de la calidad y diferenciación del producto, la entrega a tiempo o la eficiencia en el servicio post-venta. En suma, tiene que ver con la disponibilidad de información estratégica

sobre mercados, pautas de consumo, estratificación de la demanda, etc. (Alburquerque, 1996).

De igual forma, cabe señalar la diferencia entre competitividad y competencia. La competencia es una dimensión esencial de la vida económica y del desempeño humano. Ser competente es, en definitiva, tener la capacidad o la preparación adecuadas para cualquier tipo de emprendimiento. En economía, se entiende por competencia la forma eficiente de combinar los recursos y factores productivos, a fin de satisfacer las necesidades a un menor costo y superior calidad (Petrella, 1996). La competitividad alude, sin embargo, esencialmente a la pugna por los mercados.

Una vez hecha esta aclaración, conviene resaltar cómo desde un punto de vista económico, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) analiza el fenómeno de la competitividad y se refiere a él como “competitividad estructural” (Ocde, 1992, citado en Esser y otros, 1996) dando énfasis a la innovación como factor central del desarrollo económico. Según esta visión, la competitividad estructural estaría apoyada en los siguientes elementos básicos:

Una organización dentro de las empresas que incentive las potencialidades de aprendizaje e innovación en todos sus departamentos, superando las concepciones tayloristas.

La creación de redes de colaboración orientadas a la innovación, apoyadas por diversas instituciones.

Un contexto institucional capaz de fomentar la innovación.

La diferencia entre el concepto de competitividad sistémica y competitividad estructural se sitúa en que la primera añade a las variables económicas de la competitividad estructural, variables políticas, al incorporar al análisis las redes de colaboración y los patrones de gestión, pública y privada, en los que se han apoyado los procesos de industrialización tardía.

Este enfoque de la competitividad sistémica, basado en la búsqueda de la innovación tecnológica y del fomento de los entornos innovadores ha ido adquiriendo un mayor protagonismo dentro de las políticas territoriales, al plantear la importancia de un adecuado funcionamiento de los organismos de apoyo a la creación de nuevas empresas, a la formación profesional y al acceso a la información y a los mercados, como medio de fomentar la innovación y sacar adelante un territorio.

A continuación se presenta en el Cuadro 1 los cuatro niveles de análisis de la competitividad sistémica, antes representados en un gráfico, señalando las actividades y los actores presentes en cada uno de ellos.

**Cuadro 1. Territorio y Competitividad Sistémica**

Niveles de análisis	Políticas y actividades	Actores y valores sociales
MACRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Política Presupuestaria</li> <li>▪ Política Monetaria</li> <li>▪ Política Fiscal</li> <li>▪ Política Cambiaria</li> <li>▪ Política Comercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Parlamento</li> <li>▪ Gobierno Nacional</li> <li>▪ Instituciones estatales nacionales</li> <li>▪ Banco Central</li> <li>▪ Organos Judiciales</li> </ul>
MICRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidad de gestión</li> <li>▪ Estrategia empresarial</li> <li>▪ Innovación</li> <li>▪ Ciclo competo de producción</li> <li>▪ Integración en redes</li> <li>▪ Interacción de productores, proveedores y usuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Productores</li> <li>▪ Servicios al productor</li> <li>▪ Comercio</li> <li>▪ Consumidores</li> </ul>
MESO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Política Infraestructura Física</li> <li>▪ Política Educacional</li> <li>▪ Política Tecnológica</li> <li>▪ Política Infraestructura Industrial</li> <li>▪ Política Ambiental</li> <li>▪ Política Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno local, regional y nacional</li> <li>▪ Asociaciones de empresarios</li> <li>▪ Sindicatos</li> <li>▪ Organizaciones de Consumidores</li> <li>▪ Institutos de Investigación y Desarrollo</li> <li>▪ Instituciones Financieras</li> <li>▪ Instituciones Educativas</li> </ul>
META (Comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Factor sociocultural</li> <li>▪ Escala de valores</li> <li>▪ Organización política, jurídica y económica</li> <li>▪ Capacidad de diálogo</li> <li>▪ Capacidad estratégica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidad social de organización e integración</li> <li>▪ Autoorganización y defensa de intereses</li> <li>▪ Orientación hacia la eficiencia y aprendizaje</li> <li>▪ Capacidad de interacción</li> </ul>

Fuente: Esser, Hillebrand, Messner y Meyer (1996)

## ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA TERMINOLOGÍA TERRITORIAL Y AMBIENTAL.

En esta línea de reflexión sobre el territorio, parece interesante aclarar algunos conceptos que se suelen utilizar como sinónimos en la literatura territorial (regional y local) y en los temas ambientales, con el fin de incorporarlos en la redacción de este trabajo de una forma al menos coherente, ya que no cabe hacerlo de una manera unívoca. Se trata de términos tan comunes como territorio, medioambiente, espacio, medio natural, ecosistema, recursos naturales, suelo, medio físico, paisaje, cuenca, etcétera.

Para ello se ha acudido a una selección de la bibliografía existente sobre temas de desarrollo económico local, ordenación territorial, estudios del medio físico, política ambiental, urbanismo, planificación rural, ecología y medio ambiente, aunque también se ha recurrido a la visión general de algunas grandes enciclopedias y a la legislación básica sobre medio ambiente en Chile. Una primera aproximación a estos

conceptos, reflejada en el Cuadro 2, permite establecer algunas diferencias entre territorio, suelo, espacio y medioambiente.

Una de las diferencias más notables reside en una cuestión de énfasis, dependiendo del enfoque de la disciplina desde la cual se analiza. Así, se encuentra que para definir el territorio se utiliza con frecuencia un enfoque jurídico de pertenencia a una nación o región o bien un tratamiento integral desde una perspectiva de paisaje total, mientras que para el suelo se resaltan los aspectos edáficos de formación y evolución del mismo como un complejo vivo.

El espacio, sin embargo, se contempla más desde un punto de vista filosófico o matemático, aunque también se hace referencia a la perspectiva perceptual del paisaje y la demográfica de espacio vital. En cambio, para el medio ambiente se adopta básicamente tanto una visión sociológica (al tratar de la cultura material o hábitat) como una visión ecológica, cuando se refiere a las condiciones del medio.

### Cuadro 2. Diferencias conceptuales entre Territorio, Suelo, Espacio y Medioambiente

TERRITORIO	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Enfoque jurídico</li><li>▪ Límites naturales: cuenca hidrográfica</li><li>▪ Actor del desarrollo</li></ul>
SUELO	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aspectos edáficos como ente vivo (capacidad y aptitud productiva)</li><li>▪ Suelo urbano como oferta fija (uso del suelo, ordenación del territorio)</li><li>▪ Suelo rural por exclusión</li></ul>
ESPACIO	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Perspectiva filosófica (locus, situs, spatium)</li><li>▪ Paisaje total y visual</li></ul>
MEDIOAMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ecología, biología y geografía.</li><li>▪ Sociología y psicología</li></ul>

Fuente: Durán (1997)

## NUEVAS ORIENTACIONES DEL DESARROLLO RURAL EN EUROPA

Para terminar con la aproximación teórica, se analiza el nuevo enfoque sobre el desarrollo rural en Europa, como punto de referencia y, sobre todo, como avance de los problemas que se pueden presentar en Chile en un futuro próximo.

Fue en el año 1988, cuando la Comisión de las Comunidades Europeas, reformó su planteamiento de apoyo al sector rural desde una política volcada fundamentalmente en el sostenimiento de los precios e ingresos agrarios y basada casi exclusivamente en los mecanismos de mercado, hacia el fomento del desarrollo rural integrado apoyándose con más fuerza en las labores de programación y de concertación entre los protagonistas locales.

El desarrollo rural se iba gradualmente independizando del desarrollo agrícola, se volvía menos sectorial y empezaba a considerar el mundo rural desde una perspectiva ambiental.

En esta línea de cambio, el mundo rural ya no se con-

cibe como una realidad homogénea, sino que, tal como aparece en el Cuadro 3, la Comisión Europea señala fuertes diferencias entre al menos tres circunstancias del mundo rural: las áreas que están recibiendo una fuerte presión urbano-industrial, la existencia de algunas zonas rurales en decadencia y las dificultades con que se encuentran las zonas de montaña.

Así, para los problemas de la agricultura en las zonas rurales con fuerte presión urbano-industrial, como puede ser la invasión de suelo agrícola por otros usos, las soluciones apuntan hacia una ordenación del territorio en dichas zonas agrarias.

De igual forma, en el caso de zonas rurales en decadencia, la solución de los problemas de la agricultura, como pueden ser la emigración a ciudades medianas o el abandono de tierras marginales, se orienta hacia una mayor diversificación y calidad de los productos propios de la zona, que deben ir acompañadas de un esfuerzo por obtener una denominación de origen y etiquetado de los mismos.

Sin embargo, para los problemas de la agricultura en un mundo rural desfavorecido, como es el caso de las

zonas marginadas de montaña, que se concretan en unas condiciones difíciles de producción, las soluciones parecen pasar directamente por la protección, tanto de los agricultores como de la naturaleza.

Una vez expuesto el marco teórico sobre desarrollo territorial, en el que se ha apoyado la reflexión del estudio, se aborda a continuación el tema central de la misma, esto es, la comarca como sistema territorial.

## EL CONCEPTO DE COMARCA

El concepto de comarca se introduce haciendo énfasis

en su posible utilización como instrumento de gestión territorial y no tanto por su perspectiva histórica o por la discusión de su naturaleza jurídica.

La literatura española en torno a las comarcas es muy extensa y ha sido estudiada de forma muy profusa por la geografía, ya que la idea de comarca, como aquel territorio en el que se dan relaciones de convivencia, producción e intercambio, responde a una corriente de pensamiento dentro de la geografía que considera a ésta como la disciplina que estudia las relaciones entre las personas y el medio físico, más allá de la mera descripción de las características de este último.

**Cuadro 3. Problemas rurales en la Europa comunitaria**

SECTOR	PROBLEMAS	SOLUCIONES
<b>PROBLEMA 1. EL MUNDO RURAL FRENTE A LAS PRESIONES URBANO-INDUSTRIALES</b>		
AGRICULTURA	Explotación excesiva del suelo Excesivos predios (parcelación) Contaminación	Ordenación del territorio (zonas agrarias). Concentración parcelaria. Protección del medioambiente (extensificación de la producción).
BOSQUES	Excesivas visitas. Contaminación Deforestación	Función social (descanso, ocio), respeto del ambiente. Repoblación forestal. Énfasis en la función paisajística.
MEDIOAMBIENTE	Deterioro de espacios verdes Contaminación por pesticidas, etc., de la agricultura intensiva	Utilización racional del espacio. Reglamentación (normas ambientales). Incentivos a modificación de técnicas de cultivo.
SERVICIOS	Competencia de los núcleos urbanos Ciudades dormitorio	Innovación y calidad en los servicios Conexión con la red de servicios. Nuevas actividades terciarias.
INDUSTRIA	Vacío en torno a ciudades. Falta de actividades alternativas.	Nuevos "polos" de descongestión de las ciudades. Apoyo a iniciativas locales.
<b>PROBLEMA 2. EL MUNDO RURAL EN DECADENCIA</b>		
AGRICULTURA	Emigración a ciudades medianas. Abandono de tierras marginales. Dificultades estructurales.	Diversificación y calidad (etiquetado, denominación de origen). Conservación de la naturaleza, cambio de técnicas. Mejora comercialización y producción.
BOSQUES	Aumento de tierras abandonadas. Falta de empleos alternativos. Infrautilización forestal, baja calidad de la madera. Escasa concentración geográfica de bosques.	Repoblación, previa ordenación del suelo. Asociaciones forestales, divulgación. Función productiva en los programas operativos. Concentración forestal.
INDUSTRIA	Envejecimiento del aparato productivo. Aislamiento económico. Insuficiente capacidad de análisis y gestión. Créditos muy orientados a la agricultura.	Diversificación económica, apoyo a PYME, microempresas y artesanales con técnicas conservadoras. Apoyo a la innovación y a la cooperación. Movilización del ahorro regional.
SERVICIOS	Decadencia de los servicios públicos. Falta oferta de servicios a las empresas. Escasa demanda solvente de servicios.	Acceso a redes de información y telecomunicación. Aumento de servicios a la agricultura. Creación de agentes de desarrollo. Promoción del turismo y artesanía.
FORMACIÓN	Insuficiente formación básica. Escasa oferta educativa y poco contenido rural. Aislamiento cultural.	Adaptación escuelas rurales para centros multiuso. Adaptación de la enseñanza a la realidad rural. Programas para mujeres y adultos, no agrarios.
INFRAESTRUCTURAS	Insuficientes para la producción. Insuficientes las asistenciales.	Refuerzo infr. básicas (transporte y teléfono). Centros multiservicios, zonas industriales.
<b>PROBLEMA 3. EL MUNDO RURAL DE LAS ZONAS MARGINADAS DE MONTAÑA</b>		
AGRICULTURA	Condiciones difíciles de producción.	Protección de los agricultores y de la naturaleza.
BOSQUES	Costos de explotación elevados.	Función protectora del bosque y productiva.
INDUSTRIA	Despoblamiento y mercado local estrecho	Estructuras de asistencia a la producción. Espacios económicos agroalimentarios (etiquetas).
SERVICIOS	Falta de servicios a las personas y a las empresas	Prioridad de servicios a las personas y comercio.
EDUCACIÓN-FORMAC.	Reconversión y formación de agricultores. Exodo rural y envejecimiento de población.	Adecuación oferta de formación profesional. Infraestructura educativa a pesar del alto costo.
INFRAESTRUCTURAS	Baja rentabilidad a corto plazo de la inversión Falta de infraestructuras que rompan el aislamiento	Infr. de base a personas (educación, salud). Infr. menores ligadas al turismo y rentables a largo plazo.

Fuente: Elaborado a partir de El futuro del mundo rural. Comisión de las Comunidades Europeas (1988)

Las diferentes formas en que se pueden delimitar físicamente las comarcas tienen en cuenta que los límites de un sistema definen lo que separa el mundo exterior de lo que se considera que está dentro del sistema. Así, en el caso de la comarca y, dado su carácter rural, los límites pueden ser la divisoria de las aguas, las fronteras político-administrativas, los lindes de un predio, los diferentes tipos de paisaje, las divisiones funcionales de prestaciones de servicios, o cualquier otro criterio que sea útil para la actuación en el territorio.

De estos criterios, la delimitación de cuencas hidrográficas y las zonas agroecológicas son los conceptos más utilizados para establecer los límites a los diferentes tipos de paisaje rural, dado que se estructuran en torno a dos de los componentes básicos de la producción y de la vida de la gente del campo: el agua y el suelo. Pero también existe otro criterio que considera aspectos diferentes de la vida rural, como son los asentamientos humanos y el sentimiento de pertenencia de la población a un determinado territorio.

#### LA APLICACIÓN DE LA COMARCA COMO CRITERIO DE ZONIFICACIÓN RURAL

Con el concepto de comarca como criterio de zonificación rural se inicia la tercera parte del estudio. En ella se investiga la posible aplicación del concepto de comarca a una realidad sin tradición comarcal, tal como

la latinoamericana y, en concreto, la chilena. En función de ello, se analizan las diferencias y similitudes que presenta la realidad chilena y la española con el fin de valorar hasta qué punto el concepto de comarca puede ser aplicable para realizar una zonificación de una comuna rural chilena.

Especialmente, se comparan las comunas chilenas con los municipios españoles, sobre todo en relación con su número y su tamaño (en superficie y en población), dado que si estas variables presentaran diferencias notables, ello exigiría replantear algunos de los rasgos de la comarca española, para que ésta fuera aplicable a la realidad chilena. En efecto, el hecho que las comunas chilenas tengan mayor tamaño que los municipios españoles, tal como se puede ver en el Cuadro 4, exige variar el carácter que tiene la comarca en España, como una agrupación de municipios, por un nuevo concepto de comarca latinoamericana establecida como una subdivisión de la comuna.

