

Descentralización fiscal, capacidad institucional e innovación territorial: un modelo analítico de habilitación condicional para el caso chileno y el debate latinoamericano.

Fiscal Decentralization, Institutional Capacity, and Territorial Innovation: A Conditional Enabling Analytical Model for the Chilean Case and the Latin American Debate.

Juan Pablo Espinoza Monrroy (*)

Universidad de Alicante, España

ORCID: 0009-0002-0896-7615 | jpem1@alu.ua.es

RESUMEN

Este artículo de reflexión teórica propone un modelo analítico para comprender los efectos diferenciados de la descentralización fiscal sobre la innovación territorial en contextos de capacidad institucional heterogénea, con especial referencia al caso chileno y al debate latinoamericano. Partiendo de la paradoja chilena —un Estado con indicadores de gobernanza comparativamente altos pero con apenas 14,9% de gasto público subnacional frente al promedio OCDE de 28,8% (DIPRES, 2023; OECD, 2023)—, el trabajo articula tres tradiciones teóricas: el federalismo fiscal (Oates, Tiebout, Musgrave), la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks) y la economía de los sistemas regionales de innovación (Cooke, Camagni y Capello, Mazzucato). Sobre esa base se formula el Modelo de Habilitación Condicional de la Innovación Territorial (HCIT), que postula que la descentralización fiscal opera como condición habilitante —no determinante— de la innovación territorial, cuya efectividad depende de la interacción entre dos mecanismos complementarios: la autonomía financiera subnacional y la articulación institucional. La contribución conceptual distintiva es la formalización matemática del efecto de amplificación fiscal como complementariedad estratégica, con derivación explícita de un umbral crítico de autonomía fiscal por debajo del cual la articulación institucional pierde eficacia transformadora. La Región de Valparaíso —con Viña del Mar, San Antonio y Quillota como configuraciones contrastantes— se utiliza como caso analítico ilustrativo sobre la base de evidencia secundaria verificable

* jpem1@alu.ua.es

(SINIM, Banco Central, INE, ICVU). El artículo concluye discutiendo la Ley N° 21.591 de Royalty Minero (2023) como experimento cuasinatural en curso que permitirá contrastar empíricamente el modelo y propone una hoja de ruta para su validación.

Palabras clave: descentralización fiscal; federalismo fiscal; innovación territorial; gobernanza multinivel; capacidades estatales subnacionales; complementariedad estratégica; Chile; América Latina.

ABSTRACT

This theoretical article develops an analytical framework to understand the heterogeneous effects of fiscal decentralization on territorial innovation in contexts of uneven institutional capacity, with specific reference to the Chilean case and the broader Latin American debate. Starting from the Chilean paradox—a state with comparatively high governance indicators but only 14.9% of subnational public spending against the OECD average of 28.8% (DIPRES, 2023; OECD, 2023)—the work integrates three theoretical traditions: fiscal federalism (Oates, Tiebout, Musgrave), multilevel governance (Hooghe and Marks), and the economics of regional innovation systems (Cooke, Camagni and Capello, Mazzucato). On this basis, the article formulates the Conditional Enabling Model of Territorial Innovation (CEMTI), positing that fiscal decentralization operates as an enabling—not determining—condition of territorial innovation, whose effectiveness depends on the interaction between subnational financial autonomy and institutional articulation. The distinctive conceptual contribution is the mathematical formalization of the fiscal amplification effect as strategic complementarity, with explicit derivation of a critical threshold of fiscal autonomy below which institutional articulation loses transformative efficacy. The Valparaíso Region—with Viña del Mar, San Antonio, and Quillota as contrasting configurations—is used as an illustrative analytical case, drawing on verifiable secondary evidence (SINIM, Central Bank, INE, ICVU). The article concludes by discussing Law No. 21,591 of Mining Royalty (2023) as an ongoing quasi-natural experiment that will enable empirical testing of the model, and proposes a roadmap for its validation.

Keywords: fiscal decentralization; fiscal federalism; territorial innovation; multilevel governance; subnational state capacity; strategic complementarity; Chile; Latin America.

Clasificación JEL: H77; O38; R58; H71; O18; D74.

1. INTRODUCCIÓN

Chile presenta una paradoja estructural reiteradamente señalada por la literatura comparada. Por un lado, sus indicadores de gobernanza, transparencia y eficacia estatal figuran entre los más elevados de América Latina y se acercan al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por otro, su arquitectura político-administrativa es una de las más centralizadas de la organización: el gasto público subnacional representó apenas 14,9% del gasto fiscal total en 2021, frente al promedio OCDE de 28,8% (DIPRES, 2023; OECD, 2023). En el plano de la recaudación, la brecha es aún mayor: los ingresos tributarios de gobiernos subnacionales en Chile equivalen al 3,2% del PIB, mientras que el promedio OCDE se ubica en torno al 16%; y las transferencias del nivel central representan 51,1% de los ingresos municipales en Chile, frente a 38% en promedio para la OCDE (CIPER Chile, 2025; OECD, 2018).

Esta asimetría no es una curiosidad descriptiva. Tiene consecuencias directas sobre las posibilidades de los territorios subnacionales para diseñar estrategias de innovación adaptadas a sus vocaciones productivas, construir capacidades institucionales propias y articular redes de colaboración con el sector privado y la academia. Al respecto, Aninat, Casielles, Irarrázaval, Larraín, Razmilic y Rodríguez (2020), en el informe del Centro de Estudios Públicos y el Centro de Políticas Públicas UC “Más allá de Santiago”, caracterizan el caso chileno como uno de “baja recaudación y baja descentralización fiscal”, con un gasto municipal que representó solo 14,8% del gasto general en 2018 y un gasto regional adicional de apenas 2,5%, ubicando a Chile en posiciones comparativas cercanas a Ecuador y Honduras, muy por debajo de países con niveles de ingreso similares.

El diagnóstico se inserta en un debate latinoamericano de tres décadas sobre los efectos de la descentralización. Adoptada en los años ochenta y noventa como respuesta a las crisis de legitimidad del Estado desarrollista y bajo la influencia de organismos multilaterales

que la asociaban a eficiencia asignativa y profundización democrática (Smoke, 2015), la descentralización ha ofrecido resultados notoriamente desiguales. La literatura comparada ha matizado consistentemente la tesis original del federalismo fiscal sobre la superioridad de la provisión pública descentralizada (Oates, 1972, 1999), mostrando que sus efectos dependen críticamente del contexto institucional previo, de la secuencia en que se transfieren competencias y de la disponibilidad de capacidades receptoras en el nivel subnacional (Falleti, 2005, 2010; Rodríguez-Pose, 2018; Martínez-Vázquez, Lago-Peñas y Sacchi, 2017; Letelier, 2012).

La pregunta teórica que orienta este artículo es la siguiente: ¿bajo qué condiciones institucionales la descentralización fiscal se traduce efectivamente en innovación y competitividad territorial, en un contexto como el chileno caracterizado por heterogeneidad subnacional significativa? La pregunta se formula en términos condicionales, siguiendo el giro analítico que ha reemplazado la interrogante tradicional —¿la descentralización produce mejores resultados?— por una más precisa: ¿en qué condiciones lo hace y a través de qué mecanismos?

Este artículo realiza cinco contribuciones específicas al debate. Primero, articula un diálogo teórico sistemático entre tres cuerpos de literatura que han operado en compartimentos separados: el federalismo fiscal, la gobernanza multinivel y la economía de los sistemas regionales de innovación. Segundo, formaliza matemáticamente la interacción entre autonomía financiera subnacional y articulación institucional como una complementariedad estratégica en el sentido de Milgrom y Roberts (1995), derivando explícitamente un umbral crítico de autonomía fiscal por debajo del cual la articulación pierde eficacia transformadora. Tercero, propone el Modelo de Habilitación Condicional de la Innovación Territorial (HCIT) como síntesis conceptual parsimoniosa, con cuatro proposiciones teóricas susceptibles de contrastación empírica. Cuarto, utiliza la Región de Valparaíso como caso analítico ilustrativo, sobre la base de datos verificables de fuentes oficiales (SINIM, Banco Central de Chile, INE, Empresa Portuaria San Antonio, ICVU de la CChC-PUC).

