

# LA CUESTION REGIONAL EN LA PRENSA \*

LUIS LIRA C. \*\*  
FERNANDO RIVEROS R. \*\*

## ABSTRACT

*These authors present a pioneering research methodology in order to disclose the way the main newspaper of the country has informed, in terms of news or chronicle, the matters related with regional development in Chile. The methodological approach utilized allows them to examine the relevance assigned to the regional question in the press with regard to other economic news and to analyze the "message" that is being transmitted.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Todo proceso de cambio social implica la consecución de ciertos fines, la adhesión a cierta visión de la realidad y la aceptación de ciertos modos para alcanzar aquéllos. En este contexto la discusión sobre planificación o no planificación es un ejercicio estéril. Aldo Solari ha señalado que la planificación se "concibe como la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político. Se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivo conservador o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales"<sup>1</sup>.

Recientemente la literatura sobre planificación regional está girando en torno a una conceptualización que la identifica "primero que todo, como una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado, desde luego, por varias y conocidas razones, y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y definida"<sup>2</sup>.

---

\* Los autores agradecen la valiosa cooperación del geógrafo (e) Sr. Oscar Avilés.

\*\* Ingeniero Agrónomo y Arquitecto, respectivamente. Ambos autores poseen, además, el grado de Master of Art in Development Studies, del ISS, La Haya.

<sup>1</sup> SOLARI, Aldo, *et al.*, *El proceso de planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectivas*, Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES N° 28, p. 5.

<sup>2</sup> BOISIER, Sergio, "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público", Documento CPRD-95, ILPES Programa de Capacitación, pp. 47 y 48.

La doble perspectiva recién planteada privilegia al proceso de Regionalización, impulsado por el gobierno militar, como un tema de ineludible análisis. La importancia que el gobierno atribuye a la Regionalización como componente fundamental de su proyecto político queda claramente establecida en la siguiente declaración: "Insistiendo en el sentido sociopolítico de la Regionalización, creemos que la redistribución espacial del poder que conlleva deberá llegar a constituir un eficaz correctivo a la burocratización y politización intensa que afectaron y aún están presentes en la vida social chilena y esto se obtendrá, como está previsto, aproximando los centros de decisión (Intendentes Regionales, Secretarios Regionales Ministeriales, Alcaldes, etc.) a las comunidades, permitiéndoles una más justa y efectiva comunicación que la que brindaba el aparataje tradicional"<sup>3</sup>.

Un conocido abogado constitucionalista ha analizado la Regionalización utilizando como fuente principal de información la normativa jurídica; las conclusiones principales del análisis señalan que ella "es un instrumento de reafirmación del poder autocrático, antes que uno que permita verdaderamente la participación ciudadana" y que "en todo caso, hay aspectos positivos del sistema actual de gobierno y administración interiores, que pueden aprovecharse en un régimen político democrático, y otros modificarse sustancialmente"<sup>4</sup>.

Bastante se ha escrito sobre el regionalismo, pero quizás lo que aparece como más fundamental es que la agrupación social regional al interior de una agrupación nacional pone en juego procesos, situaciones y expectativas que es necesario analizar.

En primer lugar, se produce lo que podemos llamar una "función de posición" (externa), es decir, la manifestación regional —cualquiera que ella sea— frente al todo social, la nación, o al Estado. Existe una conciencia de comunidad, moviéndose en torno, conjuntamente, o al interior de una comunidad mayor, de la que reclama alguna determinada relación o a la que exige una definida acción. Esta función de posición supone una conciencia relativamente clara de la comunidad regional sobre sus necesidades, sus fuerzas, el cómo se ve afectada por la marcha de la comunidad nacional y cómo ella aporta a esa marcha. En otras palabras, la comunidad regional reclama tomar parte en los asuntos de Estado y eso supone el reconocimiento institucional de la comunidad regional, sus deberes y derechos.

En segundo lugar podemos hablar de una "función de reconocimiento" (interna) que es la conciencia de tener lazos de unión sean de carácter étnico, cultural o socioeconómico. Cualquiera sea la causa, ésta se transforma, sin lugar a dudas, en un objetivo para la comunidad regional y de allí surgirán diferentes movimientos que irán desde los de carácter político (en todos sus niveles de cambio) hasta los movimientos reivindicativos de carácter social y económicos.

El problema se reduce, por tanto, en reconocer la existencia de intereses regionales que se manifiestan en el ámbito regional y nacional. Obviamente

---

<sup>3</sup> BARRIENTOS V., Juan, *La situación actual y perspectivas de la Regionalización*, Diario "El Mercurio" del 23-XII-1975, Santiago, Chile, p. 2.

<sup>4</sup> CUMPLIDO, Francisco, *La estructura institucional del modelo de descentralización*, Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo N° 3, mayo 1983.

la capacidad que tenga la región para organizarse y participar en torno a estos intereses no será ajena a la consecución de sus objetivos.

Así entonces, por regionalismo se entiende "el sentimiento de pertenecer a un área sobre la base de una identidad regional definida, ya sea por la existencia de factores subjetivos u objetivos: lenguaje, religión, experiencia histórica, diferencias en el desarrollo socioeconómico, solidaridad e intereses comunes entre la población regional, etc., lo que determina un comportamiento político"<sup>5</sup>. A decir de este autor, los objetivos del regionalismo son de dos tipos: mantener las condiciones étnicas y culturales, y mejorar las condiciones socioeconómicas: para ello se generan movimientos de cambio, que van desde pretender cambios en el sistema político global, hasta generación de partidos políticos, protestas, organización terrorista, huelgas, disidencia, etc. Sin embargo, los movimientos regionales existen en un marco competitivo y de negociación. Cada región desea mejorar su posición frente a otras regiones y negocia con la autoridad central. El éxito recae, en definitiva, en aquellos que saben cómo usar los recursos que tienen.