La superficie media de la comuna en Chile es de casi 153.00 ha (152.988 ha), mientras que la del municipio español no llega a las 7.000 ha (6.235 ha). De la misma forma, si en España la mitad de sus municipios son menores de 3.000 ha, en Chile las comunas de este tamaño tan sólo representan un 7,3%. Esta es la razón por la que en Chile la gran extensión de sus comunas requiere una subdivisión de las mismas para facilitar la gestión municipal del desarrollo en ellas.

**Cuadro 4. Superficies de las comunas chilenas y de los municipios españoles**

Superficie (ha.)	Comunas Núm.	% del total	% acumulado	Municipios (Nº)	% del total	% acumulado
Hasta 500 hectáreas	0	0	0	276	3,4	3,4
De 501 a 1.000	9	2,8	2,8	534	6,6	10,0
De 1.001 a 1.500	8	2,5	5,4	725	9,0	19,0
De 1.501 a 2.000	2	0,6	6,0	767	9,5	28,4
De 2.001 a 3.000	4	1,3	7,3	1.237	15,3	43,7
De 3.001 a 5.000	3	0,9	8,2	1.666	20,6	64,3
De 5.001 a 10.000	19	6,0	14,2	1.608	19,9	84,1
De 10.001 a 20.000	26	8,2	22,5	867	10,7	94,9
De 20.001 a 30.000	21	6,6	29,1	224	2,8	97,6
De 30.001 a 50.000	43	13,6	42,7	132	1,6	99,2
<b>De 50.001 a 100.000</b>	66	20,9	63,6	52	0,6	99,9
Mas de 100.000 ha	115	36,4	100,0	8	0,1	100,0
<b>Total (Número)</b>	<b>316</b>	100,0		<b>8.096</b>	100,0	
<b>Superficie total (ha)</b>	<b>51.556.790</b>			<b>50.475.000</b>		
<b>Superficie media (ha)</b>	<b>152.988</b>			<b>6.235</b>		
<b>Media habitantes</b>	<b>39.609</b>			<b>4.882</b>		

Nota: Las comunas de Chile se refieren a las regiones I a X

Fuente: Elaborado a partir de ILPES, Serra, Juan E. (1997) para Chile; e INE para España

Con el fin de tener un referente claro para la aplicación al estudio de caso, se ha buscado en España un territorio similar al seleccionado en Chile en el que la comarca tenga un fuerte arraigo. La Comunidad Autónoma de Galicia, situada en el noroeste de la Península Ibérica, presenta unas características de cercanía al mar, de tierras onduladas, de minifundio y alto grado de dispersión de la población rural, que constituyen unos rasgos muy parecidos a los que presenta la comuna de Navidad localizada en la parte noroccidental

de la VI Región chilena. La circunstancia de que exista un Plan de Desarrollo Comarcal para Galicia añade la ventaja de aportar una experiencia concreta de aplicación del concepto de comarca en la planificación territorial.

Siguiendo en esta línea, la hipótesis defendida en este estudio considera que la adopción del concepto de comarca, entendiendo por tal el conjunto de localidades pobladas estructuradas por la convivencia y la producción, constituye un criterio más interesante para

la zonificación de la comuna de Navidad, que los tradicionales de cuencas hidrográficas o zonas agroecológicas.

Para apoyar esta aportación conceptual se realiza un recorrido histórico de cómo se han ido formando los asentamientos humanos rurales en la zona de estudio y en la región en la que se encuentra inserta, la antigua Colchagua, ahora Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, también llamada VI Región de Chile.

La reflexión histórica sobre la vida en el campo chileno desde la prehistoria hasta el siglo XIX, trata de encontrar las claves sobre las causas de la presencia de algunos de los rasgos característicos de la comuna objeto de estudio, como, por ejemplo, la existencia de minifundio en un ámbito claramente latifundista.

Por ello, en torno a la pregunta de si el minifundio que existe actualmente en Navidad constituye un fenómeno reciente o tiene su origen en la época colonial, se ha tratado de comprender la localización geográfica actual de las viviendas y de los asentamientos humanos, relacionándola con la estructura de la propiedad, a través del análisis de la evolución de tres temas centrales de los conjuntos rurales: las viviendas, las aldeas y los caminos. Con ese fin, se estructura la investigación en torno al proceso de formación de las aldeas, a la existencia de los caminos como ejes estructurantes de la convivencia y a las características de las viviendas como ámbito de la vida cotidiana.

Después de esta interpretación histórica sobre la ordenación territorial espontánea de la zona de estudio, se presenta un ejemplo de cómo se puede llegar a detectar la presencia de comarcas en la zona de estudio, a pesar

de la falta de tradición histórica de las mismas y, sobre todo, a pesar de la falta de fuentes estadísticas y cartográficas adecuadas para ello.

Se inicia, de esta forma, la búsqueda de caminos alternativos. Por ejemplo, la carencia de un catastro de propiedades completo cartografiado se tendrá que suplir con la explotación del Censo Agropecuario de 1997 y la ausencia de una encuesta origen-destino de los movimientos de viajeros y de mercancías se deberá compensar no sólo con el análisis de los puntos de riesgo de inundación de los caminos, que señalen las vías más frecuentadas, sino también con estudios sobre zonas homogéneas culturales, como forma de estimar las vinculaciones cotidianas de las entidades de población.

La forma en cómo se pueden utilizar estas vías alternativas para llegar a detectar la presencia de agrupaciones de convivencia e intercambio, esto es, de comarcas, constituye la aportación metodológica del estudio.

## CUADRO RESUMEN

A fin de ilustrar de una forma esquemática el contenido del estudio, se ha confeccionado el Cuadro 5 en el que figuran:

Los temas centrales que se abordan. Esto es, el territorio como sujeto de desarrollo, el ámbito rural integrado con el urbano y la comarca como ente territorial.

La estructura del estudio en sus aspectos teóricos, conceptuales y aplicados. En concreto, el enfoque de la competitividad sistémica, el concepto de comarca y ésta como una realidad que debe ser investigada de forma empírica.

**Cuadro 5. Resumen del contenido del trabajo**

<b>Título</b>	<b>Comarcalización Rural y Análisis Territorial</b>		
TEMAS CENTRALES	<b>Territorio</b> Como actor del desarrollo	<b>Rural</b> Integrar lo rural y lo urbano en el territorio	<b>Comarca</b> Ente territorial basado en la convivencia
ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN	<b>Teórica</b> Competitividad sistémica	<b>Conceptual</b> La comarca como realidad territorial	<b>Aplicada</b> La comarcas existen, no hay que inventarlas
ENFOQUE METODOLÓGICO	<b>Relativismo</b> Las comarcas responden a una época y a un medio físico	<b>Detección de las comarcas</b> Indicadores: ▪ Convivencia ▪ Producción ▪ Relación	<b>Aplicación (replicable)</b> Territorio con: ▪ Población dispersa ▪ Relieve ondulado ▪ Minifundio ▪ Mal comunicado
RESUMEN	<b>Problema</b> Búsqueda de un instrumento territorial que contribuya al desarrollo	<b>Hipótesis</b> La comarca es un instrumento de ordenación, de participación y de gestión territorial	<b>Metodología</b> Búsqueda de equilibrio de población y unidad cultural
RESULTADOS	<b>En américa latina se pueden detectar comarcas</b>	<b>Difieren de las europeas</b> Submunicipales. Sin tradición comarcal	<b>Metodología replicable en ámbitos similares</b>

Fuente: Durán (1997)

El enfoque metodológico para la detección de comarcas. En primer lugar, se apoya en el relativismo que considera las comarcas como realidades no inmutables. Por ello, utiliza como indicadores para su detección, la convivencia, el tipo de producción y las relaciones entre los habitantes. Por último, se aborda su utilidad como instrumento en territorios con población dispersa, de serranía, con estructura minifundista de explotaciones agrarias y con precarias comunicaciones.

El problema de investigación, la hipótesis y la metodología. La búsqueda de un instrumento territorial que contribuya al desarrollo rural constituye el problema de investigación. El que la comarca pueda ser este instrumento constituye la hipótesis de la misma. En su defensa se aporta una metodología de zonificación territorial que permite la detección de comarcas utilizando los criterios de equilibrio poblacional y de unidad cultural de los habitantes.

Los resultados de la investigación muestran que se pueden detectar comarcas en América Latina, aunque tengan un carácter diferente a las europeas.

Con el fin de ilustrar con mayor rigor la argumentación central del estudio, y teniendo en cuenta que este texto constituye un resumen de ella, se han seleccionado dos temas que se consideran claves en la investigación para exponerlos con algo más de detalle. Se trata del concepto de comarca y de la metodología seguida para su detección en el estudio de caso.

### **LA COMARCA COMO UNIDAD DE CONVIVENCIA, PRODUCCIÓN E INTERCAMBIO**

Por comarca se entiende el ámbito territorial en el que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica. Es el resultado de la agrupación de localidades pobladas, contiguas entre sí, con características sociales e históricas comunes y que tiene como finalidad hacer efectivos los principios de eficacia, de descentralización y de participación en la prestación de los servicios públicos (LLEY 6/1987 sobre l'organització comarcal de Catalunya).

En España, la comarca catalana coincide con la "petite région", el "pays" o la "contrée" de la organización territorial francesa. En consecuencia, el primer rasgo definitorio de la comarca en Cataluña es la tradición antigua, que la convierte en un espacio sentido, concreto y diferente a los demás en el que se asienta un grupo humano. Las comarcas constituyen células fundamentales de relación y de intercambio, mundos pequeños en los que, a lo largo de la historia, se desarrolló una conciencia de grupo y la idea de arraigo al suelo, a un terreno diferente, sentido como propio (Cassasas, 1993).

Etimológicamente comarca deriva del griego "com"

aldea y "archo" mando. Es un concepto, por tanto, que siempre se encuentra ligado a su territorio, cualquiera sea la definición que se le quiera dar (Pallarés, 1986).

Sin embargo no conviene olvidar tampoco el carácter de unidad de convivencia que presenta la comarca. Por ejemplo, en las dos definiciones siguientes se puede observar que prevalecen las características de espontaneidad y de convivencia frente a lo regulado y lo formal (Pallarés, 1986). La primera definición entiende por comarca *una realidad con base geográfica y socioeconómica de carácter natural que surge espontáneamente*. La segunda la considera como *una realidad social fijada por condiciones económicas y de trabajo, con una interacción de actividades que producen la convivencia*,

Otro rasgo esencial de la comarca es su tradición rural. En efecto, en Europa la comarca responde a la organización feudal por condados y baronías, y constituye un reflejo de aquella organización económica simple de mercados primarios accesibles, en la que prácticamente todas las relaciones comerciales de los habitantes del campo se agotaban en la cabecera comarcal (Martín Mateo, 1986).

Desde la formación de la geografía científica, en la segunda mitad del siglo XIX, la palabra *comarca* se ha utilizado por los geógrafos en varios sentidos (Larrouse, 1979):

- En ocasiones se ha designado con ella a un territorio caracterizado por cierta uniformidad en sus rasgos físicos o biogeográficos (caracteres geológicos, climáticos, botánicos). En este caso, la comarca equivale o constituye una división de la región natural.
- Otro enfoque insiste en que la personalidad de las comarcas arranca fundamentalmente de sus rasgos humanos (población, formas de colonización, modos de vida, actividades económicas); con frecuencia y en particular durante el transcurso de los primeros decenios de estudios regionales y comarcales, estas características humanas quedaban rígidamente encuadradas dentro del marco físico, e incluso, en buena parte, se derivaban de él.
- Al mismo tiempo, se presentó la comarca como un hecho espontáneo, con una acentuada personalidad histórica y humana, enlazando con la valoración de lo popular y lo folklórico. Esta concepción tuvo incluso su vertiente política, o por lo menos, administrativa. El comarcalismo, en efecto, insistía en la autenticidad de la comarca, que constituía un hecho vivo y real frente a la pretendida artificiosidad de otras divisiones territoriales.
- Aunque la personalidad de una comarca puede basarse en unas características físicas bien acusadas; también es cierto que las comarcas existentes constituyen una diversificación de áreas naturales uni-

formes; y pueden constituir la vinculación de reducidos sectores de matices físicos claramente distintos e incluso opuestos.

- Por último, no es posible considerar la comarca como una unidad perenne y perfectamente delimitada. Las características humanas que la definen pueden aparecer con claridad en una determinada fase, para perder luego intensidad. El establecimiento de los límites comarcales suele ser siempre un problema complejo, ya que la originalidad del espacio considerado se va perdiendo en la periferia y se concreta en una banda de transición hacia otra unidad geográfica. En realidad, frente a la concepción estática y simple de la comarca, ésta aparece como un hecho geográfico dotado de un notable dinamismo y una cierta imprecisión en sus contornos.
- A pesar de ello, cabe perfectamente suponer la existencia de diferentes ritmos de cambio a lo largo de la historia de las comarcas, ya que durante las últimas centurias de la Edad Media (siglos XIV y XV) y las primeras de la moderna, parece que hubo una evolución lenta e incluso cierta estabilidad en la personalidad de las mismas y en su plasmación paisajística. De esta forma, en determinadas áreas de Europa occidental, numerosas comarcas constituyeron una síntesis de un conjunto de caracteres físicos, poblacionales y económicos que se mantuvieron estables durante varios siglos.

En resumen, se pueden considerar como rasgos estructurales de las comarcas los siguientes elementos:

- Un núcleo de población que actúa como cabecera comarcal. Generalmente se encuentra poco desarrollado, ya que a veces no alcanza el millar de habitantes o llega a los 2 o 3 millares en otros casos. Cumple una función de centro administrativo, artesano y comercial.
- Unos núcleos con hábitat concentrado, que tienen actividades agrícolas exclusivas o casi exclusivas, ya que algunas de dichas poblaciones pueden mantener una reducida función artesanal o comercial.
- Un poblamiento disperso, desempeñando entonces los núcleos concentrados el papel de intermediarios respecto del centro comarcal. Las actividades preponderantes son las agrícolas y ganaderas, incluso el mismo núcleo central suele presentar acentuados rasgos rurales.

La comarca pertenece, entonces, en términos de BRAUDEL a la historia estructural, frente a la episódica, dada su preexistencia, su subsistencia y su permanencia. Su futuro está, pues, en su pasado.

## LAS COMARCAS EN ESPAÑA

En España, las comarcas proceden de una estructura territorial de la Baja Edad Media cuando todos los

grandes centros de población o Ciudades eran Concejos o Municipios y su jurisdicción se extendía a un término, o “alfoz”, que a veces comprendía una comarca muy extensa que le había sido atribuida por el Rey, mediante un privilegio o fuero que incluía diversos Concejos rurales, subordinados al Concejo de la Ciudad.

Esta configuración de base territorial estaba constituida siguiendo el esquema fundamental de Ciudades, Villas y Lugares, además de los Partidos como subdivisión de provincias, Corregimientos y Antiguos Reinos. Las ciudades, que destacaban sobre las villas y los lugares, eran los auténticos municipios-comarca constituyendo una primera muestra de estructura comarcal esencial del Antiguo Régimen (Cifuentes, 1986).

Hasta 1812, en España existían localidades que carecían de Ayuntamiento (Municipalidad en Chile), así como Ayuntamientos que regían varias localidades y que integraban un ámbito geográfico y territorial de naturaleza comarcal. A partir de ese año, se identificó pueblo con municipio (comuna) regido por su correspondiente Ayuntamiento (Municipalidad).

En efecto, la Constitución liberal de 1812 ordenó que se pusiera Ayuntamiento allí donde no lo hubiera:

*“Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que, por sí o con su comarca, lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente” Artículo 310 de la Constitución de 1812 (Roca, 1986).*

Con la reforma liberal, que tenía el ánimo de lograr una equiparación igualitaria entre los entes de población, se impulsó la creación de miles de nuevos municipios y desapareció, con ella, la idea de dependencia e interdependencia entre los entes de distinto rango, la cohesión y la colaboración comunal.