Quinto, discute la Ley N° 21.591 de Royalty Minero, promulgada en 2023, como un experimento cuasinatural en curso que permitirá contrastar empíricamente las proposiciones del modelo HCIT en los próximos años.

El artículo se estructura en ocho secciones, además de esta introducción. La sección 2 reconstruye los fundamentos del federalismo fiscal y su revisión crítica latinoamericana. La sección 3 desarrolla el enfoque de gobernanza multinivel y el concepto de articulación institucional como mediador del desempeño subnacional. La sección 4 articula la literatura sobre competitividad territorial y sistemas regionales de innovación, incorporando la noción de Estado emprendedor subnacional. La sección 5 analiza el caso chileno con datos recientes, con énfasis en la arquitectura fiscal municipal y en la Región de Valparaíso como mosaico de configuraciones territoriales. La sección 6 formaliza el Modelo HCIT, sus mecanismos y sus proposiciones derivadas. La sección 7 discute la Ley de Royalty Minero como experimento cuasinatural. La sección 8 propone implicaciones de política pública y una agenda de investigación empírica, y cierra con conclusiones.

2. EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: FUNDAMENTOS Y EFECTOS CONTINGENTES.

2.1. FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO FISCAL: EFICIENCIA ASIGNATIVA Y COMPETENCIA JURISDICCIONAL.

La teoría del federalismo fiscal, en su formulación clásica, sostiene que la asignación descentralizada de competencias y recursos produce mayores niveles de eficiencia asignativa que la provisión centralizada, bajo el supuesto de que las preferencias por bienes públicos varían entre jurisdicciones (Oates, 1972). El “teorema de la descentralización” de Oates establece que, cuando la provisión de un bien público es localizada y sus beneficios no trascienden las fronteras jurisdiccionales, la producción descentralizada es —siempre que no existan economías de escala contravinculantes— al menos tan eficiente como la centralizada, y típicamente superior. Tiebout (1956) había anticipado esta intuición en su célebre modelo

de “votación con los pies”: la movilidad de los ciudadanos entre jurisdicciones genera un mecanismo de revelación de preferencias análogo al que opera en los mercados, presionando a los gobiernos subnacionales hacia la provisión eficiente de bienes públicos. Musgrave (1959), por su parte, estructuró el argumento normativo distinguiendo tres funciones fiscales del Estado —asignación, redistribución y estabilización— y asignando diferenciadamente cada una a los distintos niveles de gobierno: la asignación a los niveles subnacionales, la redistribución y estabilización al nivel central, en virtud de sus respectivas capacidades institucionales y de los problemas de externalidades involucrados.

Esta tríada teórica dotó a la descentralización de un andamiaje normativo robusto que sustentó reformas fiscales territoriales en numerosos países. La literatura posterior incorporó refinamientos significativos. Weingast (1995) articuló el concepto de “federalismo que preserva el mercado” (market-preserving federalism), sosteniendo que la competencia interjurisdiccional disciplina el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales y limita los incentivos a la expansión estatal ineficiente. Qian y Weingast (1997) extendieron el argumento al análisis de economías en transición, sugiriendo que la descentralización fiscal puede operar como sustituto funcional de instituciones democráticas ausentes en contextos de desarrollo institucional débil, al introducir competencia entre unidades subnacionales.

Sin embargo, una segunda generación de literatura ha sometido a revisión crítica estos planteamientos. La teoría del federalismo fiscal de segunda generación (Oates, 2005; Weingast, 2009) reconoce explícitamente que los supuestos del modelo original —información completa, movilidad perfecta, preferencias bien definidas, gobiernos benevolentes— son restricciones idealizadas cuya violación genera resultados sustancialmente distintos de los predichos. Cuando existe información asimétrica entre niveles de gobierno, problemas de agencia dentro de las administraciones subnacionales o heterogeneidad significativa en las capacidades institucionales, la descentralización puede producir ineficiencias agregadas, capturas

clientelares y reproducción de desigualdades territoriales en lugar de converger hacia la provisión eficiente que predice el modelo base.

2.2. LA REVISIÓN LATINOAMERICANA: SECUENCIA, CAPACIDADES Y EFECTOS CONTINGENTES

La experiencia latinoamericana ha sido particularmente fértil para la construcción de una teoría contingente de la descentralización. Falletti (2005, 2010), en su influyente teoría secuencial de la descentralización aplicada a casos comparados de la región, demostró que el orden en que se transfieren los tres tipos de competencia — política, administrativa y fiscal— condiciona decisivamente los resultados. Cuando la descentralización administrativa precede a la fiscal, como ocurre paradigmáticamente en Chile, el resultado es una transferencia de responsabilidades sin los recursos correspondientes: los gobiernos subnacionales asumen atribuciones que no pueden financiar adecuadamente, deteriorándose la calidad del servicio público en lugar de mejorar.

Rodríguez-Pose (2018), desde una perspectiva de economía política de la geografía económica, desarrolló el argumento de que en contextos de baja capacidad institucional subnacional la descentralización puede agudizar las desigualdades territoriales al beneficiar desproporcionadamente a las jurisdicciones más capaces y marginar a las menos dotadas. La consecuencia es un proceso que el autor denomina “la venganza de los lugares que no importan”: territorios cuya descentralización formal no va acompañada de capacidades efectivas terminan generando malestar político y rupturas del contrato social, precisamente porque la retórica descentralizadora genera expectativas que el aparato institucional no puede satisfacer.

Esta lectura es coherente con los aportes de Bojanic (2018) sobre el impacto de la descentralización fiscal en América Latina, y con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo coordinado por Pineda, Ter-Minassian, Ahmad, Letelier y Fernández (2018), que propone una “estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable” para Chile, enfatizando que la reforma

debe actuar simultáneamente sobre tres dimensiones: ámbito y ritmo de descentralización de competencias de gasto; financiamiento mediante recursos propios y transferencias; y mecanismos de responsabilidad fiscal subnacional. Martínez-Vázquez et al. (2017), en una revisión sistemática de la literatura empírica internacional, confirmaron que la evidencia sobre los efectos de la descentralización es altamente sensible a la operacionalización del concepto, al contexto institucional y al horizonte temporal del análisis.

Un aspecto frecuentemente subestimado es que la descentralización fiscal no es un constructo unidimensional. Letelier (2012, pp. 34-47), en su tratado “Teoría y práctica de la descentralización fiscal”, define este tipo de descentralización como un concepto bidimensional: por un lado, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos del gobierno general (dimensión cuantitativa); por otro, el rango de competencias y atribuciones que los gobiernos subnacionales poseen sobre esos mismos recursos (dimensión cualitativa). Esta distinción tiene consecuencias directas para la operacionalización empírica: un gobierno subnacional con elevada participación en el gasto pero bajo grado de autonomía decisional sobre ese gasto no es, en rigor, un gobierno descentralizado. Ebel y Yilmaz (2003) complementan esta conceptualización señalando que la medición adecuada debe incorporar la autonomía normativa sobre las bases tributarias, la capacidad de endeudamiento autónomo y la flexibilidad en la asignación de gasto.

2.3. MÁS ALLÁ DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: EL GIRO HACIA LAS CAPACIDADES ESTATALES

La revisión crítica del federalismo fiscal ha confluido, en la última década, con la literatura sobre capacidades estatales subnacionales. Esta tradición, con raíces en la sociología histórica del Estado (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985) y actualizaciones recientes que la aplican a la escala local (Grindle, 2007; Soifer, 2015), sostiene que los efectos de cualquier reforma institucional —incluida la descentralización— son mediados por la calidad de los aparatos estatales receptores. Las capacidades estatales se

operacionalizan habitualmente en tres dimensiones: burocrática (calidad y profesionalización del funcionariado), fiscal (capacidad de recaudación autónoma) e infraestructural (capacidad de implementar decisiones en el territorio, en el sentido de Mann, 1984).

