



Universiteit
Leiden
The Netherlands

‘Santiago no es Chile’: cambio socioinstitucional, inequidades territoriales y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010

Veyl Ahumada, I.M.

Citation

Veyl Ahumada, I. M. (2015, October 8). *‘Santiago no es Chile’: cambio socioinstitucional, inequidades territoriales y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/35810>

Version: Corrected Publisher’s Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/35810>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/35810> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Veyl Ahumada, Iván Marcelo

Title: 'Santiago no es Chile': cambio socioinstitucional, inequidades territoriales y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010

Issue Date: 2015-10-08

Conclusiones

En los capítulos anteriores, se ha intentado hacer notar que la dimensión territorial contribuye a una lectura matizada del fenómeno de la desigualdad social y los procesos de desarrollo. Especialmente en los países de América Latina y El Caribe las inequidades territoriales constituyen una dura capa que se ha entrecruzado con otras asimetrías económicas y sociales, comprometiendo la gobernabilidad democrática y las expectativas de desarrollo. Especialmente dentro de los últimos años, América Latina ha debido sobrellevar el triste record de ser la región más desigual del mundo. En este escenario, el centralismo, la hipertrofia de las metrópolis, la concentración de la población en unos pocos centros urbanos, el rezago de las comunidades rurales, campesinas, indígenas y periféricas dan cuenta de un complejo panorama para las expectativas de construir sociedades más equitativas, justas y democráticas.

En América Latina, desde los primeros años de independencia colonial, la definición del tipo de organización territorial del Estado fue objeto de sendas disputas, guerras y conflictos. Ya sea como Estados unitarios o federales, los distintos países de la región se enfrentaron tempranamente con la tradición centralista que se constituyó como una espesa mezcla de componentes heredados del colonialismo y de elementos singulares. Chile no fue la excepción. La disputa entre pipiolo y pelucones se distinguió, entre otros factores, por las ideas progresistas que buscaban construir un Estado representativo del desarrollo de las provincias. Freire, Matta, Infante, entre otros, se convirtieron en ideólogos e impulsores del proyecto federalista que fue tempranamente truncado (1823-1831). Sin embargo, la inestabilidad político-social reinante no fue garantía para la continuidad y consolidación de un régimen federalista que encontró diversos obstáculos, algunos de ellos vinculados con pugnas entre provincias y la injerencia de grupos conservadores que veían al federalismo como fuente de inestabilidad y desorden.

La llegada de los conservadores al poder no sólo dejó sin aliento a los liberales sino que, además, dejó sin respiración al proyecto federalista que terminaría ahogándose con la conformación del Estado portaliano y la República Conservadora. El “peso de la noche” alegado por Portales justificaba la conformación de un Estado fuerte, autoritario y centralizado. Luego de la Batalla de Lircay (1830), la Constitución de 1833 –que vino a reemplazar a los ensayos constitucionales precedentes que se habían comprometido con el régimen federal (1826 y 1828) –, se encargó de institucionalizar el régimen presidencialista y el Estado unitario. Durante la República Conservadora (1831-1861) las elites de la capital se impusieron sobre las provincias en un proyecto nacional fundado en un discurso que justificaba la ruptura con el centro político hispánico colonial. La construcción de república y nacionalidad se

caracterizaron por la definición de símbolos, signos y significados que apelaban a definir los elementos comunes de “la patria”. Entre los vínculos comunes, se apelaba al territorio, la lengua, la construcción de valores y la identidad cultural. La elaboración de representaciones pseudo-folklóricas de historiadores y escritores de la época realzaron, por ejemplo, la imagen del roto, del indio y el mestizo para, de esa forma, “rastrear” la identidad del “ser chileno” y alimentar el significado y el sentido de “la patria”. Pese al centralismo político que fue tempranamente enfrentado por las provincias con mayor ‘peso’ político, económico y demográfico (Concepción, Valparaíso y Copiapó), la ideología y grupos federalistas se mantuvieron constantemente coartados. Salvo la revolución de 1859 que marcó el derrocamiento del conservadurismo a través de la incubación de ideas liberales en las provincias, no hubo mayores intentos efectivos que hayan logrado establecer un sistema federal.