Sin embargo, en el año 1972, más de cien años después, se asumía por el III Plan de Desarrollo Económico y Social, la existencia de 286 “cabeceras de comarca”, curiosamente el mismo número que tenían en 1785 los Partidos (subdivisión de las Provincias). Esto demuestra, a juicio de Cifuentes (1987), la subsistencia de hecho de la estructura comarcal del Antiguo Régimen hasta nuestros días.

## EL RESURGIR DE LAS COMARCAS EN EUROPA

A partir de mediados de la década de 1970, la Europa comunitaria registra un movimiento de recuperación de las comarcas, que se presenta como una fórmula eficaz para promover la competitividad económica, el éxito social y la sustentabilidad ambiental. Entre otros, se puede atribuir el resurgimiento de dicho movimiento a dos factores:

- La mundialización de la economía produce una pérdida de poder de los Estados Nacionales como vertebradores de la política económica, exigiendo, como contrapartida, el desarrollo de una capacidad de movilización de las fuerzas productivas a nivel local, ya sea de una unidad territorial o de la unidad de producción de una empresa multinacional.
- Según el economista norteamericano Galbraith, este fenómeno de comarcalización responde a la revancha de los recursos humanos respecto del capital financiero, al demostrar que aquéllos resultan indispensables para lograr la participación activa y responsable en la explotación y valoración de procesos tecnológicos, cada vez más sofisticados (Gizard, 1993).
- Vinculación del nivel local con otros niveles de organización económica, política y social. En Europa, la comarcalización tiene problemas de coordinación del nivel local con el provincial, regional o nacional.
- El tiempo para evaluar una política comarcal no puede ser menor a 5 ó 10 años. En los sistemas democráticos existe un problema de diferencia de ritmos de evaluación entre las elecciones y los tiempos para medir los cambios estructurales de un territorio y de un tejido económico. Si se quiere cambiar el perfil profesional de base de una población, por ejemplo, el cambio de agricultores a otros oficios, se necesitará una generación, es decir, de 20 a 25 años (Gizard, 1993).

En este movimiento de comarcalización no existe un modelo único. Sin embargo, van apareciendo algunos principios básicos propios de una política local que tiene como objetivo central valorar sus propios recursos:

- Para encontrar “ventanas de desarrollo” u oportunidades de mercado, que facilite a los hombres y a las mujeres vivir de su trabajo, es necesario movilizar los recursos materiales e inmateriales, es decir, favorecer la vinculación permanente de los recursos humanos y materiales, una tecnología adecuada y una organización de la producción. Esas oportunidades se pueden encontrar si existe una buena movilización de los recursos humanos, y ese es el papel que deben cumplir las instituciones locales, esto es la municipalidad, la dirección de un empresa o una escuela capaz de enseñar lo que se necesita conocer para poder aprovechar dichas oportunidades.
  - Identidad local, porque no se puede hacer una labor sin raíces, sin contar con el medio interno, con las instituciones presentes, con la mentalidad de la población que puede ir desde la colaboración recíproca hasta la desconfianza permanente. Con todo ello hay que contar para conocer la capacidad de respuesta de una comunidad a los retos que le vienen del exterior.
  - Escuchar los “ruidos” del mundo, esto es, los retos del exterior, a los que hay que estar atentos. La capacidad de tratar dicha información por la organización social con el objetivo de movilizar los recursos propios de una forma adecuada, resulta esencial para no perder la capacidad de respuesta.
  - Recordar los fracasos para valorar los triunfos y con ello tener la capacidad de adaptarse a los cambios. Esto significa que al lado de la puesta en marcha de una actuación integrada, tiene que haber la puesta en marcha de una política de seguimiento, de control y de evaluación para permitir esta dinámica de aprendizaje.
- En Europa, la comarcalización ha resurgido porque resulta operativa en políticas de ordenación del territorio, de animación económica y de valoración de recursos humanos y naturales. En la década de 1970 en Francia, a través de la política rural, se establecieron contratos entre el gobierno regional y un grupo de municipalidades, a base de una programación plurianual; eran los llamados Contratos de Países (comarcas).
- La importancia de estos contratos reside en que la política comarcal no se elabora a nivel regional o estatal, sino que nace de la concertación entre actores de diferentes niveles de la Administración y de actores locales entre sí. En ese contexto, el gobierno regional debe ofrecer los medios técnicos que faltan a nivel comarcal. Estos medios técnicos se suelen concretar en los siguientes aspectos:
- Banco de Datos. No sólo estadísticas, sino indicadores e informaciones claves que permitan discutir, a nivel comarcal, los “ruidos del mundo” y su impacto local.
  - Personal técnico especializado en desarrollo económico para favorecer la profesionalización de las labores de desarrollo. En España, el Gobierno regional del País Vasco ofreció a las municipalidades promover una política comarcal, asegurando al mismo tiempo la contratación de un técnico para cada comarca, es decir, se comprometía a financiar 30 técnicos sobre los territorios históricos vascos.
  - Vencer las resistencias institucionales y facilitar las iniciativas locales en los niveles superiores, esto es, simplificar las administraciones para que el nivel local no encuentre dificultades en el nivel superior en el momento en que surja una capacidad de iniciativa local.
  - Coordinación de la movilización comarcal con otras políticas para garantizar la coherencia general. De la misma forma que no se puede crear en cada comarca una Universidad o construir una autopista, se deben evitar también las actuaciones del nivel

estatal sin un terreno preparado en la comarca, porque en ocasiones puede favorecer la emigración de la población (Gizard, 1993).

Una comarca se conduce como una empresa, como un territorio empresarial, aunque es más complejo que una empresa, con más variables e informaciones entre el “ruido” del mundo y el conocimiento de su propia realidad. Los territorios que han tenido experiencias de éxito han sido los que han promovido tipos de organizaciones internas de sus localidades y de sus recursos, lo que ha permitido un aumento de las iniciativas y la corrección de los errores e insuficiencias.

## LA METODOLOGÍA DE LA COMARCALIZACIÓN

Una vez expuesto el concepto de comarca, en este punto se presenta la forma en que se puede aplicar dicho concepto en la zonificación de una comuna, como forma de facilitar el ordenación territorial y con ello favorecer el desarrollo local en los territorios submunicipales.

En esta línea, la aportación metodológica de este estudio trata de explicar la forma en que se puede identificar, física, económica y sociológicamente, cada asentamiento humano en el territorio, con el fin de poderlos agrupar en comarcas. En España, tal como se ha indicado anteriormente, las comarcas son una suma de comunas. Por tanto, el límite de cada comuna se encuentra claramente cartografiado y se conoce la superficie de cada término municipal. El problema se plantea cuando hay que realizar una zonificación dentro de una comuna, tal como se aborda en este trabajo.

En efecto, las comarcas en Europa constituyen generalmente agrupaciones de pequeños municipios cuyos límites están claramente establecidos. En consecuencia, el territorio comarcal se configura como la suma de los territorios municipales. Existen excepciones a esta regla, cuando se trata de una comarca natural en la que los límites corresponden a fenómenos geográficos. Aun así, los límites están en este caso suficientemente definidos por el medio físico. En países de América Latina, como el caso de Chile, en los que la comarcalización se plantea como una subdivisión de los territorios comunales, a causa de su gran extensión, la delimitación de las comarcas resulta más difícil de precisar.

Las propuestas de comarcalización se suelen apoyar en una batería de estadísticas que aportan la información necesaria para conocer la situación y características de los núcleos de población, la estructura de la propiedad rural, así como los movimientos de las personas y de las mercaderías. Con ellas, se puede detectar la intensidad de los flujos entre entidades pobladas y conocer aquellas que juegan el papel de cabeceras de comarca por concentrar los flujos más intensos.

En el caso de Chile, se cuenta con un detallado Censo de Población y Vivienda que aporta la información sobre los núcleos poblados. Sin embargo, en el caso de los asentamientos rurales dispersos, no existe una delimitación física de aquellos que se identifican con el mismo nombre.

Tampoco se cuenta con la información que aporta un Catastro de la Propiedad Rural para establecer dichos límites (como suma de propiedades rurales agrupadas bajo un mismo nombre de localidad).

Asimismo, se carece de encuestas origen-destino del transporte, para la zona rural de la Cordillera de la Costa, que ofrezca datos sobre los movimientos de viajeros y de mercancías. La comarcalización requiere, entonces, acudir a otras fuentes que traten de aportar indicadores sobre la existencia de dichos flujos con el fin de suplir la falta de fuentes específicas para determinar los límites de las entidades pobladas que están compuestas por asentamientos dispersos.

A continuación, se van a exponer los pasos seguidos para llegar a establecer una comarcalización del territorio de una comuna rural de serranía en Chile. La precisión de que se trata de una comuna rural y de montaña no es ociosa, porque la cantidad y calidad de información que cuenta Chile es muy diferente si se trata de comunas rurales o si son urbanas. Incluso, dentro de las rurales existe más información sobre las comunas de regadío que para las llamadas de secano, que suelen coincidir mayoritariamente con las situadas en la Cordillera de la Costa.

La secuencia del proceso de comarcalización se detalla a continuación.

En primer lugar, se trata de justificar la elección de la comuna de Navidad, de la VI Región de Chile, como territorio para el estudio de caso.

En segundo lugar, se aborda el tema de la información disponible. Para ello, se realiza un recorrido por las fuentes, tanto estadísticas como cartográficas, a las que se puede acudir para acometer una labor de comarcalización. Asimismo, se efectúa una descripción y valoración de la información que se ha recopilado y tratado posteriormente mediante un Sistema de Información Geográfico (SIG). La valoración indica la accesibilidad y calidad de la información, esto es, su grado de actualización, su escala de detalle, etc., considerando que el valor de las conclusiones que se deduzcan de dicha información, están en función, no sólo de la metodología de análisis y tratamiento de la misma, sino también y básicamente, de su calidad inicial.

En tercer lugar, se expone el tratamiento que se ha dado a la información, tanto estadística como cartográfica, así como las razones metodológicas que llevaron a centrarse en la explotación del Censo Agropecuario, realizado entre abril y mayo de 1997 por el INE, ante la falta de un Catastro completo de propiedades rurales

en Chile, que permitiera conocer las superficies de las propiedades que pertenecen a cada localidad poblada. El objetivo es tratar de identificar el territorio de cada asentamiento humano, con nombre propio, presente en la comuna, más allá de las zonas ocupadas por las viviendas, previamente delimitadas.

Finalmente y en cuarto lugar, se presenta el procedimiento para agrupar las entidades pobladas en comarcas y cuáles han sido los criterios adoptados para decidir tal agrupación. El resultado ha sido la delimitación de cuatro comarcas en la comuna de Navidad.

## LA ELECCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

En la elección de la comuna de Navidad ha influido el interés por la Cordillera de la Costa como un ecosistema diferenciado. Sobre todo porque éste ha venido recibiendo un tratamiento uniforme junto con las zonas bajas de regadío, aspecto que se refleja en la denominación que recibe de *secano costero*.

Su parecido con las zonas de montaña de España y sur de Europa, no tanto las de alta montaña, sino las de serranía con clima mediterráneo y con problemas comunes de degradación del suelo, de desequilibrios hídricos, de pérdida de población e incendios forestales, así como de altos niveles de aislamiento por falta de buenas redes de comunicación, etc., constituye un aliciente más para conocer la idiosincrasia de este territorio especial.

La Cordillera de la Costa, recorre Chile casi de norte a sur, desde la Región I a la XI, con una longitud de 3.168 km y una superficie de 9,3 millones de ha, que supone un 15% de la superficie de estas 11 regiones. De tan larga extensión se ha escogido la correspondiente a la VI Región por ser éste un territorio eminentemente rural con grandes contrastes internos en cuanto a riqueza y pobreza de sus comunas.

La comuna de Navidad, en fin, se ha seleccionado dentro de la provincia de Cardenal Caro, por su diversidad, por la potencialidad que supone su situación de borde costero y, además, por la posibilidad de conseguir financiación para el levantamiento de la información comunal.

El tema de la financiación no es baladí, ya que la absoluta falta de información publicada sobre el comportamiento de las variables de una comuna al interior de la misma, exige realizar una labor de recopilación que tiene un costo monetario elevado, dado que las labores de compatibilización de los diferentes criterios utilizados por las variadas fuentes existentes, exige la utilización de un SIG cuya operatividad resulta muy costosa. Como punto de referencia, se puede señalar que la confección de seis mapas temáticos sobre el territorio de la comuna de Navidad, que se han realizado para este estudio, ha tenido un costo de compra de informa-

ción y de tratamiento en SIG, de 3 millones de pesos chilenos, unos 7.500 dólares americanos del año 1997.

No es de extrañar, por tanto, que la situación de falta de información, escrita y disponible en una base de datos, sobre la propia comuna sea una constante en muchas de las comunas rurales de la Cordillera de la Costa. En Navidad, los profesionales de la propia municipalidad, no sólo no disponían de mapas sobre el territorio en el que vivían y trabajaban, sino que tampoco contaban con el adiestramiento ni con computadores con capacidad suficiente que les permitiera usar el REDATAM+ (Recuperación de Datos de Areas pequeñas por Microcomputador), un software necesario para acceder a la información del último Censo de Población y Vivienda.

## LAS FUENTES ESTADÍSTICAS Y CARTOGRÁFICAS

Para realizar la comarcalización, la información estadística más relevante se encuentra en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 y en el Censo Agropecuario de 1997, realizados ambos por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile).

El Censo de Población y Vivienda, junto con el reciente Censo Agropecuario, constituyen la fuente estadística más importante para conocer las diferencias existentes al interior de una comuna por las múltiples variables que analizan.

En efecto, el primero aporta información sobre las personas (edad, ocupación, escolaridad, minusvalías, etc.), sobre las viviendas (tipo de suelos, techos, acceso al agua, luz, etc.) y sobre los hogares (posesión de camión, auto, carreta, refrigerador, T.V., etc.). El segundo ofrece datos sobre las explotaciones agropecuarias (uso del suelo en cultivos, praderas, plantaciones forestales, barbecho, etc.) y sobre el productor (sexo, edad, educación, estudios, si vive en la explotación, etc.).

Junto a estas estadísticas, la información cartográfica resulta imprescindible para poder relacionar el conocimiento del medio físico (suelos, pendientes, drenajes, vegetación, etc.) con otras variables tales como la agrupación de las viviendas en asentamientos humanos identificados con nombre propio, que se encuentran tanto concentrados como dispersos, los caminos y la estructura de la propiedad. Todos ellos son datos necesarios para poder acometer un trabajo de comarcalización.

## EL XVI CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DEL INE.

En este Censo se puede conocer la información sobre el número de habitantes y el número de viviendas que existen en niveles sucesivos de desagregación, que van en orden descendente desde la localidad, a la entidad y

al sector censal. El nivel mínimo de agrupación es el sector censal en el que se puede encontrar la información referida a muy pocas viviendas; existen muchos sectores en la comuna de Navidad que tienen tan sólo tres o cuatro viviendas.

Los sectores censales pertenecen a una entidad y aunque puede haber hasta 21 sectores en alguna de ellas con viviendas concentradas, como es el caso de Rapel, en general no pasan de tres o cuatro por entidad. Las entidades de población, a su vez, se agrupan en localidades pobladas.

Teniendo en cuenta que la comuna de Navidad tiene 5.432 habitantes en 2.666 viviendas y que existen 20 localidades diferentes, con 74 entidades y 251 sectores censales, se puede apreciar el grado de detalle que aporta la información del Censo de Población y Vivienda.

Pero el sector censal es tan sólo una división operativa de las labores censales, que no supone una jerarquía de las entidades de población. Las entidades rurales, sin embargo, tienen una jerarquía, aunque ésta no aparece explícita en la información que se obtiene del Censo a través del REDATAM+.