En resumen, se está frente a una sociedad que puede plantearse sus propios objetivos, sus propias organizaciones, hacer valer sus propios derechos y participar en los procesos de toma de decisiones nacionales, en particular aquellos que se refieren al uso regional de los recursos nacionales y aquellos que se refieren a la formulación de las políticas macroeconómicas y sectoriales. En esta perspectiva, las páginas que siguen analizan el proceso de regionalización en su vigencia en la práctica social del país, teniendo como fuente informativa los hechos noticiosos publicados por *El Mercurio* entre enero y agosto de 1984.

---

## 2. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

---

Analizar la práctica social atingente al proceso de regionalización a partir de la información proporcionada por un medio de comunicación de masas, es un área que ha estado bastante alejada del quehacer profesional de un planificador regional. Por esta razón, se presentan a continuación algunos antecedentes conceptuales que permiten situar el tema de estudio en su justa dimensión.

### 2.1. *Las investigaciones relacionadas con los medios de comunicación de masas*

El tipo de investigaciones conocido como *communication research* ha tendido a privilegiar dos enfoques distintos. Por un lado se ha pretendido —mediante el análisis de contenido— mostrar lo que se ha denominado la "fotografía" de la actividad societal, en el entendido que ésta constituye "la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de las comunicaciones"<sup>6</sup>. Por otro lado, estas investigaciones han tendido a develar la ideología (opiniones referentes a los problemas del objetivo deseado en el

---

<sup>5</sup> ABALOS, José, "Introducción al estudio de los movimientos regionales", Documento CPRD, C/70. ILPES. Programa de Capacitación, p. 22.

<sup>6</sup> BERELSON, B., *Content Analysis in Communication Research*. Citado por MATTELART, Armand, et al., *Los medios de comunicación de masas. La ideología de la prensa liberal en Chile*, Universidad Católica de Chile, Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Santiago, Chile, Cuadernos de la Realidad Nacional N° 3, marzo 1970, Especial, p. 12.

desarrollo social) o el mensaje que transmite el medio de comunicación de masas<sup>7</sup>.

Es posible señalar que este tipo de investigaciones cae dentro de los estudios de percepción que intentan explicar la relación intencional de la conciencia humana en el mundo exterior<sup>8</sup> ¿Percibe el hombre las cosas tales y como son? Evidentemente, no; o, al menos, no siempre. La discrepancia entre la pauta de los sucesos y la pauta captada puede encontrarse básicamente en la naturaleza esencialmente valorativa de las ciencias sociales, lo que ya constituye un lugar común.

## 2.2. La "cuestión" regional

Si la planificación del desarrollo regional es entendida como una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones regionales, se requiere, en consecuencia, de un modelo en el que puedan identificarse las funciones que corresponden a tales actores. La conceptualización proporcionada por Boisier es particularmente valiosa en este contexto. Según este autor, "el desarrollo a largo plazo de una región (no sólo su crecimiento económico) es el resultado neto de tres procesos, dos de ellos de carácter nacional y un tercero regional. Así, el crecimiento económico regional depende, en primer lugar, de la proporción de recursos nacionales a los cuales tiene acceso la región; en segundo lugar, el crecimiento económico regional es una función del efecto regional del cuadro de la política económica nacional, tanto global como sectorial, efecto que puede operar en el mismo sentido de la asignación de recursos o en un sentido inverso, drenando recursos regionales. De otra parte, el desarrollo regional (como fenómeno cualitativamente diferente del crecimiento) depende de la capacidad de la propia región para retener y reinvertir el excedente generado por el crecimiento económico a través de una creciente incorporación de todos los grupos sociales regionales, tanto en la generación y en el reparto del producto económico como en procesos políticos, y mediante una adecuada valorización del medio ambiente. En palabras de este autor, "el desarrollo depende de la capacidad de organización social de la región"<sup>9</sup>.

En consecuencia, la planificación regional puede ser vista como conteniendo, simultáneamente, tres funciones: primero, una función de *asignación* asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos nacionales entre las regiones, incluyendo el diseño de los mecanismos de transferencia; segundo, una función de *compensación* asociada a los análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre la región de las políticas económicas, cuando sea el caso y, tercero, una función de *activación* asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación del crecimiento en desarrollo y que configurarán, en definitiva, la comunidad regional organizada.

<sup>7</sup> Véase al respecto, MATTELART, Armand, op. cit., p. 23.

<sup>8</sup> No está de más advertir que, en este caso, el mundo exterior está conformado por los acontecimientos sociales que constituyen hecho noticioso en un medio de comunicación de masas, lo que, evidentemente, reduce el ámbito de la percepción.

<sup>9</sup> BOISIER, Sergio, "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público" op. cit., pp. 49 y 50.

### 2.3. *La regionalización del gobierno militar*

Como se señalara en la introducción, la regionalización impulsada por el gobierno militar es un proceso de carácter eminentemente sociopolítico, lo que queda meridianamente claro al examinar la siguiente afirmación: "La regionalización chilena no es, ni puede ser, sólo una división político-administrativa diferente ni una nueva redefinición en los ámbitos geográficos de competencia de los servicios públicos, ni el componente territorial de la planificación del desarrollo. La regionalización es, también, un proceso político del gobierno que se ha materializado en la creación de los gobiernos y de las administraciones regionales, en las cuales se han delegado —en el grado que el Supremo Gobierno ha considerado adecuado— poder y potestades administrativas"<sup>10</sup>. En este contexto la regionalización se ha conceptualizado como "aquel proceso de reforma de la Estructura de Gobierno y Administración Interiores del Estado, que persigue la descentralización funcional y territorial del poder político y social, con la finalidad de avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social, que permita la obtención del desarrollo socioeconómico en forma armónica y, en consecuencia, una efectiva integración nacional"<sup>11</sup>.