Aplicada al caso chileno, la literatura sobre capacidades estatales subnacionales ha documentado una heterogeneidad intermunicipal significativa. Rojas y Letelier (2020), analizando datos de los 345 municipios del país, identifican una brecha marcada en capital humano técnico, sistemas de información, planificación estratégica y prácticas de gestión pública. Los datos del SINIM (2023) confirman esta heterogeneidad en el plano financiero: mientras las regiones de Antofagasta (42,34%) y Metropolitana (38,40%) exhiben la mayor proporción de ingresos propios permanentes sobre ingreso total, las regiones de Araucanía (78,20% de dependencia del FCM) y Aysén (77,85%) muestran la situación inversa. La heterogeneidad es sistémica: los municipios con mayor autonomía fiscal tienden a acumular, a lo largo del tiempo, mayores capacidades técnicas, en un proceso de retroalimentación positiva que amplifica las brechas iniciales.

Inversamente, los municipios con escasos ingresos propios quedan atrapados en lo que Grindle (2007) denomina una “trampa de baja capacidad”: no pueden atraer ni retener personal calificado, no pueden invertir en sistemas de información, no pueden diseñar ni ejecutar estrategias territoriales de mediano plazo, y su desempeño marginal en competencia por fondos concursables nacionales se ve adicionalmente penalizado. Esta perspectiva permite reinterpretar el problema de la descentralización chilena: el núcleo del problema no radica solo en la estructura formal de transferencias fiscales, sino en el círculo vicioso entre baja autonomía fiscal y baja capacidad institucional, que reproduce en el tiempo las desigualdades territoriales preexistentes.

3. GOBERNANZA MULTINIVEL Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL: EL MEDIADOR RELACIONAL.

3.1. EL ENFOQUE DE GOBERNANZA MULTINIVEL.

El concepto de gobernanza multinivel, desarrollado por Hooghe

y Marks (2003) en el análisis de la Unión Europea y extendido posteriormente a múltiples contextos territoriales, sostiene que la eficacia de las políticas públicas territoriales no depende exclusivamente de la asignación formal de competencias entre niveles de gobierno, sino de la calidad de los mecanismos de coordinación que articulan a los distintos actores del sistema. Los autores distinguen dos tipos de gobernanza multinivel: el Tipo I, caracterizado por jurisdicciones de propósito general, estables, con membresía territorial bien definida y número limitado de niveles; y el Tipo II, caracterizado por jurisdicciones de propósito específico, flexibles, con membresía superpuesta y número potencialmente ilimitado de niveles.

La gobernanza multinivel incorpora también una distinción fundamental entre coordinación vertical —entre niveles jerárquicos de gobierno— y coordinación horizontal —entre actores del mismo nivel, sean estos públicos, privados o de la sociedad civil—. Ambas dimensiones son interdependientes: la coordinación vertical débil compromete la implementación territorial de políticas nacionales, mientras que la coordinación horizontal débil genera fragmentación programática, duplicación de esfuerzos y resultados agregados inferiores a la suma de las intervenciones individuales. La literatura posterior ha desarrollado conceptualizaciones complementarias. Rhodes (1997) propuso entender la gobernanza como un conjunto de redes interorganizacionales autoorganizadas; Kooiman (2003) articuló la distinción entre gobernanza jerárquica, de mercado y colaborativa; y Ansell y Torfing (2016) actualizaron este marco para el análisis de la gobernanza colaborativa.

3.2. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL: EL PROBLEMA CHILENO DE LOS SILOS PROGRAMÁTICOS

En el contexto chileno, la articulación entre los distintos actores del ecosistema territorial —municipios, gobiernos regionales, agencias sectoriales (CORFO, SERCOTEC, SUBDERE, ANID), universidades y centros tecnológicos, empresas y gremios productivos— es notoriamente escasa y poco sistematizada. Ugarte y

Cademartori (2021) caracterizan esta situación mediante el concepto de “silos programáticos”: intervenciones fragmentadas cuyos efectos agregados son inferiores a la suma de sus partes, como consecuencia de la ausencia de mecanismos vinculantes de coordinación entre los instrumentos de política pública que operan simultáneamente en un mismo territorio.

La fragmentación chilena tiene causas estructurales. Primero, la arquitectura institucional subnacional combina tres lógicas heterogéneas: municipios con autoridades electas pero baja autonomía fiscal; gobiernos regionales recientemente electos (Leyes N° 21.073 y N° 21.074 de 2018) con competencias en construcción; y servicios desconcentrados del nivel central (delegaciones presidenciales regionales, SEREMI, agencias) que responden a prioridades sectoriales definidas nacionalmente. Estas lógicas producen ejercicios de planificación paralelos y no articulados: los PLADECO comunales, las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), las Estrategias Regionales de Innovación y los planes sectoriales nacionales. Segundo, la asignación de fondos concursables —principal mecanismo de financiamiento de proyectos de desarrollo territorial en Chile— opera bajo lógicas competitivas que desincentivan la cooperación interinstitucional y premian la capacidad técnica preexistente de las unidades postulantes, con los efectos regresivos ya señalados.

La evidencia comparada internacional sugiere que las experiencias más exitosas en innovación territorial exhiben mecanismos robustos de articulación multiactor. Crespo, Suire y Vicente (2022), en un análisis de regiones europeas, documentan que la “variedad relacionada” (related variety) del tejido productivo regional contribuye a la resiliencia económica solo cuando existen mecanismos institucionales que facilitan la recombinación de conocimientos entre sectores productivos próximos. La OCDE (2019), en su análisis comparativo de gobernanza innovadora, enfatiza la centralidad de los arreglos institucionales colaborativos —agencias regionales de innovación con participación multiactor, consejos de competitividad, plataformas público-privadas—

como condición de posibilidad de los ecosistemas territoriales de innovación.

3.3. LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL COMO MEDIADOR:

CONCEPTUALIZACIÓN TEÓRICA

Desde una perspectiva analítica, la articulación institucional puede ser conceptualizada como el mediador relacional entre la estructura formal de competencias fiscales y administrativas, por un lado, y los resultados territoriales efectivos, por el otro. La descentralización fiscal establece las condiciones de posibilidad —los recursos y las atribuciones— para la acción territorial autónoma; la articulación institucional determina si esas condiciones de posibilidad se activan efectivamente o permanecen latentes. Esta conceptualización es consistente con la tradición de la nueva economía institucional (North, 1990) sobre el papel de las instituciones formales e informales como determinantes del desempeño económico, y con la perspectiva de Ostrom (1990) sobre la gobernanza de recursos comunes mediante arreglos colaborativos.

La formalización teórica que se propondrá en la sección 6 incorpora la articulación institucional no solo como factor independiente, sino como condición interactiva con la autonomía fiscal subnacional. Esta especificación captura la intuición de que ni la autonomía fiscal por sí sola, ni la articulación por sí sola, son suficientes para generar innovación territorial sostenida: se requiere su combinación, en un régimen de complementariedad estratégica que será formalizado matemáticamente.

4. ECOSISTEMAS DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

4.1. LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL COMO CONSTRUCCIÓN SISTÉMICA

La competitividad territorial, entendida como la capacidad de un territorio para generar valor de manera sostenida, atraer inversión productiva, mejorar la calidad de vida de su población y adaptarse a cambios estructurales del entorno, ha evolucionado desde una conceptualización relativamente estrecha —centrada en costos comparativos y disponibilidad de factores— hacia una

perspectiva sistémica que incorpora la densidad institucional, las redes de aprendizaje y las capacidades organizacionales locales. Porter (1990), en su análisis clásico de las ventajas competitivas de las naciones, identificó el papel de los clusters productivos territorialmente concentrados como fuente de ventajas competitivas dinámicas, no reducibles a dotaciones factoriales estáticas. Camagni y Capello (2013), desde la tradición europea de la economía regional, extendieron este análisis al plano territorial subnacional, formulando el concepto de “capital territorial” como el conjunto de activos materiales e inmateriales —infraestructura, capital humano, capital relacional, capital institucional, patrimonio cultural— que determinan la trayectoria de desarrollo de una región.

Esta conceptualización sistémica ha sido adicionalmente enriquecida por la literatura sobre sistemas regionales de innovación (Cooke, 2001). Un sistema regional de innovación es una configuración territorial de actores, instituciones y mecanismos de aprendizaje colectivo que determina la velocidad y profundidad con que un territorio absorbe y genera innovación tecnológica y organizacional. Los componentes analíticos del sistema incluyen: un subsistema de generación y difusión de conocimiento (universidades, centros de investigación, escuelas técnicas); un subsistema de aplicación y explotación de conocimiento (empresas, en particular pequeñas y medianas, y sus redes de proveedores y clientes); una infraestructura regional de apoyo (agencias de desarrollo, organizaciones intermedias, instrumentos de financiamiento); y un marco institucional que facilita o inhibe las interacciones entre estos subsistemas.