En Navidad, se encuentran presentes la aldea, el caserío y la parcela o hijuela. Excepcionalmente existen dos pueblos, los cuales, a pesar que tan sólo tienen 371 y 157 habitantes, respectivamente y en consecuencia debían ser aldeas, son considerados urbanos por el Censo por ser centros turísticos, estos son los casos de La Boca y La Vega de Pupuya.

La dispersión del hábitat en la comuna se refleja en que tan sólo existen dos aldeas en la comuna, la de Navidad y la de Rapel, con 533 y 455 habitantes, respectivamente (además de los mencionados centros turísticos). El resto de entidades rurales se encuentra repartido en 30 caseríos, 37 hijuelas y 3 entidades no clasificadas.

En la comuna de Navidad, esta diferencia entre caserío e hijuela resulta muy sutil, porque ambas tienen nombre propio, pero el caserío debe tener más de 3 viviendas agrupadas, mientras que la hijuela puede tener tan sólo una vivienda, como en el caso de El Manantial. La parcela o hijuela, se considera más ligada a la propiedad de pequeña extensión y al tipo de actividad agrícola, ganadera y/o forestal, ya que suelen formar un conjunto de varias propiedades que reconocen un nombre propio común a todas ellas, independiente del nombre de cada predio. Esta estrecha relación con la propiedad agrícola, ganadera y/o forestal, de las hijuelas, establece una conexión directa con la información que se puede obtener del Censo Agropecuario sobre los predios que se consideran pertenecientes a una entidad rural.

## EL CENSO NACIONAL AGROPECUARIO DE 1997

En el Censo Agropecuario existe una serie de preguntas que relacionan los predios con la localidad donde están ubicados dichos predios. Aunque el Censo utiliza el término localidad, las respuestas han incluido entidades, que tienen un rango menor, ya que han señalado 47 nombres diferentes, es decir, mayor diversidad que los 20 nombres de la localidades existentes en la comuna de Navidad. La aportación que realiza el Censo Agropecuario es que señala la superficie de cada predio y la localidad a la que pertenece. Esto permite calcular la superficie de cada entidad de población, como conjunto de predios que pertenecen a una misma localidad y repartir la extensión total de la comuna entre sus entidades y localidades pobladas.

## LA INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA

Para detectar los flujos entre localidades, resulta muy enriquecedora la colaboración de las variables del medio físico con la información estadística censal ante la falta de estadísticas económicas periódicas sobre los diferentes tipos de producción en la comuna, sobre los mercados a los que acuden las personas para comprar y vender, o sobre los viajes que realizan los habitantes, su intensidad, origen y destino. Estos aspectos, que se consideran relevantes para establecer los flujos entre localidades, contribuyen a detectar las comarcas funcionales existentes.

La percepción de los flujos puede intuirse a partir de la estructura de los caminos y la red hidrográfica; la profundidad de las quebradas medida a través de las pendientes; la capacidad productiva del suelo y el riesgo de erosión que presenta. En este sentido, los análisis del medio físico se incorporan como una variable básica del proceso de comarcalización, porque constituyen una información imprescindible para conocer los diferentes paisajes que configuran la comuna y que de alguna forma moldean diferentes ámbitos de la vida cotidiana de su gente.

La constatación cartográfica de la concentración de las viviendas en torno a las zonas más aptas para el cultivo, que coincide con las vegas de los esteros; la localización de viviendas dispersas a lo largo de los caminos más altos y, por tanto, menos expuestos a los cortes por inundación; la inadecuación del uso agrícola en suelos aptos tan sólo para uso forestal; la falta de cartografía sobre propiedades rurales, precisamente en las zonas más accidentadas de la comuna, son algunas de las conclusiones extraídas de la integración de la información que aportan los mapas temáticos que se han confeccionado para la comuna de Navidad, como parte del proceso de investigación.

El tratamiento de la información sobre la localización de la población y sobre la situación de las propiedades, de forma simultánea con los datos sobre el medio físico, permite tener un conocimiento más integrado de

la realidad comunal, que es imprescindible para poder realizar una propuesta metodológica de comarcalización, dentro de un enfoque conceptual que defiende que las comarcas existen y que el trabajo consiste, precisamente, en detectarlas.

No se trata, por tanto, de crear comarcas, mediante el diseño de un modelo teórico, como puede ser, por ejemplo, el de los polígonos de Thiessen, que marcan la zona de influencia de cada vivienda y permiten establecer unos límites precisos de las entidades de población, sino de tratar de reconocer los vínculos que pueden existir entre las entidades pobladas de la comuna. Esta última opción metodológica intenta presentar unas comarcas que puedan resultar más cercanas a la vida cotidiana de la gente de la comuna y, por lo tanto, susceptibles de convertirse en un instrumento más operativo que la creación de unas delimitaciones teóricas, formalmente más elegantes, pero más desligadas de la realidad.

En relación con la información cartográfica de Chile, puede decirse que ésta se encuentra dispersa y su acceso es caro. La ausencia de una presentación de la información por comunas en los organismos especializados, como el Instituto Geográfico Militar (IGM) o el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), supone tener que adquirir varias cartas en las

que se encuentra tan sólo una fracción de la comuna que se intenta conocer. Esto encarece el acceso a la información, puesto que hay que comprar cuatro cartas en lugar de una, o un mayor número de ortofotos de las estrictamente necesarias de acuerdo con la escala que se trabaje.

Pero el encarecimiento del acceso a la información no sólo responde a la falta de un sentido municipal del servicio cartográfico, sino también a una falta de coordinación de la forma en que se presenta dicha información por los diferentes organismos. Cada uno de ellos trabaja a una escala diferente e incluso con datum distintos. Por ejemplo, las cartas regulares del IGM se encuentran a escalas 1:250.000, 1:50.000 y 1:25.000, el CIREN ofrece su información a la escala 1:20.000 y el INE a 1: 25.000.

El IGM utiliza el datum provisorio sudamericano 1956, mientras que CIREN el datum South American 1969 y el INE no tiene georreferencia. La integración de esta información es prácticamente imposible sin acudir a un sistema de información geográfico que haga compatible las diferentes escalas y georreferencias. El Cuadro 6 se ha confeccionado a modo de ilustración de las fuentes de información accesibles, mostrando su diversidad, su antigüedad y su costo, expresado en \$USA de 1997.

**Cuadro 6. Fuentes de Información Territorial en Chile**

Tema de información	Tipo de presentación	Fuente	Año	Precio \$US (1997)
Propietarios rurales	Listado (diskette)	CIREN (SII)	1994	250
Propiedades rurales (límites prediales y roles)	7 ortofotos 1:20.000	CIREN (SII)	Indefinido	
	▪ Digitalizadas			1.425
	▪ Papel			350
Viviendas rurales	5 cartas 1: 25.000 (sin georreferenciar)	INE	1991	19
	4 cartas 1:50.000	IGM	1995	
	▪ Digitalizadas			1.425
	▪ Papel			54
Límite comunal y límite distritos	7 ortofotos 1:20.000	CIREN	1994	1.425
	4 cartas 1:50.000	IGM	1995	
	▪ Digitalizadas			1.235
	▪ Papel			54
Capacidad de uso del suelo y riesgo de erosión	7 transparencias. Ortofotos 1:20.000	CIREN		250
	▪ Imagen		1978	
	▪ Estudio suelos escala 1:100.000		1985	
Uso actual del suelo	90 fotos aéreas 1:20.000	SAG	1992	1.125
	Catastro bosque nativo	CONAF	1996	
	7 ortofotos 1:20.000	CIREN	1978	250

Fuente: Elaboración propia a partir de Durán y Sánchez, (1997a-f) (Sin publicar)

## LA CARENCIA DE UN CATASTRO COMPLETO DE PROPIEDADES RURALES

El proceso de comarcalización requiere el conocimiento de los límites físicos de los asentamientos humanos. Por ello, en una zona rural de minifundio y con población dispersa, una de las formas de conocer la extensión de cada asentamiento consiste en calcular la superficie total de las propiedades que están inscritas y

localizadas en el catastro dentro de cada uno de dichos asentamientos.

Como ya se sabe, el catastro de propiedades proporciona información sobre las características físicas de un predio, tales como los límites y la superficie, pero también el nombre del propietario, el nombre del lugar al que pertenece, la naturaleza del cultivo, el número de identificación y el valor fiscal.

A su vez, el catastro consta de dos tipos de registros:

- Un registro espacial que se refleja en un mapa catastral, también llamado plano predial y que muestra, de forma gráfica, la división del terreno nacional entre sus diferentes propietarios.
- Un registro textual que constituye el repertorio de los predios, en el que figura la información individualizada para cada uno de ellos.

El Catastro constituye, por tanto, un registro, censo o libro, en el que se determinan los predios rústicos y urbanos de un país mediante su descripción o exposición gráfica y consignación de sus características específicas, entre las cuales figura especialmente la relativa a su evaluación o estimación económica, dada su finalidad inmediata de orden fiscal y las de índole más remota, de orden administrativo, económico o civil (MMA, 1996). La información catastral sobre las propiedades rurales resulta, en consecuencia, sustancial para poder delimitar físicamente cada entidad de población, en los planos prediales.

La importancia del catastro reside, por tanto, en que su información constituye una de las formas más aproximadas de conocer los límites de las comarcas, establecidas como proceso de agrupación de entidades de población y no basadas exclusivamente en los límites naturales o estrictamente en las áreas ocupadas por las viviendas.

En Chile se accede a la información catastral a través de CIREN. Este organismo procesa los datos que le facilita periódicamente el Servicio de Impuestos Internos (SII) del Ministerio de Hacienda, el que, a su vez, se nutre de la información primaria procedente de las escrituras públicas y las inscripciones en el Registro de la Propiedad que llevan a cabo las Notarías y los Conservadores de Bienes Raíces.

Sin embargo, la información espacial existente de las propiedades rurales en la comuna de Navidad, no permite su utilización, dadas las limitaciones que dichos registros catastrales presentan. Efectivamente, los datos de propiedades de la misma necesitan actualizarse y completarse, ya que presentan las siguientes limitaciones (Durán y Sánchez, 1997a):

- Uno de los problemas más importantes a la hora de conocer la estructura de la propiedad es la falta de información referente a los límites prediales que se encuentran agregados con la denominación de VP (varios propietarios). En el **Mapa de predios rurales** (Figura 2) se pueden observar grandes manchas blancas, sobre todo en la zona norte de la comuna, que no responden a grandes propiedades sino a la falta de información cartográfica. En efecto, de los 2.509 predios del Directorio de Propietarios de Navidad, solamente 327 se encuentran cartografiados.

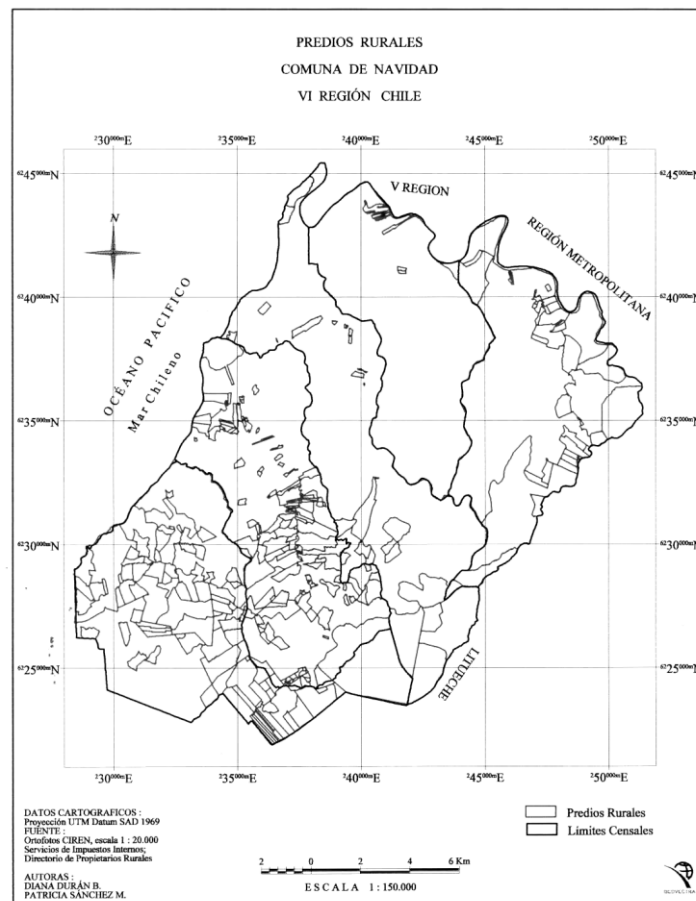


Figura 2. Mapa de predios rurales en la comuna de Navidad, VI Región, Chile

En la información de detalle de los escasos predios que figuran cartografiados en el estudio de propiedades, incorporado a ortofotos de CIREN, se puede observar que, para mayor dificultad, existen roles cartografiados y que, sin embargo, no figuran en el directorio de propietarios.

- Existen subdivisiones de predios que se realizan de hecho y que no se reflejan en la carta, dado que los nuevos predios no se inscriben en el Conservador de Bienes Raíces ni en el SII. Por lo tanto, de estas particiones no existen registros legales, ni fiscales, ni territoriales.
- La información de los límites prediales y del Directorio de propietarios corresponden a períodos diferentes. La incorporación de los cambios suele ser más lenta en el primer caso. Esto hace que el análisis de la carta y del listado se tenga que hacer de forma independiente, restando eficacia a los resultados.
- En relación con la fiabilidad de los datos, los empadronadores del Censo Agropecuario han detectado desviaciones entre la superficie que se presenta en el Directorio de propietarios rurales y la que figura en la escritura de propiedad. En ocasiones, estas diferencias responden a la utilización no explícita de diferentes unidades de medida: las superficies pueden estar expresadas en hectáreas o en cuadras (1,6 ha.).
- La falta de una forma única de escribir los nombres de las localidades (toponimia) agrega un factor de confusión a los listados de nombres de predios.

Estas limitaciones llevaron a considerar otras alternativas para llegar a conocer la extensión superficial de las entidades pobladas. La información sobre la superficie ocupada por cada entidad de población resulta un paso obligado para poder abordar el proceso de comarcalización, es decir, para poder fijar las dimensiones de las comarcas en el territorio.

La primera alternativa que se intentó fue hacer una exploración del listado de predios a través de las manzanas para comprobar si las manzanas de los roles tenían un criterio territorial lo suficientemente preciso como para poder aportar información sobre las entidades de población a las que correspondían los predios registrados dentro de cada manzana. Esto es, se intentó localizar los predios no cartografiados utilizando la información sobre la situación geográfica de las manzanas de los Roles prediales.

La segunda posibilidad, mucho más complicada, porque la información se hallaba elaborándose en ese momento, pero más efectiva, fue utilizar los datos sobre predios del Censo Agropecuario de 1997. A continuación se exponen las limitaciones insuperables encontradas en la primera y se exponen las ventajas de centrarse en la segunda.

## EL LISTADO DE PREDIOS DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS.

El listado de predios del Servicio de Impuestos Internos (SII), o Directorio de propietarios rurales como lo denomina CIREN, contiene la siguiente información:

- Número de la manzana.
- Número del predio.
- Superficie del predio.
- Nombre del propietario.
- Nombre del predio.

La identificación de cada predio se realiza por el número de rol, que está formado por el número de la manzana, un guión y el número del predio. Cada rol consta, en general, de cuatro números, los dos primeros corresponden a la manzana y los dos restantes al predio.

Las manzanas responden habitualmente a una zona geográfica que suele coincidir con entidades pobladas. Por ello, se plantea la posibilidad de que la realización de un análisis de las manzanas pueda suplir la falta de información cartográfica de las propiedades rurales en la comuna de Navidad. El objetivo es llegar a calcular la superficie de las entidades a base de la extensión de los predios pertenecientes a cada manzana. Sin embargo, esto no fue posible, dado que una misma manzana podía incluir varias entidades y, además, tampoco se conocían los límites geográficos de dichas manzanas.