La definición anterior involucra aspectos sustantivos que deben ser explicitados para su cabal comprensión.

En primer lugar es relevante la concepción del Estado, definido como la forma jurídicamente superior de la agrupación de seres humanos, cuyo fin es el bien común general, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a cada uno y todos los chilenos alcanzar su plena realización personal. De esta concepción del Estado se desprende, consecuentemente, el principio de subsidiariedad respecto de sus atribuciones, el cual implica el ejercicio de funciones propias que sólo corresponden a aquellas que sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir en forma adecuada.

En segundo lugar, como ya se señaló, la regionalización persigue la "descentralización funcional y territorial del poder político y social", lo que en su postulación significa:

a) **Descentralización:** implica una relación de distribución tanto de la gestión administrativa como del atributo del poder entre el nivel nacional, regional, provincial y local, bajo una unidad de lineamiento y políticas generales.

b) **Poder político:** "...o facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, constituye propiamente la función de gobernar el país".

c) **Poder social:** "...debe entenderse como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite, a la vez que de enriquecimiento del poder político".

En tercer lugar, "una sociedad tecnificada y de verdadera participación social" es la consecuencia lógica de la consolidación e institucionalización de

<sup>10</sup> BARRIENTOS, V., Juan, *op. cit.*

<sup>11</sup> Lo que sigue se transcribe de BOREL, Edmundo y Claudio MENGUDICH, *Algunos aspectos administrativos del gobierno regional y perspectivas del desarrollo del nuevo municipio chileno*, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Administración, 1976, pp. 18 a 21.

un auténtico poder social, con órganos despolitizados capaces de entregar un aporte técnico y de valorar el conocimiento en su justa medida, dentro del contexto de descentralización que se ha planteado.

En cuarto lugar, se pretende la obtención del desarrollo social y económico en forma armónica, manifestándose expresamente que no es un fin en sí. La riqueza nacional es sólo un medio para proporcionar bienestar a los habitantes del país, de forma que éste alcance equitativamente a todos. Los índices de crecimiento de la economía, del producto nacional o de la renta per cápita, deben ir acompañados de una acción constante de parte del Estado para ir transformando esa mayor riqueza en progreso social.

Por último, el proceso de regionalización permite una efectiva integración nacional, que sólo se podrá lograr si se cumplen en un grado satisfactorio las siguientes condiciones:

a) Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, indispensables para establecer las bases de una ocupación efectiva y racional del territorio.

b) Una participación real de la población en la definición de su propio destino, constituyéndose y comprometiéndose con los objetivos propios de carácter superior de su región y del país.

e) Una igualdad de oportunidades desde un punto de vista social y territorial, necesaria para que los beneficios que reporta el proceso de desarrollo alcancen equitativamente a todos los habitantes del país.

---

### 3. ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

---

De acuerdo a lo planteado en los antecedentes conceptuales, el análisis cuyos resultados se presentan más adelante corresponde al tino *communication research*, siendo sus elementos constitutivos los siguientes

#### 3.1. *La fuente de información*

La información utilizada corresponde al campo de las noticias sobre sucesos regionales y al campo del editorial del diario *El Mercurio*.

El período de análisis está comprendido entre enero y agosto de 1984. Se seleccionó 1984 como año del análisis, por cuanto se cumplían 10 años del Manifiesto de la Regionalización, lo que supuestamente privilegiaría la inclusión de noticias y editoriales "regionales" en este medio de comunicación de masas que, sin lugar a dudas, posee el auditorio más amplio del país tanto en calidad como en cantidad. La decisión de analizar el período comprendido entre enero y agosto surgió de dos hechos interrelacionados. El primero se relaciona con la dificultad operativa que plantea este tipo de investigaciones. El segundo hecho fue una limitante derivada del escaso tiempo disponible para la investigación, lo que debería justificar ante el lector algunas de sus debilidades.

Una vez reunidos los periódicos se procedió a su revisión, después de lo cual se seleccionaron las informaciones pertinentes para, finalmente, ejecutar su reducción y/o fotocopiado.

### 3.2. *El modelo de selección y clasificación de la información*

El modelo utilizado para seleccionar y clasificar la información regional corresponde al planteado por Boisier en su tipología de planificación<sup>12</sup>. Según esta tipología, "La planificación, en un sentido bien general, se refiere tanto a un determinado campo sustantivo de conocimientos o de problemas, así como a una determinada jurisdicción territorial". La jurisdicción territorial puede ser el país como un todo, una región, una provincia o una comuna.

Agrega este autor que, "desde el punto de vista de la naturaleza de los problemas con los cuales trata la planificación, pueden distinguirse a lo menos las siguientes situaciones: económica, técnica, espacial, social, política y ambiental"<sup>13</sup>.

Los pasos metodológicos que se siguieron pueden ser resumidos de la siguiente forma: i) en primer lugar, se clasificó la información según la naturaleza del problema a que se refería la información (global, sectorial, espacial, social, política y ambiental); ii) seguidamente se determinó la jurisdicción territorial del hecho noticioso o editorial (país, región, provincia y comuna); iii) a continuación se identificó el actor que protagonizaba la información; 1) gobierno central, 2) gobierno "regional" (incluyéndose aquí los gobiernos provinciales y comunales), 3) actor privado central (representantes de organizaciones privadas cuya finalidad es negociar, presionar, dialogar o concertarse con el gobierno central: SNA, SOFOFA, ASIMET, agrupaciones sindicales, etc.), 4) actor privado "regional" (actores o agrupaciones de actores privados cuyo ámbito jurisdiccional es subnacional) y 5) *El Mercurio*; iv) finalmente, se identificó la región o las regiones involucradas en la información, agregándose una decimocuarta fila referente al nivel país. Cuando una información hacía referencia a varias regiones y/o al país, esta situación se registraba por separado, razón por la que los Cuadros 1 y 2 no son comparables con el 3.