Luego del fin de la República Conservadora, los gobiernos de Joaquín Pérez, Errázuriz y Pinto dieron paso a la primacía del Partido Liberal que continuó con una campaña de expansión y colonización territorial hacia los extremos norte y sur del país. Hacia fines del periodo decimonónico, se comenzaba a consolidar, por el sur, la Pacificación de la Araucanía mientras que, por el norte, se desataba la Guerra del Pacífico (1879-1883) dentro de un escenario marcado por los intereses económicos del salitre. La anexión de Tarapacá y Antofagasta no solamente modificó el mapa socioterritorial chileno sino que, además, cambió el tipo de relaciones internacionales con las naciones vecinas de Perú y Bolivia. Diez años más tarde, se producía una nueva crisis política que desencadenó la Guerra Civil de 1891 y el fin de la República Liberal. La implementación de un régimen pseudo-parlamentario (pseudo porque continuó rigiendo la Constitución de 1833) concurrió con la formulación de la *Ley de Comuna Autónoma* que comenzó a regir en estricto rigor en 1892, ampliando las atribuciones a los municipios y definiendo funciones a los municipios emergentes. Una de las funciones que causó mayores controversias fue la entrega del manejo de elecciones políticas a las municipalidades cuestión que, con un incipiente control de gestión, no pudo ir contra del surgimiento de caudillos y prácticas de cohecho y corrupción. No obstante lo anterior, esta ley fue concebida como un avance en materia de descentralización y autonomía municipal.

Junto con la anexión de Tarapacá, el Estado chileno, en medio de crisis y revueltas, logró compensar el déficit fiscal gracias a los tributos del salitre e impulsar un conjunto de obras públicas desde un comando centralizado, donde un escaso poder de decisión –por no decir nulo– tuvieron las nuevas provincias norteñas anexadas. Esto generó cierta estabilidad económica-fiscal que, sin embargo, no fue garantía de apaciguamiento de los conflictos a nivel nacional entre el poder parlamentario y el presidencial, y los conflictos a nivel territorial entre los grandes capitales mineros y la inmensa masa de obreros que

habitaban y laboraban en las localidades salitreras. De tal manera que esta situación tampoco se tradujo en mayor estabilidad sociopolítica, especialmente en el norte grande de Chile donde se generaron grandes rebeliones obreras que terminaron, comúnmente, con la represión por parte del ejército y sangrientas matanzas. Así, las relaciones que desde un comienzo estableció el Estado y las élites gobernantes con los actores socioterritoriales de la Provincia de Tarapacá estuvieron permanentemente signadas por la perspectiva geopolítica y las disputas que no concluyeron con el Tratado de Paz y Amistad de 1904 firmado entre Chile, Perú y Bolivia. La preocupación principal del Estado central fue la escalada del conflicto obrero que, desde una perspectiva centralista, era fuente de inestabilidad política y agitación social. La formación del Partido Comunista, el Partido Socialista de Chile, la mancomunal obrera, la prensa de izquierda y una serie de organizaciones sociales pro defensa de los intereses laborales y colectivos generaron un tenso ambiente entre los obreros, los grupos capitalistas y los gobiernos de turno.

La llegada de Arturo Alessandri al poder presidencial (1920-1925), después de haber sido Senador por la Provincia de Tarapacá (1915), marcó un nuevo impulso para los liberales. Casi al final de su mandato, Alessandri debió enfrentar la crisis económica provocada por la Primera Guerra Mundial y los efectos nocivos asociados de la creación del salitre sintético. A ello se sumó el descontento social, el obstruccionismo parlamentario y las revueltas de una facción de militares que pusieron en jaque el gobierno alessandrista. Este ambiente terminó inmovilizando la gestión de Alessandri y comenzó a sellar definitivamente el futuro del sistema parlamentario en Chile. En consecuencia, una de las últimas obras de Alessandri se encaminó a retomar la senda presidencialista a través de la formulación de la nueva carta constitucional que debutaría en 1925.

En general, los continuos conflictos del ejecutivo con los congresistas concentraban la atención de los gobernantes en las disputas que se generaban en Santiago. Además, la concentración de grupos oligarcas que desde Santiago regían la vida económica, política y social del país daba tempranamente cuenta del peso del patrón centralista en la organización del país. Ya a fines de los años veinte, después de que Alessandri reinstalara el régimen presidencialista y luego del quiebre democrático tras el golpe de Estado propinado por Carlos Ibáñez del Campo, la crisis de Wall Street azotó potentemente a la economía nacional y, particularmente, a la industria del salitre. Este escenario fue caldo de cultivo para la emergencia de nuevas corrientes de pensamiento que buscaron comprender las causas de los problemas económicos y sociales de América Latina y Chile. Mientras tanto, en la Provincia de Tarapacá se impulsaba un invasivo proceso de chilenización, ad portas de definirse mediante referéndum jurisdicción de Tacna y Arica (1929).