Para estimar la ubicación de las manzanas se ha recurrido a la toponimia, aunque con tres tipos de limitaciones:

- Existen muchos predios en los que figura el nombre del predio, pero no el nombre de la entidad en la que se encuentran. Así, figuran múltiples nombres de santos y también otros relacionados con la vegetación, como Los Quillayes, El Pino, El Níspero, Dos Parrones, con la actividad agrícola, como La Era, La Hectárea, incluso aluden a aspectos de la convivencia como La Casa, La Discordia, o a su sistema de comunicaciones, tales como El Cruce o La Cuesta. Estos nombres, a pesar de su interés etimológico, resultan prácticamente inservibles para identificar las entidades pobladas en las que se encuentran localizados los predios.
- Cada manzana puede tener predios de más de dos entidades. No se puede asignar, por tanto, la superficie de toda una manzana a una entidad de población.
- Una entidad poblada puede pertenecer a más de una manzana. Por ejemplo, los Queñes pertenece a 10 manzanas diferentes.

Existe también otra divergencia entre la superficie del total de predios del listado que suma 26.693 ha y la de la comuna, que tiene 29.900 ha. Esto puede deberse a la existencia en el sur y sureste de la misma de grandes predios que tienen parte de su superficie en la comuna

vecina de Litueche y se encuentran registrados en ella, por lo que no aparecen en el listado del SII correspondiente a la comuna de Navidad.

Por todas estas limitaciones del listado de propiedades rurales del SII se planteó la alternativa de utilizar la información del reciente Censo Agropecuario.

### **LA EXPLOTACIÓN DEL CENSO AGROPECUARIO EN LA COMARCALIZACIÓN**

El Censo Agropecuario de 1997, a pesar de estar interesado en el levantamiento de datos sobre las explotaciones agropecuarias, como unidades económicas de producción y no en la propiedad territorial como tal, incluye una pregunta sobre la localidad a la que pertenece cada predio comprendido en cada explotación agropecuaria. Esta pregunta es sumamente valiosa para llegar a una comarcalización de la comuna.

Hay que tener en cuenta que esta forma de aproximación a la superficie de una entidad de población a través de la suma de la superficie de cada predio de dicha entidad, resulta tan sólo eso, una aproximación, ya que, tal como se indicó anteriormente, lo ideal hubiera sido contar con un catastro completo de propiedades rurales, esto es, con un mapa catastral, o plano predial, que hubiera aportado la información sobre los territorios adscritos a los asentamientos humanos con mayor exactitud, fundamentalmente en su localización geográfica, dato este último que, con la información del Censo Agropecuario, no se ha podido lograr.

Para disponer de ella hubiera sido necesario que el INE hubiera realizado un precenso agropecuario para delimitar geográficamente las propiedades y para cartografiarlas, tal como hizo con las viviendas en el Censo de Población de 1992. Esto hubiera facilitado enormemente la labor de los empadronadores, que tuvieron que realizar su trabajo en la comuna de Navidad con una cartografía muy deficiente.

Efectivamente, la referencia cartográfica básica utilizada en las labores censales de 1997 ha consistido en el estudio de propiedades que se encuentra incorporado a las ortofotos de CIREN, el cual, como ya se ha dicho, no considera casi el 90 % de los predios existentes en la comuna. Para mayor dificultad, las fotos aéreas de esta comuna tienen una resolución muy deficiente que no permite delimitar bien los polígonos.

En virtud de estas limitaciones, el mapa de viviendas, elaborado por el INE para el Censo de Población de 1992, resultó ser de gran utilidad, porque en él figuraban los caminos y la situación aproximada de las viviendas respecto de ellos. Dato éste, que equivalía, en una zona minifundista, a conocer la localización aproximada de los predios. Sin embargo, la falta de georreferenciación de estos mapas, más la diferencia de escala de ellos respecto de las ortofotos, en las que figuran los escasos límites prediales con los que se cuenta, no

permitía integrar de forma adecuada ambas informaciones.

### **LA GEORREFERENCIACIÓN DEL MAPA DE VIVIENDAS**

La labor de georreferenciación del mapa de viviendas fue una de las primeras que hubo que acometer para poder comarcalizar. De esta forma, se pudo incorporar la información sobre viviendas a un SIG y, añadiéndole al SIG la información digitalizada de los predios, se lograron integrar ambas informaciones.

El mapa de viviendas se convirtió, de esta forma, en el núcleo central de la información para poder comarcalizar, ya que el conocimiento del emplazamiento de las viviendas no sólo sitúa geográficamente las entidades de población, sino que, además, constituye la base que permite una primera aproximación a la superficie ocupada por dichas entidades.

En el **Mapa de Localidades Pobladas** (Figura 3), se encuentran las viviendas de cada entidad rodeadas por una línea que señala los límites de las zonas residenciales de dicha entidad. Las entidades sin puntos de viviendas corresponden a aquéllas en las que las viviendas se encuentran concentradas y, por ello, no se reflejan a esta escala.

Esta cartografía, a pesar de constituir una valiosa aproximación, tiene al menos tres inconvenientes:

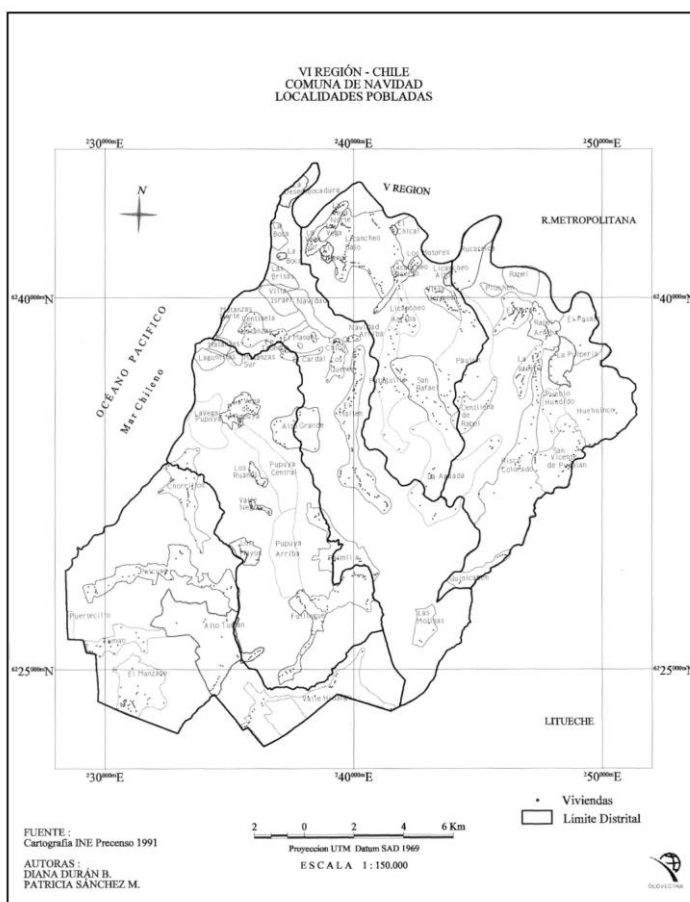
#### **1. Los espacios no asignados**

Los límites de las entidades pobladas están determinados por la localización de las viviendas y, por tanto, las zonas de la comuna en las que no existen viviendas quedan sin asignar. La localización de las viviendas resulta, por tanto, insuficiente para poder asignar íntegramente el territorio comunal a las diferentes localidades pobladas, estructura esencial para poder posteriormente comarcalizar. Lógicamente, la comarcalización implica la división del territorio completo de la comuna, si es que se pretende utilizar como instrumento de ordenación territorial.

#### **2. La imprecisión de los límites en los asentamientos dispersos**

Los límites de las zonas ocupadas por viviendas se establecen de acuerdo con el criterio de que cada conjunto debe incluir todas las viviendas de una misma entidad poblada.

En el caso de las viviendas concentradas, más urbanizadas, los límites pueden resultar más claros, pero en las zonas de asentamiento disperso, estos conjuntos, las llamadas "amebas", tienen unos límites menos precisos y, por tanto, la forma en que se delimitan influye en la superficie que se le atribuye a cada entidad de población.



**Figura 3. Mapa de Localidades pobladas (entidades de población enmarcadas en amebas), comuna de Navidad, VI Región, Chile**

La medición de la dimensión espacial de estos conjuntos de viviendas se realiza mediante el SIG que calcula la superficie en hectáreas de cada uno de los polígonos correspondientes a dichas *amebas*.

3. La escala necesaria impide tener una visión de conjunto de la comuna

Las escalas en las que se ve claramente la información integrada de las viviendas y de las propiedades son mucho mayores que la escala 1: 50.000, necesaria para ver el conjunto de la comuna de Navidad en un solo mapa. Se necesita, por tanto, moverse con una de las dos escalas originales 1:20.000 ó 1:25.000.

El aumento de escala hace perder la visión de conjunto de la comuna, sin aportar mayor información, dada la escasez de predios cartografiados.

Las tres limitaciones que presenta el Mapa de Entidades de Población al que se ha hecho referencia, plantea entonces, la necesidad de estimar mediante otro método las superficies de las entidades, de tal forma que no queden espacios en blanco, es decir, espacios sin asignar a un asentamiento

humano. Esta es la aportación que ofrece la explotación de la información predial contenida en el Censo Agropecuario de 1997.

#### **LA INFORMACIÓN PREDIAL DEL CENSO AGROPECUARIO DE 1997**

La información relevante para la comarcalización se encuentra en la página 1 y 2 de la cédula censal. Los datos básicos son el número de Rol de cada predio, su superficie y su localización.

La información que figura en la página primera resulta relevante en el caso de duda sobre la localización de predios en los que no figura el nombre de una localidad conocida. En ese caso, la referencia de la situación del predio a tantos kilómetros de la localidad mayor más cercana, ayuda a su localización

Para realizar una explotación del Censo Agropecuario, que sea útil para cuantificar las superficies de los predios pertenecientes a cada entidad de población, se deben cubrir al menos las siguientes etapas:

1. Elaborar un listado con todos los predios incluidos en las cédulas censales, independientemente de si aquéllos pertenecen a diferentes explotaciones agropecuarias de forma parcial. Lo que interesa es

la superficie total del predio y no la parte adscrita a la explotación objeto del Censo.

2. Agrupar los predios por su adscripción a una entidad de población.
3. Sumar las superficies del conjunto de los predios de cada entidad para estimar el tamaño de cada asentamiento humano.
4. Comparar estas superficies de predios con las correspondientes a la parte residencial de cada entidad poblada, calculada a partir del mapa de viviendas. Por lógica, la superficie de las viviendas tendrá que ser menor o igual que la suma de los predios de dicha entidad. La medición de la parte residencial se realiza mediante el cálculo, por el SIG, de las superficies de los polígonos formados por los límites de las áreas de viviendas, o amebas.
5. Identificar los casos en los que las amebas son mayores que las superficies del Censo Agropecuario y buscar una explicación. Puede ocurrir que los predios se consideren pertenecientes a una entidad mayor cercana. Esto justificaría que el Censo Agropecuario considere menor número de entidades que el Censo de Población.
6. Agrupar las entidades por localidades.

El listado de los Roles, ordenados por entidades, permite detectar los Roles repetidos y suprimirlos. Sobre este listado, se deben realizar las modificaciones en función de las incidencias que surjan, ya que el tratamiento de la información presenta en ocasiones divergencias en las que se deben tomar opciones. A modo de ilustración se pueden citar las siguientes:

- Diferencias entre las superficies de los Roles del Censo y del Directorio del SII. En este caso se opta por las cifras del Censo, porque los propietarios enseñan, en muchos casos, las escrituras a los encuestadores. El que no sea una práctica generalizada supone que los datos del Censo puedan tener también errores, pero se considera que el trabajo realizado en terreno aporta más garantías de actualización que el listado del SII. Otras diferencias se explican por la utilización de unidades diferentes de medida, tales como hectáreas o cuadras.
- Diferencias entre las localidades en las que figura el predio. En general, los encuestadores utilizan la denominación de la localidad que figura en el listado del SII, por ello, cuando la del Censo no coincide con la del listado, se opta por la del Censo.
- Diferencias de superficie y de localidad para Roles que se encuentran repetidos. Se suprimen los Roles repetidos que no coinciden con el listado del SII. Pero se conserva la información sin número de Rol, por si acaso hubiera un error subsanable posteriormente, al contar con nueva información. Los Roles

repetidos con la misma información, se deben a que un Rol puede pertenecer a varias explotaciones, en ese caso se deja un solo Rol con la superficie total.

- Roles asignados por el Censo. Cuando el Rol no figura en el listado del SII, y la persona entrevistada no presenta documentación en la que figure el número de Rol, los encuestadores le asignan un número especial del Censo (del tipo 06-154-001).
- Diferencia de localidades para un mismo Rol. Existe un caso significativo de un Rol, el 46-03 de 201,6 hectáreas que figura en el listado del SII como perteneciente a El Maitén, pero la propiedad lo sitúa en Pupuya Central y los tres medieros existentes, lo localizan en Palmilla y El Maitén. Analizando estas contradicciones se puede deducir que es probable que corresponda a una zona deshabitada que está situada entre las tres entidades pobladas que se citan por unos y otros.
- Roles que no figuran en el listado y existe documentación que lo avala. En esta situación se encuentran 14 predios que suman en total 353 hectáreas y el mayor de ellos está localizado en Valle Hidango, con 258,6 ha. Es extraño que un predio grande no figure en el listado del SII porque éste se confecciona con fines recaudatorios.
- Roles que están en el listado y no están en el Censo con número de Rol. No se han incluido porque en ocasiones no figura la localidad de forma explícita y porque, además, representan una superficie de 833,6 ha. Si los predios manejados por el Censo suman 29.506,6 ha, de las 29.900 ha que tiene la comuna, se deduce que muchos de estos predios deben estar considerados en el Censo, pero integrados con otro número de Rol.
- Menos entidades de población en el Censo Agropecuario que en el de Población. En el Censo Agropecuario no figuran seis entidades de las incluidas en el Censo de Población. Tres pertenecen a la localidad de Licancheo: Los Motores, El Chilcal y Licancheo Alto. Las tres restantes son de la localidad de Navidad: El Manantial, Villa Israel y La Desembocadura.
- Entidades cuya superficie poblada es mayor que la del Censo Agropecuario. Excepcionalmente existen nueve entidades en las que las superficies de las entidades pobladas, calculadas mediante el SIG, son mayores que las superficies resultantes de la agrupación de predios registrados en el Censo Agropecuario como pertenecientes a una misma entidad. Esto puede deberse a alguna de las siguientes situaciones:
  - Los límites de las amebas se han extendido hasta el confín de alguna propiedad grande incluida en la entidad. Por tanto, la entidad poblada debiera ser menor. Es el caso de Risco Colorado, Pulpería

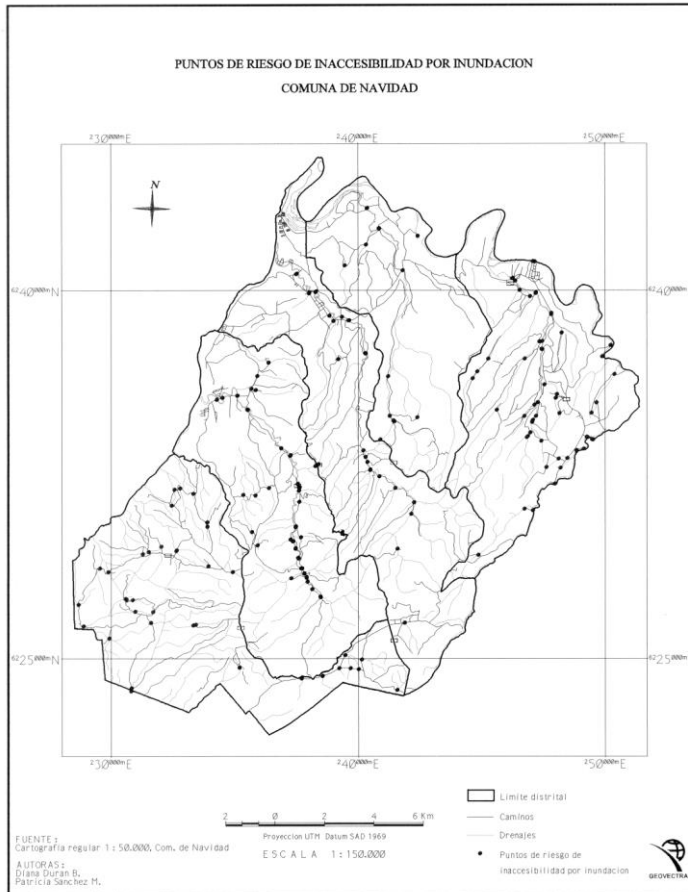
y Huehuinco.