### 3.3. *La técnica de análisis*

La técnica que se utilizó en la presente investigación fue el análisis de contenido, lo que permitió —aparte de seleccionar y clasificar la información— decodificar el mensaje regional implícito o explícito en ésta. Dos advertencias deben hacerse en este punto. La primera dice relación con el hecho de que el análisis de contenido fue hecho principalmente en función de lo planteado en el modelo de análisis y no en función de, por ejemplo, la ubicación de la noticia dentro del diario, el número de centímetros cuadrados y la sinonimia utilizada en los titulares. La segunda advertencia es que, hasta donde ha sido posible, se ha evitado la probable discrepancia entre la pauta de acontecimientos expuestos en el diario y su captación por nuestra parte. Esta discrepancia puede encontrarse en lo que Maruyama denomina niveles epistemológicos, cognoscitivos, focales, modales, de validación y de concordia, cuya descripción no se hace por razones de espacio<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> BOISIER, Sergio, *Política Económica, organización social y desarrollo regional*, Cuadernos del ILPES, N° 29, pp. 27 a 30.

<sup>13</sup> En el análisis que se presenta más adelante se emplean los términos global y sectorial en vez de económica y técnica, respectivamente.

<sup>14</sup> Una excelente descripción de la discrepancia entre la pauta de los sucesos y la pauta raptada se encuentra en Maruyama MAGOROH, *Comentarios sobre las pautas de los sucesos sociales*, en: Whyte Law Lancelot, "Las estructuras jerárquicas", Madrid, España, Alianza Editorial, 1973, pp. 299-301.



CUADRO N° 2  
 TIPOLOGIA DE INFORMACION "REGIONAL" SEGUN AREA  
 TEMATICA, NIVEL TERRITORIAL Y ACTOR

	Elección de objetivos		Eficiencia uso recursos		Disposición fí-sica elementos		Distribución oportunidades		Modificación del poder		Control ecológico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
G.C.	34	26,6	2	66,7	2	33,3	2	66,7	22	53,7	0	0	62	33,7
P G.R.M.	0	0	0	0	0	0	1	33,3	0	0	0	0	1	0,5
A G.R.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I A.P.C.	55	43,0	0	0	2	33,3	0	0	11	26,8	1	33,3	69	37,5
S A.P.R.	13	10,2	0	0	0	0	0	0	4	9,8	0	0	17	9,2
Mercurio	26	20,3	1	33,3	2	33,3	0	0	4	9,8	2	66,7	35	19,0
	128	100	3	100	6	100	3	100	41	100	3	100	184	100
G.C.	1	18,9	16	45,7	31	57,4	16	53,3	16	16,7	1	6,7	90	31,8
R G.R.M.	0	0	1	2,9	1	1,9	3	10,0	2	2,1	2	13,3	9	3,2
E G.R.R.	12	22,6	6	17,1	6	11,1	5	16,7	7	7,3	0	0	36	12,7
C I A.P.C.	2	3,8	0	0	3	5,6	3	10,0	13	13,5	2	13,3	23	8,1
O A.P.R.	22	41,5	3	8,6	4	7,4	0	0	51	53,1	2	13,3	82	29,0
N Mercurio	7	13,2	9	25,7	9	16,7	3	10,0	7	7,3	8	53,3	43	15,2
	53	100	35	100	54	100	30	100	96	100	15	100	283	100

	Elección de objetivos		Eficiencia uso recursos		Disposición física elementos		Distribución oportunidades		Modificación del poder		Control ecológico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
P	0	0	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0	1	9,1
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
O	0	0	0	0	2	66,7	0	0	1	20,0	0	0	3	27,3
V	0	0	0	0	0	0	0	0	1	20,0	0	0	1	9,1
I	0	0	0	0	1	33,3	0	0	3	60,0	0	0	6	54,5
N	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	0	0	0	0	3	100	1	100	5	100	0	0	11	100
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	100	0	0	3	100	1	100	5	100	0	0	11	100
C	0	0	0	0	1	25,0	0	0	9	37,5	3	42,9	13	28,9
O	0	0	0	0	0	0	4	44,4	4	16,7	0	0	8	17,8
M	0	0	0	0	1	25,0	4	44,4	2	8,3	3	42,9	10	22,2
U	1	100	0	0	0	0	1	11,1	2	8,3	0	0	4	8,9
N	0	0	0	0	0	0	0	0	5	20,8	0	0	5	11,1
A	0	0	0	0	2	50,0	0	0	2	8,3	1	14,3	5	11,1
	1	100	0	0	4	100	9	100	24	100	7	100	45	100
	184		38		67		43		166		25		523	
	Global		Sectorial		Espacial		Social		Política		Ambiental		TOTAL	

Fuente: "El Mercurio", enero-agosto 1984; G.C. = Gobierno Central; G.R.M. = Gobierno "Regional" Metropolitano; G.R.R. = Gobierno Resto Regiones; A.P.C. = Actor Privado Central; A.P.R. = Actor Privado Regional; Mercurio = diario "El Mercurio".