La llegada por segunda vez de Alessandri al poder presidencial (1932-1938) se concretó en este complejo escenario de crisis e inestabilidad económica. Paralelamente, un grupo de pensadores comenzó a perfilar el estructuralismo latinoamericano y la corriente desarrollista, estimulándose una renovación del pensamiento económico y social. La influencia de pensadores como Prebisch, Sulkel, Störh y la formación de instituciones como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), estimularon vigorosamente el debate público y académico en materia de crecimiento económico, desarrollo y subdesarrollo. Además de la acostumbrada preocupación por los problemas económicos y sociales, destacó el interés por el territorio, el desarrollo regional, el éxodo rural, los procesos de urbanización y el hipertrofiado crecimiento de las metrópolis. En los intentos de explicación de las causas de las disparidades espaciales, la perspectiva estructuralista y enfoques como la teoría de la dependencia cruzaron rápidamente el debate.

En el plano nacional, no será sino hasta la década de los cincuenta cuando se vean medidas concretas a favor de la descentralización, habida cuenta de la férrea tradición centralista y el enérgico sentimiento anti centralista arraigado en las provincias. Particularmente en la Provincia de Tarapacá, el sentimiento anti-centralista que brotaba desde el discurso de los agentes territoriales se profundizó a la par del ocaso de la industria del salitre. La crisis económica del país y la región se prolongó varios por más de dos décadas, reforzando el sentimiento anti-centralista y estimulando una activa participación de las sociedades civiles locales. Posteriormente, durante los gobiernos radicales y siguientes se fraguaron políticas especialmente dirigidas al desarrollo de zonas extremas que derivaron, en el caso de la Provincia de Tarapacá, en la instalación del Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica. Si bien estos instrumentos lograron estimular el desarrollo económico local, no lograron ampliar ni extender significativamente los frutos hacia la provincia de Tarapacá, desembocando en la configuración de inequidades intrarregionales y un patrón de desarrollo segregativo. En ese sentido, la creación de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) signó la revisión de las políticas territoriales, el modelo de organización económico-social centralista y la planificación centralizada.

Con estos antecedentes, más el peligro latente de un conflicto bélico con Perú y Bolivia, el régimen militar no titubeó en desplegar un conjunto de cambios estructurales que buscaron modificar la matriz sociopolítica que venía rigiendo a nivel nacional y subnacional. Más que cambios liberalizadores (que en el plano económico fueron sustantivos), el nuevo régimen consolidó una política geomilitar, basada en la ideología de seguridad interior del Estado, de corte proteccionista y celosamente controlada desde el nivel central. La demonización del Estado y los grupos de izquierda vino acompañada del engrandecimiento del mercado y la propiedad privada. En este contexto, la

reforma descentralizadora se alzó como una estrategia de modernización del Estado con un fuerte componente ideológico ligado a la idea de que la regionalización permitiría un mayor acercamiento del Estado a los problemas de los ciudadanos en los distintos territorios y el fortalecimiento de una democracia inexistente.

Entre otras medidas, la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) tempranamente permitió la elaboración de un conjunto de propuestas en materia de descentralización. La división del país por regiones (1976) fue una de las medidas de mayor vistosidad, modificando el antiguo ordenamiento basado en provincias, departamentos y comunas. El estreno de las regiones estuvo acompañado de un proceso de desconcentración de servicios públicos y municipalización de políticas sociales que lejos estuvo de acercarse a un proyecto de descentralización político-administrativa con una real concesión de facultades decisorias y procesos participatorios. El enfoque subsidiario, la desvinculación entre objetivos macroeconómicos y objetivos macrosociales, el perfil autoritario de gobernanza y, en general, la transformación del Estado y de su relación con el sistema económico y social permearon la aplicación de medidas que eran comunicadas por la “oficialidad” como procesos técnicos necesarios y distintivos de políticas impulsadas por el régimen militar. Entrelineas, el proceso de descentralización se hacía notar, falsamente, como una iniciativa “sin precedentes” y como parte integrante del conjunto de reformas institucionales que se conoció como “las siete modernizaciones”.