4.2. EL ESTADO EMPRENDEDOR SUBNACIONAL

Mazzucato (2018), en una revisión ampliamente discutida del papel del Estado en los procesos de innovación, ha demostrado que el Estado, lejos de ser un actor pasivo que corrige fallas de mercado, ha actuado históricamente como catalizador activo de los grandes ciclos de innovación tecnológica. Aunque la autora desarrolla su argumento principalmente en la escala nacional, su lógica es trasladable a la escala subnacional con matices importantes. El Estado emprendedor

subnacional —tipificable en municipios o gobiernos regionales con capacidad de diseñar e implementar políticas territoriales activas— enfrenta restricciones más severas que el Estado central: menor base tributaria, menor capacidad de endeudamiento, menor horizonte político-electoral para sostener inversiones de maduración lenta y mayor exposición a la competencia interjurisdiccional por recursos.

Estas restricciones no son, sin embargo, invariantes. Dependen críticamente del marco institucional y fiscal en el que opera el gobierno subnacional. Un municipio con alta autonomía financiera, competencias sustantivas sobre instrumentos de desarrollo productivo y capital humano técnico puede actuar efectivamente como Estado emprendedor en su territorio, catalizando la creación de capacidades de innovación que el sector privado, por sí solo, no produciría en magnitud suficiente por razones bien documentadas en la literatura sobre fallas de coordinación y externalidades de conocimiento (Rodrik, 2004; Hausmann, Rodrik y Sabel, 2008). Inversamente, un municipio fiscalmente débil es estructuralmente incapaz de asumir este rol, independientemente de la calidad de sus autoridades políticas o del dinamismo de su tejido productivo.

Esta asimetría tiene una implicación teórica directa para el análisis de los ecosistemas territoriales de innovación: la presencia o ausencia de un Estado emprendedor subnacional constituye un factor estructural de diferenciación entre trayectorias territoriales, que interactúa con la articulación institucional y la dotación de capital territorial para producir los resultados agregados observados. Esta es, precisamente, la intuición que el Modelo HCIT formaliza en la sección 6.

5. EL CASO CHILENO: EVIDENCIA COMPARADA Y MOSAICO VALPARAISINO

5.1. LA ARQUITECTURA FISCAL MUNICIPAL CHILENA: DATOS RECIENTES

La arquitectura fiscal municipal chilena se articula en torno a tres fuentes principales de financiamiento: los ingresos propios permanentes (IPP), que incluyen el impuesto territorial, los

permisos de circulación, las patentes comerciales e industriales, los derechos por servicios municipales y otros conceptos menores; el Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo de redistribución horizontal establecido en 1979 que opera como un sistema de compensación basado en la redistribución de recursos entre los 345 municipios del país; y las transferencias condicionadas desde el nivel central, principalmente por concepto de programas sectoriales de educación, salud e infraestructura (SUBDERE, 2023).

La Tabla 1 presenta la brecha comparativa entre Chile y el promedio OCDE en cuatro indicadores clave de descentralización fiscal, con datos oficiales correspondientes al período 2018-2023. La brecha es sistemática y cuantitativamente significativa: Chile se ubica aproximadamente a la mitad del promedio OCDE en gasto subnacional, a un quinto en recaudación propia, y exhibe una dependencia de transferencias centrales 13 puntos porcentuales superior al promedio internacional.

Tabla 1
Brecha de descentralización fiscal: Chile vs. promedio OCDE

Indicador	Chile	Prom. OCDE	Fuente
Gasto público subnacional (% del gasto fiscal total)	14,9%	28,8%	DIPRES (2023); OECD (2023)
Recaudación tributaria subnacional (% del PIB)	≈3,2%	≈16%	OECD (2018, 2023); CIPER (2025)
Dependencia de transferencias centrales (% ingresos municipales)	51,1%	38%	OECD (2018); CIPER (2025)
Inversión pública ejecutada por gobiernos subnacionales (%)	≈16%	≈55%	OECD (2023); CIPER (2025)
Gasto municipal sobre gasto general (2018)	14,8%	—	Aninat et al. (2020)
Gasto regional sobre gasto general (2018)	2,5%	—	Aninat et al. (2020)

Nota. Elaboración propia con datos de fuentes oficiales. Los datos chilenos se refieren a 2021 para indicadores agregados, y 2018 para los desagregados nacional-regional-municipal. “OCDE” = promedio no ponderado de países miembros.

Estos datos expresan tres consecuencias estructurales ampliamente documentadas en la literatura chilena (Aninat et al., 2020; Atria, 2021; Pineda et al., 2018; Ramírez, 2020; Rojas y Letelier, 2020). Primero, el margen de autonomía decisional efectiva de los municipios sobre sus ingresos es estrecho: una proporción significativa del presupuesto está comprometida con gasto corriente obligatorio (salarios, operación de servicios traspasados) y con contrapartes de programas nacionales. Segundo, el FCM, aunque indispensable como mecanismo de equidad territorial, opera bajo una fórmula que no incorpora incentivos explícitos al fortalecimiento de la base tributaria propia ni al financiamiento de capacidades de innovación. Tercero, la participación municipal en los ingresos generados por actividades económicas estratégicas radicadas en el territorio comunal —puertos, minería, generación eléctrica, grandes concesiones— es marginal, lo que genera la paradoja de comunas económicamente activas pero fiscalmente dependientes.

A esta arquitectura fiscal se suma una arquitectura de competencias caracterizada por la desconcentración más que por la descentralización genuina, en el sentido de Falleti (2005). Las sucesivas reformas legales —Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 19.175 de Gobierno y Administración Regional, Leyes N° 21.073 y N° 21.074 de 2018 sobre elección directa de gobernadores regionales y fortalecimiento de la regionalización— han transferido competencias específicas al nivel subnacional sin las contrapartidas fiscales necesarias para ejercerlas sustantivamente. Ramírez (2020) caracteriza el resultado como “descentralización nominal”: extensiva en el papel, intensiva en las competencias formales, pero estrecha en la autonomía efectiva de decisión y gasto.

5.2. LA REGIÓN DE VALPARAÍSO COMO MOSAICO DE CONFIGURACIONES TERRITORIALES

La Región de Valparaíso constituye un caso analítico particularmente fértil para examinar la heterogeneidad de los efectos de la descentralización fiscal dentro de un mismo marco institucional y

regulatorio. En un radio geográfico acotado, la región concentra tres configuraciones territoriales marcadamente contrastantes, que operan bajo idénticas reglas normativas pero exhiben trayectorias de desarrollo sustancialmente distintas. La Tabla 2 sintetiza los rasgos estructurales de las tres comunas analizadas, sobre la base de datos secundarios verificables.

Tabla 2
Caracterización comparada de las tres comunas analizadas (datos secundarios)

Dimensión	Viña del Mar	San Antonio	Quillota
Perfil productivo dominante	Terciario-turístico y servicios	Logístico-portuario	Agroindustrial (palta, cítricos)
Tipo de ciudad (ICVU)	Área metropolitana	Ciudad intermedia	Ciudad intermedia
ICVU 2023 (nivel)	Medio bajo	Medio bajo	Medio alto
Activo económico estratégico	Densidad institucional (univ., turismo)	Puerto de San Antonio (principal de Chile)	Zona productiva de palto (US\$30.000/ha)
Participación nacional del activo	—	46-52% carga nacional; 21 Mt / 1,54 M TEU (2023)	Principal zona productora Chile central
Apropiación fiscal municipal del activo	Alta (diversificada)	Baja (EPSA es empresa pública autónoma)	Baja (actividad predial limitada)

Nota. ICVU = Índice de Calidad de Vida Urbana, elaborado por la Cámara Chilena de la Construcción y el Instituto de Estudios Urbanos UC (CChC-PUC). Datos portuarios: EPSA (2023); Empresa Océano (2023); MundoMarítimo (2023). Datos agroindustriales: ASIVA (2023); Donetti y Terry (2014). Mt = millones de toneladas; TEU = Twenty-foot Equivalent Unit.