C U A D R O N ° 3  
 TIPOLOGIA DE INFORMACIONES "REGIONALES"  
 SEGUN AREA TEMATICA Y REGION

N°	Elección de objetivos		Eficiencia uso recursos		Disposición fí-sca elementos		Distribución oportuidades		Modificación del poder		Control ecológico		TOTAL		
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
I Región	9	40,9	1	4,5	1	4,5	0	0	11	50,0	0	0	22	100	
II Región	7	35,0	4	20,0	2	10,0	0	0	7	35,0	0	0	20	100	
III Región	5	20,8	11	45,8	3	12,5	1	4,2	4	16,7	0	0	24	100	
IV Región	4	21,1	2	10,5	2	10,5	4	21,1	7	36,8	0	0	19	100	
V Región	15	34,9	1	2,3	5	11,6	3	7,0	18	41,9	1	2,3	43	100	
VI Región	5	29,4	0	0	0	0	1	5,9	11	64,7	0	0	17	100	
VII Región	9	42,9	2	9,5	3	14,3	0	0	7	33,3	0	0	21	100	
VIII Región	9	25,7	1	2,9	2	5,7	0	0	23	65,7	0	0	35	100	
IX Región	7	46,7	0	0	2	13,3	0	0	6	40,0	0	0	15	100	
X Región	12	36,4	0	0	0	0	2	6,1	19	57,6	0	0	33	100	
XI Región	10	33,3	0	0	10	33,3	1	3,3	8	26,7	1	3,3	30	100	
XII Región	20	28,2	10	14,1	15	21,1	3	4,2	23	32,4	0	0	71	100	
Subtotal	112	32,0	32	9,1	45	12,9	15	4,3	144	41,1	2	0,6	350	100	
Reg. Metrop.	7	8,2	1	1,2	16	18,8	22	25,9	21	24,7	18	21,2	85	100	
Pais	117	60,0	7	3,6	10	5,1	7	3,6	52	26,7	2	1,0	195	100	
TOTAL	236	37,5	40	6,3	71	11,3	44	7,0	217	34,4	22	3,5	630	100	
		Global		Sectorial		Espactal		Social		Política		Ambiental		TOTAL	

Fuente: "El Mercurio", enero-agosto 1984.

---

#### 4. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

---

El largo preámbulo anterior ha tenido por objetivo precisar el alcance de la presente investigación, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista metodológico. Esto ha sido necesario porque —aparte del rigor científico— esta es un área de análisis nueva en planificación regional, tradicionalmente vinculada a problemas cuya fuente de información son los censos, estadísticas continuas y encuestas. La naturaleza esencialmente política de los esfuerzos actuales de la planificación regional obliga a incursionar en campos hasta hace poco dominio de otros especialistas. Como ingeniosamente señala Pinillos: "Acaso más de algún lector está pensando ya que, a fin de cuentas, lo que a él le importa es la gallina y no el huevo del cual procede. No se continúe, pues, atentando contra la paciencia de ese lector, y directo al grano..., que es, al fin y al cabo, lo que debe hacer una gallina"<sup>15</sup>.

##### 4.1. *Del análisis cuantitativo*

Una rápida mirada al Cuadro 1 revela que la información sigue bastante de cerca lo planteado por Boisier<sup>16</sup>, en el sentido de que "los componentes verticales o sujetos que han tenido mayor peso relativo en la estructuración de la práctica de la planificación regional a escala nacional han sido el componente económico en primer lugar y el relativo a la distribución del poder en segundo".

El ya referido autor señala, además, que "se explica también a la luz de estas consideraciones la mayor asociación de la planificación intrarregional a cuestiones de tipo técnico, espacial y ambiental". Lo que pareciera refutar la tesis de Boisier es la alta participación de informaciones de tipo político, la que incluso aumenta a medida que se desciende de nivel territorial.

Una observación complementaria debe realizarse con respecto al Cuadro 1: la ausencia de información de todo tipo en el nivel provincial revela la debilidad de esta jurisdicción territorial. Esto resulta extraño, puesto que, según la definición de la provincia, debería esperarse una alta proporción de información económica global y, principalmente, sectorial. En efecto, la provincia ha sido definida como la unidad territorial menor que conforma una región, constituyéndose en microrregión, entendida como "...un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante..."<sup>17</sup>. Sin embargo, este nivel no ha sido dotado de claras funciones de Gobierno y Administración Interiores del Estado, lo que se comprueba fácilmente al no tener el Gobernador Provincial, por ejemplo, injerencia en la designación de los alcaldes<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Esta última aseveración se reproduce de PINILLOS, José Luis, *La Mente Humana, op cit.*, p. 61.

<sup>16</sup> BOISIER, Sergio, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, pp. 30 y 31.

<sup>17</sup> CONARA, *Nuevas Provincias de Chile, Proposición de Unidades Microrregionales o Provinciales*. (Subcomisión de Microrregionalización, bajo la tuición del Colegio de Arquitectos de Chile), Santiago, agosto, 1974, p. 21.

<sup>18</sup> Ministerio del Interior, D.L. 1.289, "Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal", 14/I/76. Este hecho determina que la provincia no constituye un nivel territorial rico en información periodística.

La alta proporción de información vinculada a sucesos políticos en los niveles subnacionales parecería estar reflejando la voluntad del gobierno de reemplazar el esquema de participación partidaria por el esquema de "una sociedad tecnificada y de verdadera participación social". Sin embargo, antes de extraerse tal conclusión deben identificarse los actores que protagonizan la noticia y analizar su contenido.

El Cuadro 2 revela que las informaciones económicas globales tienen como protagonistas principales a agrupaciones privadas, cuyas oficinas centrales se localizan en la ciudad de Santiago (SOFOFA, SNA, ASIMET, etc.). El contenido de estas informaciones revela una constante presión hacia el gobierno central, de forma que este último modifique políticas económicas y/o proyectos que afectan negativamente la gestión empresarial de sus representados. Obviamente, en el contexto nacional, caracterizado por la prohibición y/o reducción de la actividad política y sindical, los grupos empresariales son los únicos que disponen de medios informativos para hacer valer sus puntos de vista. En el nivel nacional destaca también la alta proporción de informaciones vinculadas a la modificación del poder, cuyo protagonista principal es el gobierno central, que trata de dar respuesta al creciente descontento ciudadano, que aparece como cuestión fundamental también en los niveles subnacionales. La consecuencia lógica de esto es un retroceso del proceso de Regionalización, ya que, como se afirma: "Generalmente las respuestas iniciales a las grandes convulsiones políticas y a las agudas crisis económicas se inscriben dentro de una marcada propensión a la centralización espacial del poder político"<sup>19</sup>.