Indudablemente las concepciones de Estado, mercado y sociedad cambiaron radicalmente en este periodo. Así también la expresión territorial de cada uno de estos sistemas. En la región de Tarapacá, las improntas neoliberal y militar del nuevo régimen estuvieron profusamente arraigadas. Prueba de lo anterior fue la aniquilación de la Junta de Adelanto y el Puerto Libre (algo que no olvidan los ariqueños), la creación de Zona Franca de Iquique y el minado de las fronteras. Como consecuencia de estas medidas, las inequidades socioterritoriales que se venían arrastrando por el pujante desarrollo de Arica y el rezago de Iquique y las comunas rurales se invirtieron. Arica quedó sumida en una profunda crisis que hasta el día de hoy no se recupera, mientras que Iquique, mediante el enclave económico de zona franca, comenzaba a recuperar dinamismo aunque supeditado a los vaivenes de la economía internacional y el modelo aperturista. Así como Chile se ha considerado como un “experimento neoliberal”, Iquique se convirtió en el correlato territorial de este experimento.

Valga la pena precisar que la crisis de Arica no se explica únicamente por factores internos (políticas centralizadas, subsidiarias y sectorialistas atomizadas que no lograron captar las singularidades territoriales, visión geopolítica restrictiva, débiles capacidades endógenas). Las tensiones y

peligros latentes de un conflicto bélico con Perú y Bolivia estuvieron permanentemente presentes en el imaginario colectivo y en el imaginario que ha estado detrás de los diseñadores de políticas públicas y los tomadores de decisiones. Este clima de tensiones con los países limítrofes ha sido un factor que, indudablemente, ha pesado a la hora de la definición y toma de decisiones relativas al desarrollo socioterritorial de esta zona. Recordemos el Plan Baladre y la instalación de una zona franca en Tacna- Perú (ZOTAC) que terminaron “asfixiar” las posibilidades de desarrollo para Arica. Arica, en este escenario, comenzó tempranamente a quedar aislada y aprisionada entre dos ciudades intermedias que se posicionaron económicamente con políticas de desarrollo relativamente similares.

Con el derrocamiento del régimen militar y el arribo de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin inició un nuevo periodo en la historia política de Chile. La transición democrática fue compleja y contempló una nutrida agenda política de cambios institucionales, donde destacó un discurso que criticaba la tibieza de las políticas de descentralización impulsadas por el régimen militar. Con esto, el discurso oficialista aludía a la necesidad de impulsar un proceso de descentralización “genuino” y verdaderamente democrático. Se trataba de un desafío complejo considerando el deteriorado panorama económico-social, así como los amarres político-institucionales y constitucionales que dejó la dictadura. Así, con la formulación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR N°19.175) el primer gobierno de la Concertación buscó consolidar el espacio regional como un nivel estratégico de articulación entre el nivel local y el nacional. Para ello se requeriría de una institucionalidad pública ad hoc, que condujera el proceso político y la construcción social del desarrollo regional. La creación de los gobiernos regionales y los consejos regionales de desarrollo, junto con la restitución de la labor del Congreso y la elección popular de alcaldes y concejales, formaron parte de un conjunto de cambios que se combinaron con estructuras e instrumentos ya establecidos como, por ejemplo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal (FCM).

Ahora bien, el caso de Chile demuestra que las inequidades socioterritoriales no necesariamente responden al clásico patrón centro-periferia. Aunque los ciudadanos, habitantes y actores regionales de zonas extremas portan un sentimiento del abandono y aislamiento geográfico, los datos recogidos muestran que las brechas socioterritoriales en ámbitos como la distribución del ingreso, seguridad pública y calidad de vida urbana, por ejemplo, tienden a concentrarse en el Gran Santiago. Sin embargo, cuando se integra en los análisis a los espacios rurales, el panorama socioterritorial se modifica significativamente. En la conformación de los espacios urbanos y rurales de la región de Tarapacá ha predominado la desintegración y fragmentación

económico-social. Las escasas convergencias y concurrencias en el desarrollo urbano y rural que caracteriza a la región de Tarapacá se amplifican cuando se comparan estos espacios a nivel país. Ahí es posible advertir ingentes brechas entre las comunas más pudientes de la capital (Vitacura, Las Condes, Providencia) y las comunas rurales pertenecientes a regiones periféricas y zonas rezagadas del extremo norte del país (Visviri, Cochane, Camiña).