- Los límites de las amenazas se han extendido hasta el límite del Distrito. En esta situación se encuentra el Pasaje y San Rafael.
- No existe explotación agropecuaria por ser exclusivamente residencial. Es el caso de Puertecillo, donde la población vive en la playa, de espaldas al farallón, sin ninguna explotación que censar.
- La persona entrevistada considera el predio adscrito a una entidad mayor, por ejemplo, en el caso de Quiñicabe, se asigna a San Vicente de Pucalán; en el de Centinela de Rapel a Paulún; o en el

de Piuchén a Rapel.

## LOS CRITERIOS DE COMARCALIZACIÓN APLICADOS EN LA COMUNA DE NAVIDAD

De acuerdo con el enfoque conceptual sobre comarcalización adoptado en el estudio, según el cual las comarcas no hay que crearlas, sino detectar su existencia, el criterio principal consiste en comprobar hasta qué punto las agrupaciones posibles se ajustan a la realidad cotidiana de la población.



**Figura 4. Mapa de Puntos de Riesgo de Inaccesibilidad por Inundación, comuna de Navidad, VI Región, Chile**

Inicialmente se planteó la conveniencia de adoptar una comarcalización por distritos censales, tal como la que utiliza el INE, que divide la comuna en cinco zonas coincidentes con las microcuencas hidrográficas de mayor entidad<sup>1</sup>, porque resultaría muy útil, para diseñar una base de datos comunal, el considerar las mismas áreas que las dos principales fuentes estadísticas de la comuna. En vista de la existencia de entidades pobladas que pertenecen a uno, dos y hasta tres distritos censales, se rechaza este criterio por entender que

dicha pertenencia múltiple indica que la estructura territorial de la vida cotidiana de la población no responde a esa demarcación.

La segunda aproximación de comarcalización ha sido la posibilidad de adoptar las localidades como criterio diferenciador, dado el carácter que tiene la localidad de conjunto de entidades pobladas que participan de un nombre en común, lo cual se puede considerar como un buen indicador de un alto grado de relación entre dichas entidades. La presencia de 20 localidades en la comuna, con tamaños muy diferentes, tanto en población como en superficie, suponía una zonificación demasiado heterogénea y pormenorizada. En

<sup>1</sup> En el Mapa de Puntos de Riesgo de Inaccesibilidad por Inundación, se puede observar cómo los distritos censales responden a microcuencas hidrográficas

función de ello y manteniendo las localidades como agrupaciones básicas, se plantea la necesidad de introducir otros criterios complementarios de comarcalización.

Se contempla, entonces, el interés de considerar el criterio cultural mantenido por el Programa de Desarrollo de Identidades Culturales de la Universidad de Chile en una investigación sobre la cultura local de la comuna de Navidad, realizada en 1996-1997 (Dannemann, 1997). En esta investigación se señalan cuatro sectores diferenciados que responden, entre otros, a aspectos económicos, sociales, poblacionales y cognitivos. Esta sectorización cultural se ha considerado muy pertinente como aportación fundamental para la delimitación de comarcas en la comuna.

Sin embargo, la zonificación cultural adolece de una indefinición espacial que necesita ser complementada con otros criterios más ligados al medio físico y a la red de comunicaciones terrestres de la comuna.

Con ello se trata de incorporar un cuarto criterio, el de **accesibilidad** entre las entidades pobladas, pensando que la ligazón intracomarcal se encuentra muy condicionada a la facilidad de acceso que exista entre las entidades que la componen.

En resumen, los criterios que se han ido considerando sucesivamente para acometer la delimitación comarcal de la comuna de Navidad han sido los siguientes:

- Los distritos censales.
- Las localidades pobladas.
- Las áreas culturales.
- La accesibilidad.

La comarcalización adoptada, respeta el criterio cultural por el que se señalan cuatro zonas distintas para la comuna, aunque incorpora localidades no mencionadas en dicha sectorización siguiendo el criterio de accesibilidad a través de los caminos existentes y, sobre todo, localiza geográficamente las comarcas resultantes y dimensiona su superficie.

El criterio de accesibilidad se basa en el Mapa de Puntos de Riesgo de Inaccesibilidad por Inundación en el que se pueden apreciar, en trazo de color negro, los caminos de cuerda, esto es, los que recorren las partes altas, que son los que vertebran las comunicaciones en esta comarca interior, coincidiendo con los límites de los distritos censales.

La utilización del SIG ha permitido también señalar límites precisos a las comarcas, de forma tal que la superficie de cada una de ellas constituye el total de la suma de las localidades y entidades comprendidas en cada comarca.

No se ha podido, lamentablemente, establecer los límites de cada entidad, a pesar de conocer su superficie, debido a la ausencia de un catastro de propiedades

rurales que incluyera un mapa de las propiedades. Se ha llegado a conocer la superficie de las entidades de población, a través del Censo Agropecuario, pero no sus límites más allá de las zonas ocupadas por viviendas.

En el Cuadro 7 figuran las cuatro comarcas resultantes, así como las entidades que cada una comprende, junto con la superficie total y la superficie poblada de las mismas. También se añade la información de las viviendas y habitantes de cada entidad con el fin de poder dimensionar las comarcas resultantes, no sólo en superficie sino en población y viviendas. Uno de los criterios buscados en la comarcalización es el que las comarcas resulten equilibradas demográficamente y, de hecho, las cuatro comarcas se encuentran con una población uniformemente repartida.

No resulta así con la distribución de superficies, ya que la comarca del interior es mucho mayor en extensión que las demás, seguida de la de Rapel, mientras que la de Navidad y la del mar son prácticamente de la misma extensión.

En el Mapa de Comarcas (Figura 5) se pueden ver resaltados los límites de las cuatro comarcas resultantes después de aplicar los criterios antes expuestos. Aunque el criterio complementario al de la cultura común ha sido el de la conexión de las localidades a través de los caminos, no siempre la asignación de localidades a las comarcas ha estado totalmente clara. Han existido numerosas ocasiones en las que se ha tenido que tomar una decisión para la asignación definitiva de ciertas localidades. Las opciones que se han tomado, para cada una de las comarcas, se detallan a continuación.

#### COMARCA DEL MAR

Esta comarca se compone de todas las localidades que tienen contacto con el mar, ya sea de forma directa, o bien porque son camino de entrada a la costa. Este es el caso de Polcura, que permite el acceso a los acantilados del sur de la comuna y el de Centinela de Matanzas que lo hace en la zona central.

#### COMARCA DE NAVIDAD

Esta comarca comprende el valle de Licancheo por el norte y presenta forma de estrella en su parte meridional, ya que incorpora las localidades que están ligadas a ella por caminos que se comunican con el núcleo poblado de Navidad. Es el caso de San Rafael y Patagüilla, de El Maitén, así como de las pequeñas localidades cercanas a Navidad como El Troncón, El Cardal y Los Queñes. En el Mapa de Entidades de Población y Esteros Principales (Figura 6) se pueden observar con trazo azul grueso los esteros a lo largo de los cuales se localizan las entidades citadas.

**Cuadro 7. Comarcalización de la Comuna de Navidad, VI Región, Chile**

Localidad	Entidad de Población	Superficie predios	Estimación	Viviendas	Habitantes
		Censo Agropecuario	Superf. Poblada		
		(Hectáreas)	(Hectáreas)	(Número)	(Número)
<b>1. COMARCA DEL MAR</b>		<b>4.819,0</b>	<b>1.812,5</b>	<b>1.255</b>	<b>1.435</b>
LA BOCA	El Culenar	443,4	29,8	12	34
LA BOCA	La Vega Licancheo	143,3	123,1	33	118
LA BOCA	La Boca	90,2	126,3	435	381
NAVIDAD	Las Brisas	277,8	81,4	141	141
MATANZAS	Matanzas	106,6	93,0	124	98
MATANZAS	Centinela de Matanzas	657,5	170,4	26	90
LAGUNILLAS	Lagunillas	241,5	70,7	49	56
PUPUYA	La Vega de Pupuya	883,8	355,0	339	251
POLCURA	Polcura	1.370,9	442,2	33	114
POLCURA	Chorrillos	602,2	291,8	38	84
TUMÁN	Puertecillo	1,8	28,8	25	68
<b>2. COMARCA DE NAVIDAD Y LICANCHEO</b>		<b>4.811,5</b>	<b>2.531,7</b>	<b>482</b>	<b>1.293</b>
NAVIDAD	Navidad	345,9	241,7	211	542
NAVIDAD	Los Queñes	567,3	92,0	17	52
LICANCHEO	Licancheo	1.064,8	946,5	121	309
EL TRONCÓN	El Cardal	40,1	36,7	3	5
EL TRONCÓN	El Troncón	16,3	9,1	3	5
EL MAITÉN	El Maitén	1.489,5	451,5	83	263
S. RAFAEL	San Rafael	219,0	429,3	24	63
PATAGUILLA	Patagüilla	1.068,6	324,9	20	54
<b>3. COMARCA INTERIOR</b>		<b>12.602,3</b>	<b>3.711,3</b>	<b>409</b>	<b>1.262</b>
PUPUYA	Pupuya Central	1.159,8	307,3	132	333
PUPUYA	Pupuya Arriba	1.295,5	315,7	44	150
PUPUYA	Fullingue	477,5	180,3	26	86
PUPUYA	Alto Grande	308,2	272,0	16	60
PUPUYA	Los Mayos	196,6	84,9	17	45
PUPUYA	Valle Negro	358,9	20,0	10	35
PUPUYA	Los Ruanos	33,8	32,8	9	24
PALMILLA	Palmilla	1.141,6	612,0	44	135
TUMÁN	El Manzano	732,7	356,5	38	138
TUMÁN	Alto Tumán	1.189,6	712,1	25	96
TUMÁN	Tumán	2.132,6	198,9	19	62
LAS MOLINAS	Las Molinas	1.304,1	110,0	4	21
V. HIDANGO	Valle Hidango	2.271,4	508,8	25	77
<b>4. COMARCA DE RAPEL</b>		<b>7.273,9</b>	<b>5.325,2</b>	<b>520</b>	<b>1.433</b>
LICANCHEO	Vista Hermosa	130,2	96,6	27	88
RAPEL	Rapel	392,1	284,3	222	507
RAPEL	Rucatalca	399,5	283,9	6	17
RAPEL	El Peral	226,2	148,4	39	84
RAPEL	Piuchén	24,9	29,6	36	96
RAPEL	Risco Colorado	654,2	1.001,9	32	111
RAPEL	Centinela de Rapel	96,4	166,6	8	40
RAPEL	La Vinilla	638,2	104,6	33	83
RAPEL	Huehuinco	451,9	762,5	7	26
RAPEL	Pulpería	78,8	138,2	5	17
RAPEL	El Pasaje	262,2	292,8	4	7
QUIÑICABE	Quiñicabe	36,4	117,3	7	20
S.V.PUCALÁN	S. Vicente de Pucalán	2.244,7	479,7	39	137
PAULÚN	Paulún	832,3	718,4	33	111
LA AGUADA	La Aguada	805,9	700,4	22	89
<b>TOTAL COMUNA</b>		<b>29.506,6</b>	<b>13.380,7</b>	<b>2.666</b>	<b>5.423</b>

Fuente: Elaborado a partir del Censo Agropecuario, INE 1997, del Censo de Población, INE, 1992, y cartografía de la comuna.

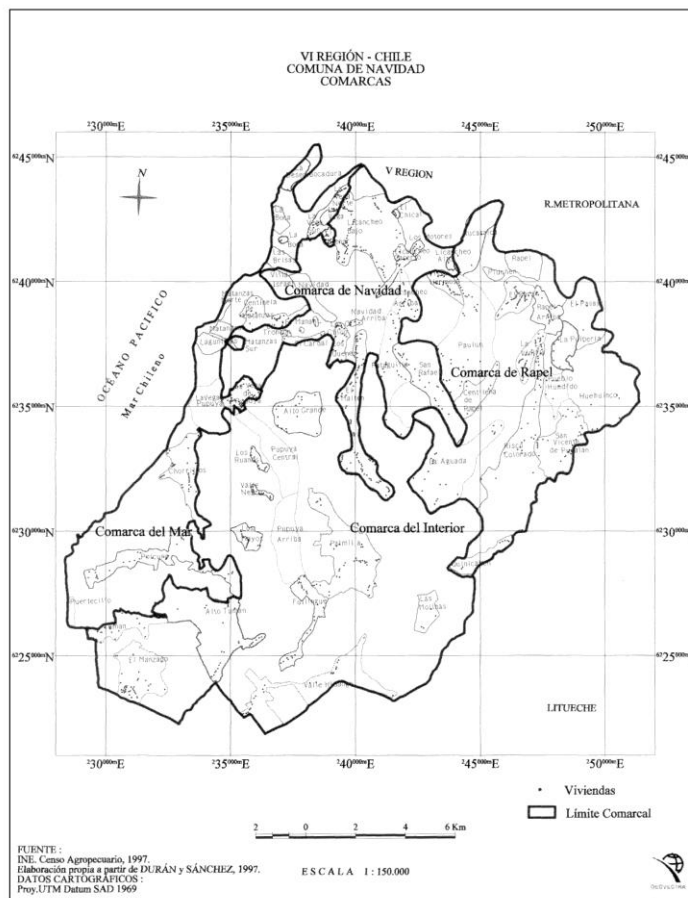
### COMARCA DEL INTERIOR

Esta comarca está estructurada en torno a los dos caminos que unen el norte de la comuna con el sur. Ambos pasan por la parte oriental del Valle Hidango en el sur y continúan hacia el norte por dos vías.

La más oriental, conduce desde el sur a Navidad, pasando por La Palmilla y Alto Grande; y la más occidental, une Valle Hidango con Tumán, Polcura y Chorrillos, para ir acercándose a la costa hacia la La Vega

de Pupuya. En medio de estos caminos se encuentra el que recorre el valle del estero Pupuya, que une Fullingue, desde el sur, con La Vega de Pupuya en el norte, pasando por Pupuya Arriba y Pupuya Central.

En el Mapa de Entidades de Población y Esteros Principales (Figura 6) se puede apreciar los dos caminos antes citados, desde Valle Hidango a Navidad, en trazo de color negro, que coinciden con los límites distritales.



**Figura 5. Mapa de Comarcas, en la comuna de Navidad, VI Región, Chile**

Menos clara estaba la opción de la localización de Las Molinas, una localidad situada en una zona de grandes propiedades y que se encuentra a medio camino entre Valle Hidango y Quiñicabe. Por la cercanía a esta última localidad podía considerarse dentro de la comarca de Rapel, pero existe mayor proximidad al camino antes mencionado que pasa por Valle Hidango, lo cual ha llevado a considerar su pertenencia dentro de la comarca del interior y no en la de Rapel.