Viña del Mar conforma, junto con Valparaíso, el principal núcleo urbano de la región, con un perfil económico dominado por el sector terciario —turismo, servicios financieros, comercio, servicios profesionales— y una alta densidad institucional expresada

en la presencia de universidades (Universidad de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Andrés Bello, Universidad Viña del Mar, entre otras), centros culturales, agencias públicas regionales y un tejido empresarial diversificado. La comuna exhibe una trayectoria acumulativa de construcción de capacidades institucionales municipales, con áreas técnicas especializadas, vínculos estables con instituciones de educación superior y participación sostenida en redes público-privadas.

San Antonio representa una configuración distinta y particularmente ilustrativa del problema analizado. Se trata del principal nodo logístico-portuario de Chile: durante 2023 transfirió 21.001.161 toneladas de carga y 1.540.538 TEU, representando el 46% de la transferencia de carga nacional y operando más de 1.000 recaladas anuales (Empresa Portuaria San Antonio, 2023; MundoMarítimo, 2023). La zona atendida abarca regiones donde reside el 63% de la población chilena y se produce el 59% del PIB nacional (Infraestructura Pública, 2025). El proyecto de Puerto Exterior de San Antonio, actualmente en evaluación ambiental, aumentaría en 6 millones de TEU anuales la capacidad de transferencia nacional, consolidando aún más la centralidad logística del territorio. Sin embargo, la participación municipal en los ingresos generados por esta actividad es estructuralmente limitada bajo el marco normativo vigente, dado que la operación es realizada por la Empresa Portuaria San Antonio (EPSA) —empresa pública autónoma— y sus concesionarios privados, cuyos flujos tributarios se apropian mayoritariamente por el nivel central.

Quillota, por su parte, constituye un caso de economía intermedia con base agroindustrial especializada. La provincia es históricamente una de las principales zonas productoras de palta (aguacate) de Chile, con una ventaja comparativa reflejada en el hecho de que, ya a principios de la década pasada, la hectárea productiva de palto en la zona alcanzaba valores de referencia en torno a US\$30.000, frente a US\$4.500 en el Perú (Gestión, 2013). La caracterización económica provincial elaborada por la Asociación de Industriales de la Región de Valparaíso (ASIVA, 2023) identifica al comercio y

la agricultura como actividades principales, con énfasis en frutales (paltas, naranjos, limones) y un componente emergente de turismo de intereses especiales. Pese a este potencial, la comuna presenta restricciones fiscales similares a las de San Antonio, con una base tributaria propia limitada y una alta dependencia de transferencias del FCM y de fondos sectoriales nacionales.

La comparación analítica entre estas tres configuraciones es teóricamente instructiva porque permite observar cómo un mismo marco normativo e institucional produce resultados marcadamente heterogéneos según la dotación inicial de capacidades. Los datos del ICVU 2023 ilustran bien esta heterogeneidad: Viña del Mar, como área metropolitana, se ubica en nivel “Medio bajo”; San Antonio, como ciudad intermedia, también en nivel “Medio bajo”; y Quillota, paradójicamente, en nivel “Medio alto” dentro de su categoría de ciudades intermedias (CChC-PUC, 2023). La lectura analítica de estos resultados —junto con los datos estructurales de autonomía fiscal y densidad institucional— sugiere que el factor decisivo no es la estructura productiva territorial en sí, sino la capacidad institucional municipal para catalizar valor sobre esa estructura productiva, capacidad que depende críticamente de la autonomía fiscal efectiva.

5.3. UNA LECTURA ANALÍTICA: TRAYECTORIAS DEPENDIENTES Y EQUILIBRIOS SUBÓPTIMOS

La lectura analítica del caso chileno, y específicamente del mosaico valparaíso, sugiere que el sistema subnacional opera bajo una lógica de trayectorias dependientes (path dependence) que reproduce en el tiempo las desigualdades territoriales iniciales. Los municipios con mayor base tributaria acumulan capital institucional, que a su vez amplifica su capacidad de captura de fondos externos y de articulación con actores del ecosistema de innovación, lo que retroalimenta positivamente su trayectoria. Los municipios con menor base tributaria quedan atrapados en equilibrios subóptimos caracterizados por baja capacidad técnica, dependencia de fondos nacionales competitivos para los que no pueden postular competitivamente, y fragmentación de iniciativas.

Esta lectura es consistente con los planteamientos de Rodríguez-Pose (2018) sobre los “lugares que no importan”: no se trata de que el sistema los ignore activamente, sino de que el arreglo fiscal-institucional les impide convertir su potencial productivo en innovación territorial. La solución, desde esta perspectiva, no es una mayor inyección de recursos condicionados desde el centro —que no modifica las reglas estructurales del sistema y puede incluso reforzar la dependencia—, sino una reforma del modelo de financiamiento subnacional que expanda la autonomía fiscal genuina y permita a los municipios construir las capacidades institucionales necesarias para actuar como Estados emprendedores en sus territorios.

6. EL MODELO DE HABILITACIÓN CONDICIONAL DE LA INNOVACIÓN TERRITORIAL (HCIT): FORMALIZACIÓN ANALÍTICA

6.1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

Integrando los tres ejes teóricos desarrollados en las secciones anteriores —el federalismo fiscal revisado, la gobernanza multinivel y los sistemas regionales de innovación con Estado emprendedor subnacional—, este artículo propone el Modelo de Habilitación Condicional de la Innovación Territorial (HCIT). La tesis central del modelo puede formularse en los siguientes términos: la descentralización fiscal actúa como condición habilitante —no determinante— de la innovación territorial. Su efectividad transformadora depende de la interacción entre dos mecanismos complementarios que operan al nivel subnacional: la autonomía financiera municipal (F), que determina la capacidad efectiva de los gobiernos locales para sostener iniciativas de innovación con recursos propios y construir capacidades técnicas permanentes; y la articulación institucional (A), que determina la densidad y calidad de las redes de colaboración público-privada-académica indispensables para movilizar conocimiento, detectar oportunidades y ejecutar proyectos complejos. El modelo postula que ambos mecanismos son complementarios estratégicos —no sustitutos ni meramente aditivos—, de modo que su interacción genera un efecto de amplificación fiscal que es el núcleo explicativo del fenómeno.

6.2. LA PARADOJA DE LAS VOCACIONES PRODUCTIVAS: PREDICCIÓN CONTRAINTUITIVA

Una segunda implicación analítica distintiva del modelo HCIT es la predicción de que, en contextos de marco institucional homogéneo, las diferencias en innovación territorial entre unidades subnacionales se explican predominantemente por las configuraciones diferenciales de (F, A) y solo secundariamente por la estructura productiva local capturada en X . Formalmente, si dos comunas i y j tienen configuraciones fiscales-institucionales similares ($F_i \approx F_j$, $A_i \approx A_j$), el modelo predice $Y_i \approx Y_j$ independientemente de la composición sectorial de sus economías.

Esta predicción es contraintuitiva desde la perspectiva tradicional de las ventajas comparativas y las vocaciones productivas territoriales. Aplicada al mosaico valparaísino, implica que San Antonio —con su actividad portuaria intensa— y Quillota —con su base agroindustrial especializada— deberían exhibir niveles comparables de innovación territorial, pese a la diferencia marcada de sus estructuras productivas, porque ambas operan bajo configuraciones fiscales-institucionales similares (baja F , baja-media A). Esta predicción constituye un test empírico particularmente riguroso del modelo: su falsación empírica —encontrar diferencias grandes y significativas entre San Antonio y Quillota en innovación territorial una vez controlado por F y A — refutaría el mecanismo central propuesto.

6.3. PROPOSICIONES TEÓRICAS DERIVADAS

Del modelo HCIT formalizado en las ecuaciones (1) a (4) se derivan cuatro proposiciones teóricas, susceptibles de contrastación empírica en investigaciones posteriores:

Proposición 1 (P_1): El grado de descentralización fiscal efectiva —operacionalizado multidimensionalmente según la conceptualización bidimensional de Letelier (2012)— tiene un efecto positivo sobre el nivel de innovación territorial, controlando por dotaciones factoriales y contexto macroeconómico ($\beta_1 > 0$).