A lo anteriormente expuesto en relación con el Cuadro 2, habría que agregar la importancia relativa que *El Mercurio* otorga a los problemas ambientales, situación que será analizada más adelante.

La grave crisis económica que afecta al país como un todo tiene, por supuesto, impactos subnacionales diferenciados, lo que se concluye al examinar el Cuadro 3.

En el Cuadro 3 se aprecia que, con la sola excepción de la III Región, el resto de estas unidades subnacionales exhibe un claro predominio de informaciones vinculadas a problemas de política económica global y de orden político. El análisis de contenido revela que, en ambos casos, los protagonistas principales son actores privados de las regiones. Las regiones mayormente afectadas por la crisis económica son la XII, V, VIII y X, lo que se confirma plenamente en el contenido de las informaciones. Particularmente interesante es el caso de la XII Región, que el día 18 de febrero registra una información relacionada con un petitorio de 14 puntos que se envió al Presidente, con el objeto de "lograr de las autoridades la aplicación de políticas económicas acordes con la realidad geográfica, geopolítica y estratégica de la XII Región". Este petitorio incluye —aparte de las peticiones económicas— requerimientos políticos asociados a la activación de los CODERES y CODECOS, y al nombramiento de intendentes y gobernadores que sean de la región e independientes de sus cargos militares. Los problemas de esta Región llegaron al clímax en el mes de marzo, en el suceso conocido como "Puntarenazo". Igualmente ilustrativas de la situación económica desmedrada de las regiones son las informaciones aparecidas en agosto, respecto del conflicto entre Valparaíso y San Antonio

<sup>19</sup> BOISIER, Sergio, "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público", *op. Cit.*

por la localización del consorcio naviero EUROSAL. La situación de la V Región queda explicitada en el siguiente comentario: "Los empresarios agrupados en COREM, a la cual también se han incorporado algunos segmentos profesionales de Valparaíso y otros como la Cámara Aduanera, encabezados por Carlos Calderón, se quejaron de la permanente discriminación que sufren las iniciativas destinadas a desarrollar las regiones" (*El Mercurio*, 30 de julio).

Referente a la X Región, las informaciones que revelan la situación regional están referidas a la constante solicitud de un comité de la ciudad de Valdivia para constituir una subregión, atendiendo sus necesidades de desarrollo.

La situación especialmente crítica de estas regiones se aprecia en el Cuadro 4, aparecido bajo el título de una información denominada geografía de la morosidad.

C U A D R O N ° 4  
CUADRO DE COLOCACIONES Y CARTERAS VENCIDAS  
A FINES DE 1983 (MILLONES DE \$)

<i>Región</i>	<i>Monto</i>	<i>%<sup>1</sup></i>
I	5.506	7,2
II	5.834	6,5
III	2.660	5,0
IV	6.949	3,5
V	42.725	9,0
VI	12.579	3,6
VII	16.242	4,6
VIII	23.064	6,8
IX	13.106	8,4
X	17.576	9,8
XI	728	9,3
XII	842	12,2
Región Metropolitana	892.864	10,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.049.678</b>	<b>9,9</b>

*Fuente:* "El Mercurio", 22 abril 1984.

<sup>1</sup> Como porcentaje del total de créditos concedidos en cada región.

Que el gobierno central no ha sopesado suficientemente el impacto diferencial de la crisis económica en las regiones, parece claro. La explicación más plausible señala que, en estos casos, "los árboles no dejan ser el bosque", dado que el gobierno busca mantener el equilibrio de los grandes agregados macroeconómicos, y así la crisis es considerada, analizada y discutida sólo como una situación que ha afectado al cuadro global de la economía, sin considerar sus impactos subnacionales<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> BOSIER, Sergio, "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público", *op. cit.*, p. 23.

Confirmado el impacto diferencial de la crisis en las regiones, corresponde ahora realizar algunos comentarios a las informaciones políticas. Sin lugar a dudas que este tipo de informaciones refleja una situación de descontento generalizado, y que, como se dijo anteriormente, tiene su máxima expresión en los hechos acaecidos en Punta Arenas en el mes de marzo. A partir de este mes las informaciones políticas dominan sin contrapeso en las regiones, y se canalizan hacia las reacciones suscitadas por el proyecto de ley de los partidos políticos y hacia el diálogo político entre opositores y gobiernistas, que se localizó principalmente en la VIII Región.

Esta sección del análisis estaría incompleta sin una referencia específica al caso de la Región Metropolitana. Las informaciones vinculadas a cuestiones sociales, políticas, ecológicas y espaciales conforman el *corpus* noticioso del período analizado. La relativa escasa presencia de informaciones económicas se debe a que, a pesar de los efectos negativos de la crisis, la política económica ha tendido a favorecer a esta región o a algunos de sus grupos sociales. La reiterada argumentación de las autoridades económicas del gobierno, respecto al equilibrio de los agregados macroeconómicos y la protección al consumidor, se traduce espacialmente en beneficios para esta región, ya que, como se ha señalado, "la administración de un país sobre la base de juicios promedios y de medidas homogéneas *tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas*, acelerando así el proceso acumulativo de concentración"<sup>21</sup>, y que "la promoción industrial no espacial favorece los centros más grandes diversificados y castiga a los centros secundarios especializados en líneas de productos más tradicionales"<sup>22</sup>.