No hay que olvidar que durante los cuatro gobiernos de la Concertación se realizaron diversas modificaciones y mejoramientos del sistema regional de gobierno y administración del Estado. Sin embargo, desde la implementación de la nueva institucionalidad pública regional las inequidades socioterritoriales registradas en ámbitos significativos del desarrollo se han mantenido y, en el mejor de los casos, se han reducido tenuemente. La afirmación de que “el centralismo está matando Chile” da cuenta de profundas fisuras y asimetrías en el desarrollo social y territorial del país. Estas grietas no responden, simplemente, a percepciones subjetivas infundadas y/o ideológicamente inducidas. Tampoco quiere decir que el centralismo sea un factor unicausal en la reproducción y generación de inequidades socioterritoriales. Como vimos en el transcurso de este estudio, las brechas territoriales no sólo cubren la dimensión económica. También son alarmantes las brechas en los desarrollos institucionales (entre municipios, gobernaciones y gobiernos regionales) y en los resultados e impactos de las políticas públicas. En ámbitos claves del desarrollo regional como, por ejemplo, educación, vivienda y salud pública las brechas entre la región de Tarapacá y la zona metropolitana han tendido a perpetuarse mientras que en otros ámbitos como la seguridad pública, por ejemplo, se han equiparado y han exhibido un comportamiento relativamente similar. No es de extrañar, entonces, que en el ámbito de la educación pública se haya desatado un intenso debate sobre la posibilidad de desmunicipalizar y recentralizar la administración y gestión de esta política. El Estado, desde esta lógica, ha operado en algunos casos como facilitador del desarrollo territorial mientras que, en otros casos, ha operado como un obstaculizador en la generación de equidad territorial. En otros términos, son las propias políticas públicas las que, dada su ceguera espacial, han tendido a perpetuar un patrón de desarrollo socioterritorial inequitativo. En este sentido, lo importante es identificar cómo se ha reorganizado el Estado y la sociedad chilena sobre la base de las concurrencias entre centralismo y descentralización y no simplemente sobre la base de la oposición o búsqueda de un estado “puro” de descentralización.

El remozamiento y reconfiguración de una estructura institucional para el desarrollo regional estuvo acompañada de la emergencia de nuevos actores socioinstitucionales. Complementariamente, se elaboró un marco legal de participación ciudadana que ha sido restrictivo en los aspectos de resolutiveidad y toma de decisiones. Dirigentes sociales y representantes de la ciudadanía

solamente poseen un rol consultivo, sin injerencia en las resoluciones finales que sean adoptadas. Además, este marco no ha estimulado la rotación en el poder y la emergencia de nuevos líderes sociales y políticos. De acuerdo a lo que es posible deducir de los análisis, la conformación de capacidades endógenas fue un dificultoso proceso de aprendizaje tanto para los actores nacionales como para los subnacionales. No se trata tan sólo de seguir sentando más actores a las mesas de trabajo por la descentralización del Estado y la regionalización del país. Tanto o más valorable por los agentes regionales es tratar de construir un sistema verdaderamente participativo, con pactos y acciones estratégicas decididas y financiadas regionalmente. En este contexto, las nociones de autonomía y democracia territorial brotaron recurrentemente en los discursos de reivindicación de los agentes regionales, aunque sin una clara comprensión de su significado y, por lo tanto, sin propuestas concretas para avanzar en ese camino.

La descentralización política se ha identificado como una dimensión específica que no ha logrado avanzar, en el caso chileno, como ha conseguido progresar la descentralización administrativa y la descentralización financiera-fiscal, aunque estas últimas hayan sido ponderadas como “medidas insuficientes” por los agentes regionales. El nivel político intermedio (regional) de gobierno y administración del Estado permaneció atado al nivel nacional/central, mientras que el nivel local fue cooptado por caudillismos que adoptaron prácticas políticas oscuras y terminaron por instrumentalizar y politizar el debate sobre descentralización y regionalización. También la composición centralista de los partidos políticos, favorecida por el sistema binominal y la tradición presocrática, tendieron a condicionar el funcionamiento de la estructura territorial del Estado y las relaciones de éste con la sociedad civil.