#### **COMARCA DE RAPEL**

Esta comarca forma una especie de abanico con su centro en Rapel. En su parte occidental, el camino de cuerda recorre por las partes altas a partir de La Aguada hasta Paulún, para unirse con la nueva carretera asfaltada que conecta Navidad con Rapel. Vista Hermosa también sale a la misma carretera que va a Rapel. El resto de las localidades van sucediéndose a lo largo de la carretera asfaltada que une Rapel con Litueche, la capital de la vecina comuna, o van saliendo de los valles, como el de La Vinilla o Risco Colorado, para unirse a dicha carretera cerca de Rapel. En el Mapa de Entidades de Población y Carreteras asfaltadas (Figura 7) se han señalado con un trazo grueso las dos únicas carreteras asfaltadas existentes en la comuna, que configuran al núcleo poblado de Rapel como

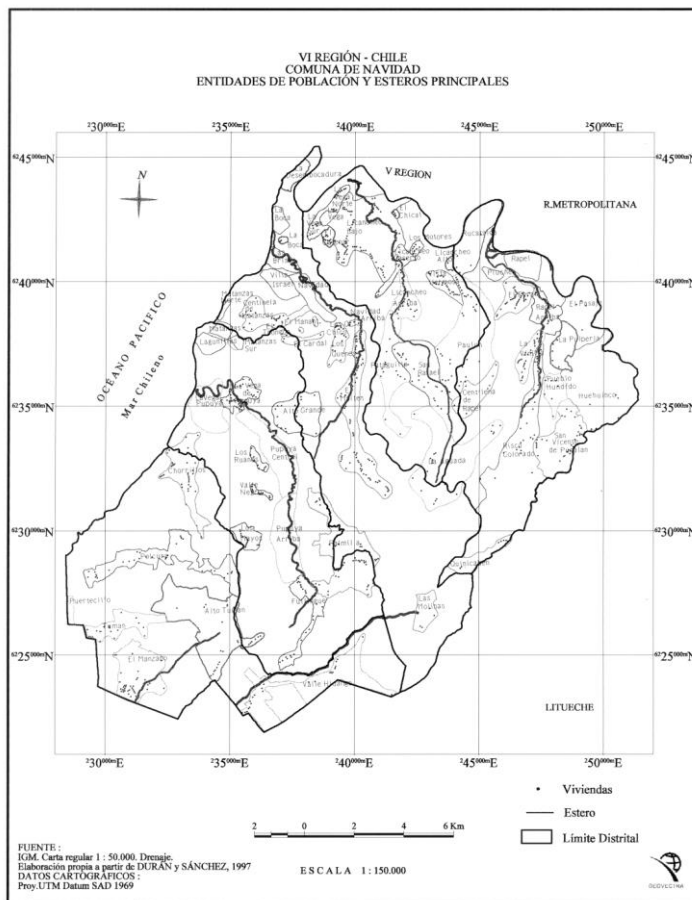
un centro de comunicación. Asimismo, en la parte occidental de la comarca, se puede distinguir el camino de cuerda que coincide con el límite distrital.

#### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En este punto se realiza una síntesis de las conclusiones a las que se ha ido llegando a lo largo del trabajo de investigación, dividiéndolas en dos bloques, el conceptual y el empírico. Se pasa luego a las recomendaciones, en las que se trata de vislumbrar las perspectivas que pueden presentar en un futuro las cuatro comarcas delimitadas en el estudio de caso.

#### **CONCLUSIONES**

El primer bloque de conclusiones, de tipo conceptual, se centra en torno a la comarca y el análisis territorial. En él se intenta sintetizar los argumentos que se han ido vertiendo a lo largo de la exposición sobre la utilidad del concepto de comarca, dentro de un enfoque de desarrollo que se base en la competitividad sistémica de los territorios y en la importancia de generar un círculo virtuoso de conocimiento local y de conocimiento global.



**Figura 6. Mapa de Entidades de Población y Esteros Principales, comuna de Navidad, VI Región, Chile**

La ordenación del territorio, la participación en las decisiones y la gestión de programas de actuación, que se ven favorecidos con la presencia de comarcas, constituyen tan sólo una parte de los elementos necesarios para alcanzar un grado de competitividad que fomente el desarrollo económico, inserto éste en una estrategia más amplia de desarrollo humano sustentable a nivel local.

El segundo bloque de conclusiones, de tipo empírico, se refiere a la aplicación del concepto de comarca al estudio de caso y las limitaciones encontradas.

**LA COMARCA COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS TERRITORIAL**

1. La comarca es una agrupación típica del mundo rural que se estructura en función de las relaciones básicas de la convivencia, de la producción y del intercambio.
2. Históricamente, en España, la comarca se entendía como el “alfoz” o jurisdicción atribuida a una ciudad por el Rey, que comprendía concejos rurales subordinados al de la ciudad. La estructura comarcal llevaba implícita la existencia de población dispersa y de algún tipo de centro de reunión, que solían ser los mercados.

3. De los cuatro niveles de análisis de la competitividad sistémica (macro, micro, meso y meta) la comarca se puede considerar inserta en el nivel meta, es decir, aquel que analiza factores tales como la capacidad de una sociedad para la integración y la actuación estratégica. Entre ellos se pueden citar la escala de valores de la sociedad, los patrones básicos de organización política, jurídica y económica, la capacidad de los actores para la interacción estratégica y política, pero, sobre todo, la disposición al diálogo de los grupos más significativos de actores sociales que ayude a cohesionar esfuerzos y a canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. La existencia de comarcas en un territorio se puede convertir en un indicador de una actitud positiva, dentro de la escala de valores de la población, respecto de la participación y del diálogo.
4. La zonificación de un territorio en comarcas resulta operativa cuando se trata de ordenar un territorio rural, dado que constituyen unidades de convivencia, producción e intercambio, que pueden decidir de forma concertada el aprovechamiento del territorio comarcal, respetando el medioambiente. Asimismo, su dimensión cotidiana y la cercanía física, favorece la participación y animación de la

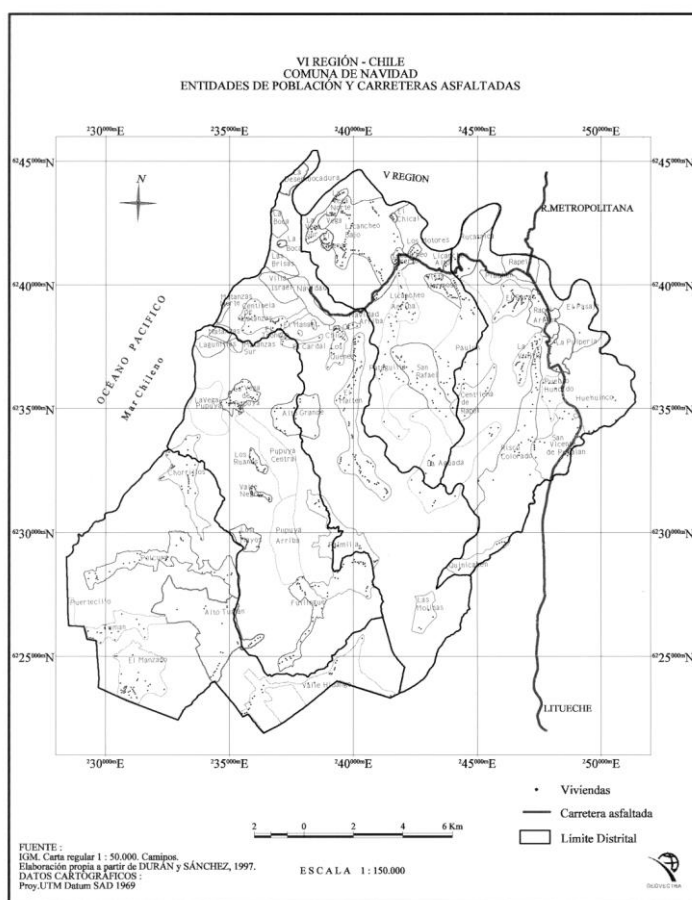
población, por ser ámbitos más pequeños que la comuna. Facilita, también la implementación de programas de desarrollo local, al delimitar ámbitos sentidos como propios por la población. La gestión de la municipalidad o de otros actores que lleven a cabo programas puede verse, de esta forma, apoyada por los propios beneficiarios.

5. Las comunas rurales en Chile, con una media de más de 150.000 hectáreas son territorios demasiado extensos para una Municipalidad, con pocos recursos humanos y materiales, que se plantee promover el desarrollo local de su comuna e incluso que sólo trate de prestar, de forma equilibrada en el espacio, los servicios típicos de la Municipalidad, como son las obras de reparación de caminos, las escuelas, la sanidad o el desarrollo comunitario.
6. El papel que juegan las comarcas en España al agrupar municipios pequeños, tanto en superficie (una media de 6.000 ha) como en población (un 80% tienen menos de 3.000 habitantes), se convierte en Chile en el proceso inverso. En comunas tan extensas y con una media de 40.000 habitantes, la existencia de ámbitos más reducidos puede introducir un criterio de mayor equidad en la prestación de servicios y constituirse, a la vez, en ámbitos de movilización de los recursos humanos que propicien el cambio cultural. Esta evolución cultural, sobre todo en el interior de las pequeñas empresas, es necesaria para que los procesos de innovación, que están en la base de la competitividad, puedan tener lugar en zonas consideradas difíciles como las rurales de serranía.
7. Sin tradición histórica y aun con ella, la configuración de las comarcas constituye un acto de voluntad de la población que se agrupa para organizar mejor los servicios, para decidir los usos de su territorio, para tener mayor peso en las decisiones municipales, para gestionar e incidir de forma directa en los programas que les afectan.
8. Asimismo, los procesos de comarcalización necesitan una fuerte voluntad política que apoye con recursos las acciones descentralizadoras de ciertos servicios públicos (como la distribución de subsidios o la formación profesional, entre otros).
9. La dificultad de que se presenten procesos espontáneos de agrupación en poblaciones muy desanimadas, como las zonas alejadas rurales, exige una actitud decidida por parte de las entidades interesadas en promover el desarrollo local de la comuna, en el sentido de alentar y de apoyar, con la presencia estable de técnicos, las iniciativas locales.
10. No suele existir en la población rural (agricultores, mujeres artesanas, pequeños empresarios,

municipalidades o jóvenes) una conciencia de la necesidad de implicarse en el desarrollo local y por eso, la comarcalización puede empezar por algún aspecto de la gestión pública que se descentralice, por ejemplo, el tipo de capacitación ocupacional que se quiere recibir en la zona.

#### **RESULTADOS EMPÍRICOS DE COMARCALIZACIÓN EN LA COMUNA**

11. El minifundio existente en la comuna de Navidad tiene raíces que se extienden hasta la época de la Colonia española. Los análisis sobre el campesinado chileno, en el siglo XVIII inducen a pensar que los asentamientos fueron realizados por pequeños propietarios y que posteriormente, tras la Independencia, continuaron los asentamientos de campesinos pobres en la misma. La falta de registros de casas patronales en la comuna de Navidad puede apoyar esta hipótesis.
12. La mayor concentración de la población actual en la parte costina de la comuna, sobre todo alrededor de los esteros, parece responder a los asentamientos primeros de la misma, es decir, han permanecido en el tiempo los criterios de localización en las mejores tierras de la comuna.
13. La localización dispersa de las viviendas a lo largo de los caminos en los territorios menos fértiles, esto es, la típica estructura de calle larga, también responde a un patrón antiguo.
14. La fertilidad y prosperidad actual de la depresión central de la VI Región no siempre ha sido así. La Costa era la tierra más apreciada en la época precolombina e incluso en los primeros años de la Conquista. Tan sólo a partir del siglo XVIII, con la desecación de las tierras del valle central y con el riego artificial, pierden interés las tierras de la Cordillera de la Costa. Las grandes propiedades se localizan, por tanto, en el valle a partir de entonces.
15. En Navidad se han delimitado físicamente cuatro comarcas: la Comarca del Mar, la Comarca de Navidad, La Comarca del Interior y, la Comarca de Rapel. El objetivo de la agrupación es llegar a un reparto total del territorio comunal y conseguir un equilibrio de las poblaciones en las agrupaciones resultantes.
16. Las propuestas de comarcalización se suelen apoyar en una batería de estadísticas sobre la situación y características de los núcleos de población, la estructura de la propiedad rural, así como los movimientos de las personas y de las mercaderías. Con ellas, se puede detectar la intensidad de los flujos entre entidades pobladas y conocer aquellas que juegan el papel de cabeceras de comarca por concentrar las relaciones más intensas.



**Figura 7. Mapa de Entidades de Población y Carreteras asfaltada, comuna de Navidad, VI Región, Chile**

17. En el caso de Chile, se cuenta con un detallado Censo de Población y Vivienda que aporta la información sobre los núcleos poblados, pero no existe una delimitación física de los asentamientos rurales dispersos, ni un Catastro de la Propiedad Rural que permita establecer dichos límites. Tampoco se cuenta con encuestas origen-destino del transporte para las zonas rurales de la Cordillera de la Costa, que ofrezcan datos sobre los movimientos de viajeros y de mercancías.

18. La comarcalización requiere, entonces, acudir a otras fuentes que traten de aportar, de forma indirecta, indicadores sobre los límites de las entidades pobladas y la existencia de flujos entre las mismas. La superficie de las entidades pobladas se ha utilizado como indicador de los límites. Asimismo, el papel estructurante que juegan los caminos permanentes como vías de relación entre dichas entidades, ha servido como indicador de los flujos entre ellas.

19. Para el cálculo de las superficies de las entidades pobladas dispersas en zonas de minifundio, se ha realizado una explotación del Censo Agropecuario del INE de 1997 utilizando la información de la localización de los predios, lo cual ha permitido

calcular la superficie de las entidades pobladas, pero no sus límites.

20. La existencia de caminos permanentes durante todo el año, suelen coincidir con los caminos por las partes altas de los cerros y con las dos nuevas carreteras asfaltadas de la comuna. A base de ellos se ha estructurado la agrupación de las entidades de población.

La definición de comarcas como agrupaciones de entidades pobladas que conforman una unidad de convivencia (conjunto de entidades de población), producción (agrupación de predios rurales) e intercambio (caminos), se acerca al enfoque del desarrollo humano a nivel local que enfatiza las dimensiones de la vida cotidiana de la población, esto es, disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos que desarrollen sus potencialidades y obtener los ingresos necesarios para disfrutar de una vida decorosa, con libertad y con menores riesgos ambientales.

## RECOMENDACIONES

En este apartado se trata de entrever las perspectivas que puede presentar la comuna de Navidad en un futuro. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que vislum-

brar el futuro no corresponde a un análisis científico, sino que, en este caso, se trata de un ejercicio de imaginación sobre las líneas estratégicas que se pueden plantear para mejorar la situación actual de pobreza y emigración. En primer lugar, hay que conocer algunos datos de la comuna:

- Su población, de 5.423 habitantes, se dedica básicamente a la agricultura.
- Un 70% de sus suelos tienen una capacidad de uso clase VII, es decir, no apta para el cultivo. La superficie total de la comuna es de 29.900 hectáreas.
- Paralelamente, un 70% de los suelos está cubierto de matorral (o lo que es lo mismo, dedicado a praderas naturales según la visión agronómica).
- Las costas tienen difícil acceso, excepto en tres puntos de la comuna.
- El relieve es muy accidentado, sobre todo en la parte central y nororiental de la comuna.
- Se encuentra a 150 km de la ciudad de Santiago, por carretera asfaltada en muy buen estado.
- Posee unos centros turísticos de baja calidad urbana y residencial.
- La calidad de las tres residenciales (alojamientos turísticos) existentes en la comuna, es baja.
- Las comunicaciones telefónicas son pésimas.
- El problema del agua está siempre presente, debido a su ausencia durante gran parte del año, o por los cortes de caminos durante las escasas épocas de lluvia.

Con estas coordenadas ¿que se puede hacer?. La situación futura puede estar condicionada por tres factores de localización. Primero, es la proximidad de la Comuna a la metrópoli de Santiago; segund, es el encarecimiento y densificación de otras zonas del litoral situadas más al norte; y, el tercero es la reciente construcción de dos nuevas carreteras que pueden facilitar el acceso de visitantes desde el norte, pero también desde el sur, procedentes de otras comunas de la VI Región. A la comuna, por tanto, se le plantean, entre otras, al menos dos actividades nuevas:

- Prepararse para la acogida de los visitantes, es decir, pasar de campesinos a anfitriones.
- Dedicarse a tareas de mantenimiento de la naturaleza, o lo que es lo mismo, transformarse de agricultores en cuidadores del territorio.