Por otra parte, siendo la función de asignación de recursos de naturaleza centralizada, no aparece como extraña la gran cantidad de información vinculada a cuestiones sociales y espaciales, puesto que el análisis de contenido revela una profusión de obras sociales y de infraestructura. En opinión de *El Mercurio*, este es un problema que repercute negativamente en el proceso de Regionalización: "Este excesivo desarrollo metropolitano es un defecto serio. Recordemos que la región santiaguina cuenta con casi el 40% de la población del país. Para corregirlo, el gobierno adoptó un camino muy promisorio, el de la regionalización. Las regiones debían ser prácticamente autónomas y en ellas debiera adoptarse la mayoría de las decisiones. Sin embargo, con la llegada de la recesión económica, y aún antes de que ésta sobreviniese, se ha advertido en los organismos ministeriales una clara tendencia a otorgar los recursos en forma centralizada, lo que actúa en contra del proceso de regionalización. Ello trae como corolario que los secretarios ministeriales, al no contar con los medios, tiendan a convertirse en una mera instancia de tramitación"<sup>23</sup>.

Al igual que en el caso de otras regiones del país, la mayor información es de tipo político, siendo los protagonistas principales actores privados. Por supuesto que el gobierno de la Región Metropolitana no permanece impávido frente a esta situación, y trata de canalizar las presiones sociales hacia lo que

---

<sup>21</sup> BOISIER, Sergio, *Diseño de Planes Regionales. Métodos y Técnicas de Planificación Regional*, Madrid, España, Centro de Perfeccionamiento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, p. 16.

<sup>22</sup> HAMER, Andrew, *Decentralized Urban development and Industrial Location. Behaviour in São Paulo, Brazil, A Synthesis of Research Issues and Conclusions World Bank Staff Working Papers*. Number 732, p. xiii.

<sup>23</sup> Diario *El Mercurio*, 20 febrero, 1984.

se denomina sociedad tecnificada y de verdadera participación social, como se advierte en i) la constitución de un Cabildo Abierto, en clara respuesta a los llamados similares que realizó la oposición en el mes de enero, y ii) la convocatoria a diferentes grupos sociales para analizar el Nuevo Plano Regulador de la ciudad en meses posteriores.

#### 4.2. *Del análisis cualitativo*

Esta sección del análisis tiene un doble objetivo. Por un lado, intenta develar el mensaje "regional" explícito o implícito del diario *El Mercurio*; por otro, pretende proporcionar algunos elementos que sirvan para realizar una evaluación global del proceso de Regionalización en función del marco conceptual presentado en el punto 3 y su confrontación con la información periódica, especialmente aquella protagonizada por las autoridades de gobierno.

##### 4.2.1. *El mensaje "regional"*

El mensaje "regional" que puede extraerse del análisis de contenido se estructura en tres aspectos: i) política económica "no discriminatoria"; ii) crecimiento de la Región Metropolitana; y iii) participación social.

###### — *Política económica "no discriminatoria"*

La argumentación utilizada para apoyar una política arancelaria pareja y baja, y un tipo de cambio real, se fundamenta en su supuesta "no discriminación" y prevalece en el periodo enero-mayo. Al respecto, el siguiente comentario es ilustrativo: "...Sin embargo, la balanza parece inclinarse hacia el lado del arancel parejo por consideraciones no económicas de incuestionable valor. La primera de ellas es el carácter no discriminatorio entre las distintas actividades productivas, que así no quedan a merced de la discrecionalidad funcionaria, por ilustrada que pueda ser..." "...La sola existencia de las sobretasas ha dado lugar a irregularidades que, con razón, han motivado el reclamo de quienes se han visto afectados por esta desleal competencia..." (7 mayo, 1984). Esta postura se contradice, sin embargo, cuando con motivo de cambios en los aranceles para productos importados agrícolas se argumenta de la siguiente forma: "Es evidente que hay cultivos y regiones del país que merecen alguna clase especial de programas o incentivos, pero en esta materia no se debe ir al otro extremo, que perjudique las actividades más dinámicas y que dan más empleo, como es el caso de la fruticultura y los bienes con potencial de exportación" (3 junio, 1984). Esta postura favorable a las regiones con base exportadora queda meridianamente clara el 2 de agosto, cuando se precisa: "La situación actual en el agro es de una franca protección a la forestación, la producción lechera y la de ciertos cultivos tradicionales como el trigo, la remolacha y las oleoginosas. En contraposición a estos rubros se encuentran los que sufren los efectos adversos de los mayores aranceles y la protección antes citada que son, entre otros, la fruticultura, la chacarería, la ganadería y, en general, las producciones que gozan de ventajas comparativas o que tienen potencial de exportación".

En resumen, una postura regional claramente discriminatoria y favorable a las regiones con base exportadora, que se argumenta en función de la "no discriminación" de instrumentos de política homogéneos. En este contexto —a riesgo de ser repetitivo— conviene reproducir nuevamente el siguiente comentario: "La

gran mayoría de los instrumentos usuales de política económica..., han sido concebidos para operar en medios económicos y sociales considerablemente homogéneos... Muy diferente es el milieu económico y social de los países en desarrollo, caracterizados parcialmente, como se dijo, por importantes heterogeneidades por un lado y estructuras monopólicas por otro... Más aún, la administración de un país sobre la base de juicios promedios y de medidas homogéneas tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas, acelerando así el proceso de concentración"<sup>24</sup>.