Proposición 2 (P_2): Entre las dimensiones que componen la descentralización fiscal efectiva, la autonomía financiera municipal

—medida como la proporción de ingresos propios sobre el gasto total municipal— es la que exhibe el mayor efecto marginal sobre la innovación territorial, capturando el mecanismo fiscal nuclear del modelo HCIT.

Proposición 3 (P₃): El efecto de la autonomía financiera sobre la innovación territorial es amplificado por la articulación institucional, de modo que el coeficiente del término de interacción es positivo y significativo ($\beta_3 > 0$). Este es el efecto de amplificación fiscal, proposición central del modelo HCIT.

Proposición 4 (P₄): En contextos de marco institucional homogéneo, las diferencias en innovación territorial entre unidades subnacionales se explican predominantemente por las configuraciones diferenciales de (F, A), y solo secundariamente por la estructura productiva local. Dos territorios con estructuras productivas distintas pero configuraciones fiscales-institucionales similares tenderán a mostrar niveles comparables de innovación territorial (paradoja de las vocaciones productivas).

7. LA LEY N° 21.591 DE ROYALTY MINERO COMO EXPERIMENTO CUASINATURAL

La promulgación de la Ley N° 21.591 de Royalty Minero, en agosto de 2023, ofrece una oportunidad analítica excepcional para contrastar empíricamente las proposiciones del modelo HCIT en los próximos años. La ley establece un nuevo esquema de tributación para la gran minería del cobre —aplicable a explotadores con ventas superiores al 50% en cobre y producción mayor a 50.000 toneladas métricas de cobre fino al año— y, crucialmente, introduce una dimensión territorial explícita en la distribución de los recursos generados (Repositorio UChile, 2024; SUBDERE, 2024).

La ley crea tres fondos con destinación subnacional: (i) el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, orientado a gobiernos regionales; (ii) el Fondo de Equidad Territorial, que en 2024 distribuyó aproximadamente 70.700 millones de pesos entre 300 comunas para reducir brechas de ingresos municipales; y (iii) el Fondo de Comunas Mineras, que distribuyó 22.891 millones de

pesos entre 43 comunas con externalidades de la actividad minera (SUBDERE, 2024). En régimen proyectado para 2025, la ley transferirá aproximadamente US\$450 millones anuales a gobiernos regionales y municipios, con una proyección de recaudación total de US\$1.350 millones anuales dependiendo del ciclo del cobre (Gob. cl, 2024). Los recursos son de libre disposición, aunque no pueden utilizarse para pago de deudas municipales.

Desde la perspectiva analítica del modelo HCIT, la Ley N° 21.591 constituye un shock exógeno positivo sobre F (autonomía financiera) para un subconjunto específico de municipios, manteniendo invariantes A (articulación institucional) y X (vector de controles) en el corto plazo. Esta estructura permite identificar el efecto causal de un incremento exógeno de F sobre la innovación territorial Y , empleando diseños cuasi-experimentales tipo diferencias-en-diferencias (difference-in-differences) entre comunas beneficiadas y no beneficiadas por los fondos del royalty, o modelos de regresión discontinua aprovechando los umbrales de asignación.

Las predicciones específicas del modelo HCIT para este experimento cuasinatural son las siguientes. Primero, el efecto marginal del shock de recursos sobre la innovación territorial debería ser heterogéneo según el nivel previo de articulación institucional: comunas con A alto ex-ante deberían exhibir mayores ganancias de innovación por cada peso adicional de royalty recibido que comunas con A bajo. Segundo, el efecto debería ser observable con rezago temporal: dado que la construcción de capacidades técnicas requiere tiempo (contratación de profesionales, diseño de instrumentos, maduración de proyectos), los primeros años de operación del royalty podrían mostrar efectos modestos, con aceleración posterior. Tercero, si la libre disposición de los recursos se utiliza predominantemente para gasto corriente u obras de infraestructura tradicional —en ausencia de capacidad técnica municipal para diseñar iniciativas de innovación—, el efecto sobre Y podría ser despreciable, confirmando la centralidad del mecanismo de complementariedad estratégica entre F y A .

La observación sistemática de la implementación del royalty en los próximos cinco a diez años, con metodologías cuasi-

experimentales rigurosas, constituye una agenda empírica de primer orden para la contrastación del modelo HCIT y, más ampliamente, para la evaluación de la efectividad de la descentralización fiscal en contextos de capacidad institucional heterogénea.

8. IMPLICACIONES DE POLÍTICA, AGENDA EMPÍRICA Y CONCLUSIONES

8.1. IMPLICACIONES PARA LA AGENDA CHILENA DE REFORMA

SUBNACIONAL

El modelo HCIT, conjugado con la evidencia secundaria discutida en la sección 5, sugiere cuatro líneas prioritarias para la agenda chilena de reforma subnacional. Primero, la reforma de la fórmula de distribución del Fondo Común Municipal para incorporar incentivos explícitos al fortalecimiento de la base tributaria propia y al financiamiento de capacidades de innovación. La fórmula actual, rediseñada por la Ley N° 20.237 de 2007 con cuatro criterios de distribución —partes iguales, nivel de pobreza, predios exentos de pago y cantidad de ingresos propios generados— cumple una función redistributiva indispensable, pero no incorpora mecanismos que rompan la trampa de baja capacidad documentada por Grindle (2007) y aplicada al caso chileno por Rojas y Letelier (2020). Modificaciones concretas podrían incluir bonificaciones a municipios que aumentan su recaudación propia por encima de una trayectoria base, o transferencias condicionadas al financiamiento de inversiones en capacidades técnicas permanentes.

Segundo, la revisión del marco de participación municipal en los ingresos generados por actividades económicas estratégicas radicadas en el territorio comunal. La paradoja de San Antonio —comuna que alberga el principal puerto de Chile pero que no captura fiscalmente una fracción significativa del valor generado— es la expresión más nítida de la desalineación entre geografía de generación de valor y geografía de apropiación fiscal subnacional. Una reforma del marco legal que regule esta participación, quizás mediante la creación de fondos comunales de innovación alimentados por porcentajes específicos de los ingresos generados por actividades portuarias, mineras, energéticas o de grandes concesiones, podría constituir

la palanca más eficaz para reducir la brecha de innovación en comunas con alta actividad económica pero baja autonomía fiscal. La experiencia comparada internacional ofrece referentes concretos para el diseño de estos mecanismos (Brosio y Jiménez, 2012).

Tercero, la institucionalización de mecanismos vinculantes de articulación entre los distintos instrumentos de planificación y financiamiento territorial. La fragmentación entre PLADECO comunales, ERD regionales, Estrategias Regionales de Innovación e instrumentos sectoriales de agencias como CORFO, SERCOTEC, SUBDERE y ANID requiere incentivos de coordinación incorporados al diseño de los propios fondos concursables, premiando las postulaciones que articulan múltiples instrumentos en un mismo territorio. Cuarto, una estrategia nacional de construcción de capacidades estatales subnacionales de largo aliento, con componentes de formación de capital humano especializado, implementación de sistemas de información estandarizados y transferencia de buenas prácticas, que complemente las reformas fiscales. Sin este componente, las reformas fiscales corren el riesgo de beneficiar desproporcionadamente a los municipios ya capacitados, reproduciendo las asimetrías que pretenden corregir.

8.2. CONCLUSIONES

Este artículo ha desarrollado un análisis teórico de los vínculos conceptuales entre descentralización fiscal, capacidad institucional e innovación territorial, con foco en el caso chileno y en el debate latinoamericano. Sobre la base de una reconstrucción crítica de tres tradiciones teóricas —el federalismo fiscal y su revisión latinoamericana, la gobernanza multinivel y los sistemas regionales de innovación con Estado emprendedor subnacional—, se ha formulado el Modelo de Habilitación Condicional de la Innovación Territorial (HCIT), con formalización matemática explícita del mecanismo de amplificación fiscal como complementariedad estratégica entre autonomía financiera municipal y articulación institucional.