#### **DE CAMPESINOS A ANFITRIONES**

Los enfoques más modernos sobre desarrollo rural plantean la búsqueda de actividades complementarias con la agricultura, como forma de aumentar los ingresos de la población y frenar la emigración del campo.

En el caso de Navidad, la agricultura parece tener más peso como forma de vida que como sector económico productivo. Con un 70% del suelo no apto para la agricultura, no se puede seguir insistiendo en aumentar su productividad, o en mejorar el acceso a los mercados. Por ello, se puede considerar la posibilidad de

realizar una reorientación hacia las actividades relacionadas con el turismo. La ventaja que ofrece el turismo para el desarrollo local es la gran cantidad de eslabonamientos productivos que presenta. Los hoteles, cabañas y casas de segunda residencia, por ejemplo, necesitan insumos y servicios, algunos de los cuales podrían generar empleos y actividades nuevas en la comuna.

La restauración, es decir, el servicio de comidas, es otro rubro fundamental que en Chile necesita introducir variedad y que también genera toda una suerte de encadenamientos hacia atrás, tales como alimentos, bebidas, mobiliario, enseres de barro para servir ciertos platos, etc. que pueden ser ofrecidos por los habitantes de la comuna.

Si todas estas oportunidades se toman como un proyecto de la comuna, puede, incluso, recomendarse la contratación de diseñadores que le den a los productos de la zona un sello especial que los distinga de los demás. Este planteamiento trata de evitar que se instalen proyectos turísticos tipo enclave que no ofrezcan más que algunos empleos de poca cualificación. Por ello, se propone formular un programa de desarrollo turístico en el que sea protagonista el territorio comunal, o lo que es lo mismo:

- Sus actores, tanto públicos como privados, hombres y mujeres, tanto para trabajar como para disfrutar de espacios de ocio próximos a su domicilio.
- Su paisaje, que necesita de un acondicionamiento general para generar espacios arbolados, no plantaciones en monocultivo, sino bosques, que contribuyan a la estética, pero a la vez al equilibrio hídrico y a los ingresos de los dueños de las explotaciones.
- Su cultura, que debe transitar desde los rasgos de descuido e indiferencia hacia una nueva valoración de la estética, que incluya el aspecto físico de las viviendas y el aseo de las mismas, el cuidado de sus alrededores y de sus fachadas, aunque tan sólo sea pintarlas con mayor asiduidad.
- Su arquitectura, sobre todo buscando una imagen de comuna, aunque se cree de nuevo, que se refleje en las casas que se construyan dentro de un estilo que diferencie Navidad de las otras trescientas comunas de Chile.
- Su capacitación, porque sus habitantes necesitan aprender nuevos oficios y adquirir un nuevo talante de acogida a los visitantes.
- Las entidades financieras, que permitan iniciar pequeños proyectos que puedan constituir una forma de pluriactividad para el mundo rural.
- La organización territorial, a través de una agencia de desarrollo local financiada por los propios actores locales, públicos y privados, que aporte información sobre mercados, consiga apoyo técnico para diseñar e implementar proyectos, que ofrezca un espacio de concertación para algunos actores que quieran emprender tareas comunes, que busque

asesoría en temas de diseño, etcétera.

En Galicia, España, existe una experiencia de desarrollo en la cual las comarcas se han planteado como aquellos ámbitos en los que la administración pública autonómica (regional) apoya el desarrollo local a través de unas fundaciones comarcales que cumplen el papel de agencias de desarrollo local.

Cada comarca tiene un o una gerente a la cabeza de un pequeño equipo técnico, que vive en la misma y que apoya y promueve las iniciativas de su comarca, al que se le dota de una infraestructura de información en la que está comprendida una conexión a un SIG. El conocimiento del propio territorio es uno de los medios más eficaces para valorarlo, para amarlo y para sacarlo adelante.

Las fundaciones se han ido formando en Galicia de manera gradual, a medida que las entidades de población han ido llegando al acuerdo de organizarse como comarca; por ello, no todo el territorio se encuentra incorporado a la comarcalización, dado que éste es un proceso voluntario y, por lo tanto, por etapas.

#### **DE AGRICULTORES A CUIDADORES DEL TERRITORIO**

Pero no toda la comuna puede dedicarse al turismo, entre otras cosas, porque las actividades turísticas van a tender a centrarse en la Comarca del Mar, la cual, en todo caso, podrá irradiar alguna influencia hacia las áreas más interiores del litoral. Por ello, la Comarca del Interior y parte de la de Rapel también necesitan un proyecto propio. En este caso, tendría que orientarse la actividad dentro de un enfoque más conservacionista, que trate de evitar que amplios espacios rurales deprimidos queden despoblados por falta de oportunidades de empleo y de ingresos.

Si la sociedad moderna, sobre todo la urbana, cada vez valora más el poder disponer de espacios naturales a los que acudir para su ocio, se puede plantear financiar vía subsidios, lo mismo que se hace con el ejército o con un museo, las tareas de acondicionamiento de los paisajes. Esto supone, mantener los espacios no poblados libres del peligro de incendios, mejorarlos mediante una reforestación adecuada, revertir los procesos erosivos que están dejando sin agua las capas freáticas y, por tanto, frenando el abastecimiento de agua de las zonas más visitadas, etcétera.

Los espacios "vacíos" a los que se hizo referencia al hablar de las cuencas secas, o las zonas "despobladas" de las entidades locales del Antiguo Régimen español, deben recibir un tratamiento específico de tipo preventivo si se quieren evitar mayores costos en extinción de incendios, en tener que profundizar los pozos, en pérdidas por inundaciones, etcétera.

En esta perspectiva el minifundio y los asentamientos humanos dispersos pasan, de ser un gran inconveniente para la productividad agrícola o la oferta de los

servicios a la comunidad, a ser una ventaja en estas labores de mantenimiento del territorio. Porque, de igual forma que hay que mantener una máquina, echarle aceite, cambiarle los filtros y revisar los engranajes, el territorio necesita de dicha mantención y hay que pagar por ella.

Tal es la importancia que se le está dando al cuidado del medioambiente que la propia Organización Mundial del Comercio (OMC), que prohíbe los subsidios a las empresas, como medida para fomentar la competencia en los mercados internacionales, permite, sin embargo, los subsidios de los Estados a sus territorios cuando estas ayudas se dirijan a temas de medio ambiente, innovación tecnológica y fomento del empleo.

En este sentido, el subsidio chileno a la forestación, por su carácter estrictamente sectorial, no podrá seguir aplicándose y muchos subsidios a la producción existentes, que suman del orden de uno US\$ 400 millones (tres veces más que los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, que suponen 160 millones) van a tener que reconvertirse en subsidios a los territorios (Landreche, 1995).

Las ayudas a los territorios pueden ser una oportunidad para las comunas rurales que se encuentran más degradadas ambientalmente y con menos posibilidades agrícolas. No obstante, la mayor ayuda tiene que venir desde el interior de las mismas, desde su propia organización en torno a las comunidades existentes (comarcas), para poder llegar a construir un proyecto de desarrollo propio, dentro de un territorio que se pone en marcha.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALBURQUERQUE, F. 1996. Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural), Santiago de Chile, ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), Naciones Unidas. 114 P.
- CASSASAS, L. 1993. El caso catalán. En: PRECEDO, A. y A. VAZQUEZ BARQUERO, (Coords) Desarrollo local y comarcalización. Santiago de Compostela, España, Xunta de Galicia, Serie Monografía. pp. 165-169.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE RECURSOS NATURALES (CIREN). 1984a. Materiales y símbolos, Estudios Agrológicos VI Región, Santiago de Chile, Publicación n° 47. 62 p.
- CIREN. 1984b. Descripciones de Suelos, Estudio Agrológico de la Costa, VI Región, Santiago de Chile, Publicación n° 48. 102 p.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1988. El futuro del mundo rural, Comunicación de la Comisión transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo el 29 de julio de 1988. COM

- (88) 501 final. Bruselas, Bélgica, Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 4/88. 71 P.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1993. Desarrollo rural y estructuras agrarias: actuaciones con arreglo a los objetivos nº 1, 5a y 5b de los Fondos Estructurales (esquema orientativo para las actuaciones que se lleven a cabo en el periodo 1994-1999), VI/5992/93-ES. 29 P.
- DANNEMAN, M. (Coord.) 1997. Informe sobre la cultura local de la Comuna de Navidad, Programa de Desarrollo de Identidades Culturales de la Universidad de Chile, 1996-1997. Santiago de Chile, Mimeo. 58 P.
- DURÁN, D. 1997. Comarcalización rural y análisis territorial. Tesis Magíster Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto Estudios Urbanos. Fac. Arquitectura y Bellas Artes. P. U. Católica de Chile. Santiago, Chile.
- DURÁN, D. y M<sup>a</sup>.P. SÁNCHEZ. 1997a. Levantamiento de información en la comuna de Navidad: Manual de procedimiento del mapa de propiedades rurales, Santiago de Chile, INDAP (Mimeo). 42 p.
- DURÁN, D. y M<sup>a</sup>.P. SÁNCHEZ. 1997b. Levantamiento de información en la comuna de Navidad: Manual de procedimiento del mapa de viviendas rurales, Santiago de Chile, INDAP (Mimeo). 33 p.
- DURÁN, D. y M<sup>a</sup>.P. SÁNCHEZ. 1997c. Levantamiento de información en la comuna de Navidad: Manual de procedimiento del mapa de capacidad de uso y riesgo de erosión de los suelos, Santiago de Chile, INDAP (Mimeo). 36 p.
- DURÁN, D. y M<sup>a</sup>.P. SÁNCHEZ. 1997d. Levantamiento de información en la comuna de Navidad: Manual de procedimiento del mapa de usos del suelo, Santiago de Chile, INDAP (Mimeo). 37 p.
- DURÁN, D. y M<sup>a</sup>.P. SÁNCHEZ, 1997e. Levantamiento de información en la comuna de Navidad: Manual de procedimiento del mapa de población y equipamiento de las viviendas, Santiago de Chile, INDAP (Mimeo) 73 p.
- DURÁN, D. y M<sup>a</sup>.P. SÁNCHEZ. 1997f. Levantamiento de información en la comuna de Navidad: Manual de procedimiento del mapa de riesgo de inaccesibilidad por inundación, Santiago de Chile, INDAP (Mimeo). 40 p.
- EQUIPO SUD (Sánchez, P., J. Urrutia, y D. Durán) 1996. Visión ambiental del territorio en el desarrollo local: Un estudio de las Comunas de la Cordillera de la Costa en la VI Región de Chile, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL LC/IP/L. 127, Naciones Unidas. 117 P.
- ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J. 1996. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la Cepal* (59): 39-52.
- FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS). 1993. Computerized systems of land resources appraisal for agricultural development. World soil resources reports nº 72. Roma, Italia. 245 p
- FAO. 1996. Planificación y manejo integrado de cuencas hidrográficas en zonas áridas y semiáridas de América Latina. Serie: Zonas áridas y semiáridas nº 7. FAO/PNUMA. Control de la Desertificación en América Latina y el Caribe. Stgo de Chile. 321 P.
- FERIA, J.M. 1993. El caso de Andalucía. En: PRECEDO, A. y A. VAZQUEZ. (Coords) Desarrollo local y comarcalización. Stgo de Compostela, España, Xunta de Galicia, Serie Monografía. pp: 171-174.
- GIZARD, X. 1993. La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa. En: PRECEDO, A. y A. VAZQUEZ. (Coords.) Desarrollo local y comarcalización. Stgo de Compostela, España, Xunta de Galicia, Serie Monografía. pp. 55-62.
- GÁLVEZ, S. 1994. Estrategia de transferencia de tecnología: Uso de tecnología a partir de entrenamiento a agricultores. En: MONARDES, A., G. ESCOBAR, y G. GONZALEZ. Ed., Transferencia de tecnol. Agrop.: de la generación de recomendaciones a la adopción, Stgo de Chile, RIMISP (Red Inter. de Metdg. de Invest. de Sist. de Prodc.)-IDCR CANADA. pp.187-202.
- GASTÓ, J. 1995. Bases ecológicas de la política ambiental. Ponencia de seminario "La función del municipio en el sistema de evaluación del impacto ambiental de proyectos". Organizado por la Corporación Chile Ambiente en Temuco (IX Región, Chile), 2 y 3 de Mayo de 1995. 47 P.
- GASTÓ, J. y G. SÁENZ. 1985 Desarrollo agrícola y perspectiva ambiental en la Cordillera de la Costa Chilena. En: Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola en América Latina, Stgo de Chile, CEPAL LC/G.1347. pp. 147-203.
- GASTÓ, J., F. COSIO y D. PANARIO. 1993. Clasificación de ecorregiones y determinación de sitio y condición. Manual de aplicación a municipios y predios rurales, Santiago, Chile, Red de pastizales andinos REEPAN, Ecuador. 254 P.
- GASTÓ, J., L. LAVANDEROS y P. RODRIGO. (Ed). 1994. Hacia un ordenamiento ecológico-administrativo del territorio. Sistemas de información territorial. Ministerio de Bienes Nacionales-Pontificia U. Católica de Chile-U. Católica de Valparaíso-Corporación Chile Ambiente. 195 P.
- GIZARD, X. 1993. La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa. En: PRECEDO, A. y A.

- VAZQUEZ. (Coords.) Desarrollo local y comarcalización. Stgo de Compostela, España, Xunta de Galicia, Serie Monografía. 246 P. pp.55-62.
- GLIGO, N. (Coord.). 1985. Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola en América Latina, Stgo, Chile. CEPAL LC/G. 1347.
- GLIGO, N. 1991. Las cuentas del patrimonio natural como instrumento de un desarrollo ambientalmente sustentable en América Latina y el Caribe. En: CEPAL, Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe. 335 P.
- GÓMEZ, D. 1992. Planificación Rural, Madrid, España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ed. Agrícola Española. 396 P.
- HIDALGO, L. y R. GONZALEZ. 1995. Desarrollo Económico Local, Acción municipal y Microempresa. Stgo de Chile, Programa de Economía del Trabajo. 130 p.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1997. V Censo Nacional Agropecuario. Cachapoal-Colchagua. Tab. Manuales. Stgo, Chile.
- INE. 1982. Localidades Pobladas, XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda. VI R. del Libertador Gral B. O'Higgins. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Chile.
- LANDERRECHE, O. 1995. Inventario analítico de las políticas de apoyo a la transformación productiva. Santiago de Chile, Mimeo.
- MARTÍN MATEO, R. 1986. La comarca y las prestaciones de servicios públicos. En: CIFUENTES, A. (Coord.) La comarca y la administración territorial. Granada, España, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Exmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Jaén y Málaga. pp. 74-81.
- MESSNER, D. 1996. Dimensiones espaciales de la competitividad internacional. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (3): 13-40.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (MMA). 1996. Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Madrid. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. 809 p.
- PALLARÉS, M. 1986. La comarca e instituciones similares en el derecho comparado. En: CIFUENTES, A. (Coord.) La comarca y la administración territorial. España, Centro de Estudios Municipales y Coop. Interprovincial de las Exmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Jaén y Málaga. pp. 85-105.
- PETRELLA, R. (dir.) 1996. Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global, Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, Ed. Sudamericana.
- ROCA, E. 1986. Comarca y Estatutos de Autonomía. En: CIFUENTES, A. (Coord.) La comarca y la administración territorial. Granada, España, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Exmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Jaén y Málaga. pp.112-136.
- SCHLOTTFELD, C. y R. JORDAN. 1991. Diagnóstico económico-social organizacional para la agrupación de comunas en microrregiones homogéneas para el desarrollo del proyecto de Desarrollo Local Integral en la Región de Valparaíso Chile. Santiago de Chile, Mimeo. 163 P.
- SERRA, J.E. 1997. Guía de información municipal de América Latina y el Caribe, ILPES (en prensa en 1997), Naciones Unidas.