— *Crecimiento de la Región Metropolitana*

Las informaciones sobre el crecimiento de la Región Metropolitana y, especialmente, de la ciudad de Santiago, son numerosas y en general contradictorias. En determinadas ocasiones el crecimiento de Santiago llega incluso a ser calificado como negativo: "Este excesivo desarrollo metropolitano es un defecto serio. Recordemos que la región santiaguina cuenta con el 40% de la población del país... Aparte de esta grave deformación que experimenta la capital, el país cuenta con núcleos poblados que están bastante bien distribuidos a lo largo de su extenso territorio. Tal vez pudiera dársele apoyo a algunos de ellos... para disminuir la concentración industrial y, por ende, demográfica en la Región Metropolitana" (20 mayo, 1984).

Sin embargo, esta posición se ve refutada el 22 de agosto, cuando analizándose el futuro de la ciudad de Santiago, se señala que "...en los últimos 25 años la población de la capital casi se ha duplicado... Para algunos, estas cifras son alarmantes y sugieren impedir el mayor crecimiento de la ciudad. El tamaño de Santiago, sin embargo, no puede considerarse extraordinario en el contexto general de las capitales del mundo. Su crecimiento tampoco se acerca al de otras ciudades y, aunque existen algunos problemas relacionados con la calidad de la vida en nuestra capital, éstos no deben exagerarse".

Dos posturas absolutamente contrapuestas. La una, abogando por el principio de la equidad, y la otra, argumentando hacia la eficiencia que se constituye en el marco general dentro del cual se arguye a favor o en contra de la línea 2 del Metro y de los problemas ambientales de Santiago. Aventurando una hipótesis al respecto, es posible señalar que este cambio en la argumentación se produce como una reacción al cambio de política económica acaecido en el mes de junio, y que al proteger algunas actividades agrícolas pudiera también conducir a medidas tendientes a desincentivar el crecimiento de Santiago, con la consecuente reducción del crecimiento económico en el corto plazo.

— *Participación y poder social*

Habida cuenta de que el gobierno militar atribuye la ruptura institucional de 1973 a la excesiva politización del país, se implementa a la brevedad —como se señalara anteriormente— el proceso de Regionalización para alcanzar "una sociedad tecnificada y de verdadera participación social". La distinción que se hace entre poder político y poder social remite la participación a los CODERES y CODECOS, ahogándose decididamente en su favor, como en el siguiente comentario: "Es comprensible que la comunidad quiera darse un sistema de

<sup>24</sup> BOISIER, Sergio, *Diseño de Planes Regionales*, op. cit., pp. 15 y 16.

gobierno y administración regional y comunal distinto al imperante anteriormente, atendiendo a las lamentables distorsiones que aquél sufrió como consecuencia de una excesiva politización. De ahí que sea prudente no posponer el ensayo de las nuevas instituciones, pues la evolución política podría determinar que, a la postre, no llegasen a enraizar en la conciencia cívica, y el consiguiente vacío produjese, en el mejor de los casos, una recaída en los mecanismos vigentes hasta 1973, pese a sus deficiencias" (21 mayo, 1984). Un planteamiento similar se hace el 25 de agosto, al señalar "...resulta necesario insistir, una vez más, en la urgente conveniencia de que los mecanismos diseñados por la Carta sean puestos en marcha lo más pronto posible durante el periodo de transición, pues si no se ensaya y corrige su funcionamiento durante ese lapso... todo el sistema podría ser demolido integralmente por una futura Administración, si no se hubiese arraigado en la conciencia colectiva. O, todavía peor, esa estructura podría ser desnaturalizada e instrumentalizada con fines totalitarios". Finalmente y justificando su no puesta en marcha en virtud de estudios aún no completos, se proporciona ahora una argumentación totalmente diferente: "Sin embargo, no puede olvidarse que el marxismo es hábil en la infiltración de los cuerpos intermedios. Siendo así, será tanto mayor la dificultad que encuentre en su labor de penetración cuanto mayor sea la congruencia entre la estructura de administración regional y comunal y las normas generales de defensa autototalitaria que la Carta establece, cuyo valor real resalta cuando se piensa que, en la práctica, una defectuosa estructuración de los CODERES y CODECOS podría favorecer esa infiltración".

#### 4.2.2. *Un intento de evaluación global*

Resulta evidente señalar que el proceso de Regionalización se encuentra detenido, sea cual fuere el ámbito que se analice. El análisis cuantitativo y cualitativo realizado debiera haber dejado esto claro.

Si la planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal en el sentido de ser una responsabilidad compartida por el Estado y la región, la puesta en vigencia de la Regionalización dista mucho de esto. La función de asignación, a pesar que es de naturaleza central, está excesivamente centralizada y, como se dijo, "los árboles no dejan ver el bosque". La función de compensación aparece como absolutamente ineficiente para contrarrestar los efectos concentradores y excluyentes del modelo global. Incluso esta función, que por naturaleza es desconcentrada, aparece en el periodo analizado como concentrada: "Los Intendentes... solicitaron más autonomía en el manejo y aplicación de ciertos fondos regionales y pidieron una mejor coordinación con los organismos de nivel nacional (12 enero, 1984). Finalmente, la función de activación social está paralizada en lo que al gobierno compete.

Las palabras del actual Mandatario con ocasión de los 10 años de la Regionalización si bien apuntan al "deber ser", no corresponden a la realidad actual. Caricaturizando lo anterior es posible señalar, como lo hizo Lukas el 14 de julio, que "se celebraron 10 años de la Regionalización fijando las plantas de seis nuevas comunas de la Región Metropolitana".

Que la Regionalización se encuentra estancada es también la opinión de un miembro de la Junta de Gobierno, quien señaló que esto se debe "a un problema de gobierno, a un problema de manejo" (4 de agosto de 1984).

Sin embargo, las comunidades regionales están muy activas, lo que hace abrigar fundadas esperanzas, ya que ningún sistema, por perfecto que sea, producirá los resultados esperados a menos que el hombre consienta a ello.