La contribución conceptual distintiva del modelo respecto de la literatura previa radica en cuatro elementos: (i) la formalización

de la interacción F·A como propiedad de complementariedad estratégica, en el sentido técnico de Milgrom y Roberts (1995); (ii) la derivación analítica de un umbral crítico de autonomía fiscal F^* por debajo del cual la articulación institucional pierde eficacia transformadora, con implicaciones directas de política pública; (iii) la predicción contraintuitiva de la “paradoja de las vocaciones productivas”, que constituye un test empírico riguroso del modelo; y (iv) la identificación de la Ley N° 21.591 de Royalty Minero como experimento cuasinatural en curso que permitirá la contrastación causal de las proposiciones derivadas.

La aplicación del modelo al caso chileno, con datos verificables de fuentes oficiales, muestra que Chile se ubica en posiciones comparativas especialmente desventajosas en materia de descentralización fiscal: 14,9% de gasto subnacional frente a 28,8% promedio OCDE, 3,2% de recaudación subnacional sobre PIB frente a 16% promedio OCDE, y 51,1% de dependencia de transferencias centrales frente a 38% promedio internacional. La heterogeneidad subnacional interna es severa: las regiones chilenas presentan brechas de dependencia del FCM que van desde el 39,75% en la Región Metropolitana hasta el 78,20% en Araucanía (SINIM, 2023). En ese contexto, el mosaico valparaesino compuesto por Viña del Mar, San Antonio y Quillota ilustra los mecanismos del modelo HCIT: las diferencias de innovación territorial entre estas comunas no se explican primariamente por sus vocaciones productivas —turismo, logística portuaria, agroindustria— sino por sus configuraciones diferenciales de autonomía fiscal y densidad institucional, resultado de trayectorias históricas de construcción de capacidades y de restricciones estructurales del sistema fiscal-administrativo chileno.

Las implicaciones de política pública derivadas del modelo apuntan hacia cuatro líneas prioritarias para la agenda chilena: reforma del Fondo Común Municipal con incentivos al fortalecimiento de la base tributaria propia; revisión del marco de participación municipal en ingresos generados por actividades económicas estratégicas; institucionalización de mecanismos vinculantes de articulación interinstitucional; e implementación de una estrategia

de construcción de capacidades estatales subnacionales de largo aliento.

Estos cuatro ejes no constituyen líneas paralelas de reforma, sino dimensiones complementarias de una misma política territorial orientada a la innovación y la competitividad. La reforma del Fondo Común Municipal opera sobre la base fiscal habilitante: solo los municipios con ingresos propios crecientes pueden financiar de modo sostenido las capacidades técnicas permanentes que la innovación territorial requiere, rompiendo la trampa de baja capacidad documentada por Grindle (2007) y aplicada al caso chileno por Rojas y Letelier (2020). La revisión del marco de participación municipal en actividades económicas estratégicas alinea la geografía de generación de valor con la geografía de apropiación fiscal subnacional, condición indispensable para que comunas con tejido productivo dinámico —como San Antonio o Quillota— puedan convertir ese dinamismo en capacidades competitivas endógenas en lugar de seguir operando como territorios donde el valor se genera localmente pero se captura centralmente. La institucionalización de mecanismos vinculantes de articulación interinstitucional incide directamente sobre la dimensión A del modelo HCIT: sin redes densas y estables entre municipios, gobiernos regionales, agencias sectoriales, universidades y empresas, los recursos fiscales adicionales no se traducen en aprendizaje colectivo ni en proyectos de innovación de alta complejidad. La construcción de capacidades estatales subnacionales, por último, asegura que el conjunto del sistema disponga del capital humano técnico, los sistemas de información y las prácticas de gestión necesarios para diseñar, ejecutar y evaluar políticas territoriales sofisticadas. Vistos en conjunto, los cuatro ejes configuran una arquitectura coherente orientada a transformar el régimen fiscal-institucional subnacional chileno en un dispositivo activo de innovación y competitividad, en línea con la conceptualización sistémica de la competitividad territorial articulada por Camagni y Capello (2013) y con la noción de Estado emprendedor subnacional desarrollada por Mazzucato (2018).

La incorporación del Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) elaborado por la Cámara Chilena de la Construcción y el Instituto de Estudios Urbanos UC (CChC-PUC, 2023) merece una justificación analítica explícita en el contexto de este artículo. La definición de competitividad territorial adoptada aquí, siguiendo la tradición sistémica europea de la economía regional, incluye expresamente la mejora sostenida de la calidad de vida de la población como dimensión constitutiva —no accesoria— del desempeño territorial. Esta opción conceptual se aparta de las formulaciones reduccionistas que identifican la competitividad con productividad agregada o con costos comparativos, e introduce un criterio de sostenibilidad social del desarrollo coherente con la perspectiva del capital territorial. El ICVU operacionaliza esa dimensión mediante seis subdimensiones —condición laboral; ambiente de negocios; condiciones socioculturales; conectividad y movilidad; salud y medio ambiente; vivienda y entorno— que capturan los resultados multidimensionales del bienestar urbano, ofreciendo así una medida observable de la variable Y del modelo HCIT que trasciende los indicadores puramente fiscales o productivos. Su utilidad analítica para este trabajo es triple. Primero, permite poner a prueba empíricamente la “paradoja de las vocaciones productivas” formalizada en la Proposición 4: los datos del ICVU 2023 muestran que Quillota —comuna con base fiscal más estrecha pero con configuraciones (F, A) razonables para su escala— alcanza un nivel “Medio alto” dentro de la categoría de ciudades intermedias, mientras Viña del Mar y San Antonio se ubican en nivel “Medio bajo” pese a sus dotaciones estructurales más favorables, lo que es consistente con la tesis del modelo de que las configuraciones fiscal-institucionales explican el desempeño por encima de las vocaciones productivas. Segundo, el ICVU traduce la noción abstracta de innovación territorial en un indicador comparable entre comunas, lo que resulta indispensable para una contrastación empírica rigurosa del modelo HCIT en investigaciones posteriores. Tercero, conecta el debate sobre descentralización fiscal con la literatura más amplia sobre satisfacción y bienestar subjetivo territorial (Letelier,

2020), evidenciando que las reformas propuestas no se justifican únicamente por criterios de eficiencia económica, sino también por su impacto previsible sobre la calidad de vida efectivamente percibida por los habitantes de los territorios.

En esa misma línea, la Ley N° 21.591 de Royalty Minero adquiere una significación analítica que excede su dimensión fiscal inmediata: más allá de su efecto recaudatorio —aproximadamente US\$450 millones anuales transferidos a gobiernos regionales y municipios en régimen, con una proyección de recaudación total de US\$1.350 millones según el ciclo del cobre (Gob.cl, 2024)— el royalty introduce un cambio cualitativo en la arquitectura de incentivos del sistema subnacional chileno. Por primera vez, una proporción significativa de recursos llega a los gobiernos comunales bajo régimen de libre disposición y sin la lógica concursable que históricamente ha favorecido a los municipios técnicamente más capacitados, reproduciendo así las asimetrías preexistentes. Esta característica habilita, al menos potencialmente, tres capacidades competitivas que el régimen fiscal previo dificultaba estructuralmente. Primero, una capacidad de planificación de mediano plazo: dado que los recursos del Fondo de Equidad Territorial y del Fondo de Comunas Mineras tienen carácter permanente y se distribuyen por fórmula, los municipios beneficiarios pueden comprometer flujos plurianuales con instrumentos de innovación —contratación de capital humano técnico estable, cofinanciamiento de centros tecnológicos territoriales, programas de desarrollo de proveedores locales— que antes sólo podían financiarse mediante éxitos esporádicos en fondos concursables nacionales. Segundo, una capacidad de articulación con el ecosistema regional de innovación: con recursos propios estables, los gobiernos comunales pueden actuar como contraparte solvente de universidades, agencias sectoriales y empresas en proyectos de mediano plazo, asumiendo efectivamente el rol de Estado emprendedor subnacional que Mazzucato (2018) identifica como catalizador de los grandes ciclos de innovación tecnológica. Tercero, una capacidad de diversificación productiva inteligente: la libre disposición permite a comunas con vocaciones específicas —

portuaria, agroindustrial, turística, energética— invertir en bienes públicos territoriales (infraestructura tecnológica, formación de capital humano especializado, instrumentos de fomento productivo) que aumentan la complejidad y sofisticación del tejido productivo local, en línea con los argumentos de Hausmann, Rodrik y Sabel (2008) sobre política industrial moderna y descubrimiento productivo. La traducción efectiva de estos potenciales en capacidades competitivas reales dependerá, en clave del modelo HCIT, de la articulación institucional preexistente: en comunas con A bajo, los recursos del royalty corren el riesgo de absorberse en gasto corriente o infraestructura tradicional, sin transformación competitiva sustantiva; en comunas con A medio o alto, en cambio, el royalty puede operar como la palanca decisiva para catapultar trayectorias virtuosas de innovación territorial. Esta heterogeneidad esperada de impactos no es un defecto del instrumento, sino precisamente la fuente de su valor analítico como experimento cuasinatural para la contrastación empírica del modelo y, en términos más amplios, como prueba decisiva de si la descentralización fiscal —cuando viene acompañada de autonomía decisional efectiva— puede operar como dispositivo de transferencia de capacidades competitivas hacia los gobiernos comunales chilenos.