Los análisis de las relaciones multinivel en el ámbito de gobierno y administración del Estado muestran que si bien las estructuras y cuerpos normativos permitieron montar una nueva institucionalidad pública para el desarrollo regional, la fragmentación institucional, las dinámicas obstruccionistas, la falta de legitimidad política de los gobiernos regionales, las prácticas clientelares a nivel local, el soborno y la corrupción han resaltado como aspectos críticos. Esto quiere decir que la criticada ineffectividad del proceso de descentralización ha descansado también en factores y relaciones sociopolíticas que se configuran dentro de los territorios y no, únicamente, en las arbitrariedades de un proceso de regionalización que ha sido conducido, principalmente, desde el nivel nacional hacia el subnacional (políticas top-down), con un claro anclaje geopolítico controlador. En este contexto, los gobiernos regionales difícilmente lograron consolidarse como un nodo de articulación entre los niveles local y nacional. Las autoridades regionales, al deberse a las decisiones y designaciones de la elite política central, han tendido

a representar la voluntad jerárquica del nivel superior (nivel nacional) y operar, muchas veces, como un simple buzón de entrada de las demandas locales. Así, la gobernanza pública multiescalar y la planificación multiniveles han sido incipientes y rudimentarias.

Lo que demuestra el caso de la región de Tarapacá es que este nuevo esquema político-institucional para el desarrollo regional no ha estimulado el entrecruzamiento de instrumentos de planificación y gobernanza territorial. En general, ha habido una carencia de espacios dialógicos y participativos para diseñar y articular los principales instrumentos de planeación territorial (estrategias regionales de desarrollo, planes comunales e inter-comunales de desarrollo, planes de desarrollo urbano y rural, planes de obras públicas y viales, plan de ordenamiento territorial, entre otros). Sin embargo, experiencias innovadoras de políticas públicas integradoras como, por ejemplo, se ha reconocido en el Programa ChileSolidario y los gabinetes sociales del gobierno regional han intentado enfrentar esta carencia. En consecuencia, la gobernanza multiescalar, al igual que el sistema de planificación y los instrumentos de inversión regional y local, han quedado subordinados a las partidas presupuestarias, orientaciones técnicas y campos de acción definidos centralizadamente. En consecuencia, las políticas públicas e instrumentos de planificación regional y local, en general, han tendido a retraducir el diseño nacional. Así también, los recursos financiero-fiscales y partidas presupuestarias destinadas a la ejecución de líneas estratégicas para el desarrollo regional de Tarapacá continuaron definiéndose centralizadamente. Dependiendo de la calidad gubernativa para el desarrollo regional, vale decir, de las capacidades de gestión de autoridades y equipos políticos para conducir la región, estas partidas han podido ser traducidas en un gasto público eficaz, eficiente, territorialmente pertinente y equitativo en su distribución.

Así, en relación con la hipótesis planteada al inicio de este libro, es posible señalar que el caso de Tarapacá demuestra que la estandarización, homogeneización, homologación e, incluso, adecuación territorial de políticas públicas diseñadas centralizadamente han tendido a provocar impactos diferenciados y, en ocasiones, contraproducentes con las necesidades de la región. El arquetipo institucional vertical y centralizado ha predominado en el ciclo vida de las principales políticas públicas que han sido dirigidas al desarrollo regional, sin participación sustantiva y vinculante de quienes son reconocidos como sujetos/beneficiarios, finalmente, de estas políticas. De esta forma, las reformas vinculadas con los procesos de regionalización en este periodo no sólo se pueden caracterizar como parte de un proceso inconcluso sino que, además, como un proceso difuso, ilegítimo y descoordinado que ha tendido a incrementar el sentimiento de abandono en regiones extremas y fronteras como Tarapacá.

La deconstrucción del Estado unitario-centralizado ha sido un proceso gradual pero, por sobre todo, repleto de trabas y resistencias que han generado la sensación en la opinión pública que, en definitiva, no se ha avanzado hacia una “descentralización efectiva”. Este es el caso de demandas ciudadanas ‘vox populi’ que vienen oyéndose desde la formación del Estado chileno como, por ejemplo, la elección popular de los intendentes. La regionalización se ha convertido en un constructo artificioso y ficticio. El clamado ciudadano por una “descentralización efectiva” esconde un sentimiento de sedición contra el centralismo, una especie de demonización del poder central que ha dejado un escaso margen a la incorporación de enfoques multidimensionales donde se explore la complejidad y la posibilidad de entender la dialéctica centralismo-descentralización en su complementariedad más que su oposición. En este ámbito, la carencia de estudios regionales del desarrollo es un hecho y la descentralización en ámbitos claves como la investigación científica, la innovación productiva y social, y la generación de conocimientos aplicables relevantes se han erigido como indiscutidas necesidades.