En un momento histórico en que América Latina —y Chile en particular— enfrenta debates fundamentales sobre las reformas institucionales necesarias para sostener el desarrollo productivo territorialmente inclusivo, la construcción de marcos analíticos rigurosos que guíen el diseño de políticas públicas es una tarea de evidente relevancia académica y social. Este artículo aspira a contribuir a esa tarea desde la tradición de la economía institucional aplicada al desarrollo territorial, ofreciendo un marco conceptual formalizado y falseable, con proposiciones específicas y una hoja de ruta empírica concreta para su contrastación. La validez última del modelo HCIT dependerá, naturalmente, del veredicto de la evidencia futura; pero su formulación explícita permite, al menos, encauzar ese debate sobre bases analíticas precisas.

REFERENCIAS

- ANINAT, I., CASIELLES, I., IRARRÁZAVAL, I., LARRAÍN, C., RAZMILIC, S., & RODRÍGUEZ, J. (2020). Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile. Centro de Estudios Públicos (CEP) y Centro de Políticas Públicas UC.
- ANSELL, C., & TORFING, J. (2016). Handbook on theories of governance. Edward Elgar Publishing.
- ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO (ASIVA). (2023). Caracterización económica de la Provincia de Quillota 2023. ASIVA.
- ATRIA, F. (2021). La forma del poder: Gobierno, territorio y soberanía. LOM Ediciones.
- BANCO CENTRAL DE CHILE. (2023). Producto Interno Bruto Regional, tercer trimestre 2023. Banco Central de Chile. <https://www.bcentral.cl/areas/estadisticas/pib-regional>
- BOJANIC, A. N. (2018). The impact of fiscal decentralization on growth, inflation and inequality in the Americas. CEPAL Review, 124, 37–59.
- BROSIO, G., & JIMÉNEZ, J. P. (EDS.). (2012). Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations. Edward Elgar Publishing.
- BÜRKNER, H.-J. (2010). Vulnerability and resilience in a socio-spatial perspective: A theoretical-conceptual approach. Leibniz Institute for Regional Development and Structural Planning.
- CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (CCHC) & INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES UC. (2023). Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) 2023. CChC-PUC. <https://estudiosurbanos.uc.cl>
- CAMAGNI, R., & CAPELLO, R. (2013). Regional innovation patterns and the EU regional policy reform. Growth and Change, 44(2), 355–389. <https://doi.org/10.1111/grow.12012>
- CIPER CHILE. (2025, 3 de octubre). Descentralización en Chile: Del centralismo histórico a la democracia territorial. CIPER. <https://www.ciperchile.cl>

- COOKE, P. (2001). Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 945–974. <https://doi.org/10.1093/icc/10.4.945>
- CRESPO, J., SUIRE, R., & VICENTE, J. (2022). Does related variety affect regional resilience? *Regional Studies*, 56(1), 22–35. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1879935>
- CRESWELL, J. W., & PLANO CLARK, V. L. (2017). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (DIPRES). (2023). *Oportunidades y desafíos de la descentralización fiscal en Chile*. Ministerio de Hacienda de Chile.
- EBEL, R. D., & YILMAZ, S. (2003). On the measurement and impact of fiscal decentralization. In J. Martinez-Vazquez & J. Alm (Eds.), *Public finance in developing and transitional countries* (pp. 101–120). Edward Elgar Publishing.
- EMPRESA PORTUARIA SAN ANTONIO (EPSA). (2023). *Memoria anual 2023*. EPSA. <https://www.puertosanantonio.com>
- EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D., & SKOCPOL, T. (EDS.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- FALLETI, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- FALLETI, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- GOBIERNO DE CHILE. (2024). *Todo lo que debes saber sobre el royalty minero en Chile*. <https://www.gob.cl/noticias/chile-tiene-royalty/>
- GRINDLE, M. S. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- HAUSMANN, R., RODRIK, D., & SABEL, C. F. (2008). *Reconfiguring industrial policy: A framework with an*

- application to South Africa. Harvard Kennedy School Working Paper No. RWP08-031.
- HOOGE, L., & MARKS, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- INFRAESTRUCTURA PÚBLICA. (2025, 29 de septiembre). Ampliación histórica y sostenibilidad en el principal puerto de Chile. Consejo de Políticas de Infraestructura. <https://www.infraestructurapublica.cl>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). (2023). Boletín estadístico: Empleo trimestral, Región de Valparaíso. INE Chile.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications.
- LETELIER, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Ediciones UC.
- LETELIER, L. (2020). Fiscal decentralization and life satisfaction in Chile (International Center for Public Policy Working Paper No. 20-07). Georgia State University.
- MANN, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., LAGO-PENAS, S., & SACCHI, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095–1129. <https://doi.org/10.1111/joes.12182>
- MAZZUCATO, M. (2018). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Rev. ed.). Penguin Books.
- MILGROM, P., & ROBERTS, J. (1995). Complementarities and fit: Strategy, structure, and organizational change in manufacturing. *Journal of Accounting and Economics*, 19(2–3), 179–208. [https://doi.org/10.1016/0165-4101\(94\)00382-F](https://doi.org/10.1016/0165-4101(94)00382-F)
- MUNDOMARÍTIMO. (2023, 5 de octubre). Puerto Exterior de San Antonio y su propuesta de crecimiento portuario sostenible. MundoMarítimo. <https://www.mundomaritimo.cl>

- MUSGRAVE, R. A. (1959). The theory of public finance: A study in public economy. McGraw-Hill.
- NORTH, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
- OATES, W. E. (1972). Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OATES, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International Tax and Public Finance, 12(4), 349–373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OECD. (2018). Fiscal decentralisation and inclusive growth. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>
- OECD. (2019). Innovative citizen participation and new democratic institutions. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- OECD. (2023). Subnational governments in OECD countries: Key data. OECD Publishing.
- OSTROM, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.
- PINEDA, E., TER-MINASSIAN, T., AHMAD, E., LETELIER, L. S., & FERNÁNDEZ, I. (2018). Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: Evidencia de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001204>
- PORTER, M. E. (1990). The competitive advantage of nations. Free Press.
- QIAN, Y., & WEINGAST, B. R. (1997). Federalism as a commitment to preserving market incentives. Journal of Economic Perspectives, 11(4), 83–92. <https://doi.org/10.1257/jep.11.4.83>
- RAMÍREZ, F. (2020). Centralismo y descentralización en Chile: Una mirada histórica y comparada. Revista de Ciencia Política, 40(2), 55–78. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020000200055>

- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- RODRIK, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century* (Harvard Kennedy School Working Paper No. RWP04-047). Harvard University.
- ROJAS, F., & LETELIER, L. (2020). Capacidades estatales subnacionales en Chile: Un análisis comparado. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 171–198. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020000200171>
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (SINIM). (2023). *Revista SINIM 2023: Gestión Municipal 2019-2022*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Gobierno de Chile. <https://www.sinim.gov.cl>
- SMOKE, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- SOIFER, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE). (2024). *Ley de Royalty Minero: Transferencia de recursos a comunas del país*. SUBDERE, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- TIEBOUT, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- UGARTE, A., & CADEMARTORI, J. (2021). Descentralización y gobernanza territorial en Chile: Balance crítico. *Revista Chilena de Administración Pública*, 23(1), 33–57.

- WEINGAST, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1–31.
- WEINGAST, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>