

MINUTA

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: UNA PROPUESTA NECESARIA PERO DESARTICULADA

IGNACIO IRARRÁZAVAL

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

RODRIGO VALDÉS

ESCUELA DE GOBIERNO UC

11 de abril de 2022

INTRODUCCIÓN¹

La Comisión de Forma de Estado ha presentado al Pleno de la Convención Constituyente los informes finales de dos bloques dentro de los temas que le corresponde tratar. El martes 12 de abril se presentará al pleno el Bloque 3, que corresponde a organización y responsabilidad fiscal. En términos generales, consideramos que la normativa que se propondrá al Pleno ha mejorado en relación a articulados preliminares que se incorporaron en los informes de los bloques 1 y 2.

Es importante que se hayan incorporado normas sobre responsabilidad y sostenibilidad fiscal (artículos 5, 23 No.3, 45, 46 y 48), que se justifican por los beneficios que estas condiciones traen para el país². Estos objetivos pueden entenderse como una forma de proteger a las generaciones futuras de posibles excesos o desequilibrios por parte de las presentes, así como de habitantes de un territorio respecto de otro. En la práctica, al definir la responsabilidad y sostenibilidad fiscal como un propósito de interés público nacional, se justifica establecer ciertas limitantes a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, precisamente, para velar para que el accionar individual de un gobierno subnacional no erosione el interés colectivo nacional, por lo que corresponde definirlos con la mayor claridad posible.

En otro ámbito, también es un aspecto positivo la deliberación y votación por parte del Pleno de la Convención sobre el concepto de Autonomía Territorial Indígena, que inicialmente se asimilaba en la práctica a un nivel de gobierno subnacional con todas las atribuciones fiscales de los otros entes, pero sin claridad del alcance de su propia institucionalidad³. Es importante enfatizar que hoy es factible avanzar en descentralización fiscal con responsabilidad en los niveles municipal y regional, pues existe una base institucional sobre la cual construir -la cual no existe para las eventuales autonomías territoriales indígenas (ATI).

ASPECTOS CRÍTICOS

Sin perjuicio de los avances mencionados, hay por lo menos seis aspectos preocupantes, que se discuten a continuación.

1. Desarticulación de la propuesta

Si bien se han eliminado normas contradictorias entre sí, la propuesta de descentralización fiscal que se plantea aún parece desarticulada. Parece más bien una colección de elementos

¹ Se agradecen los comentarios y aportes de varios colaboradores anónimos.

² Ver nota Consejo Fiscal Autónomo (<https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-9-aspectos-fiscales-en-la-constitucion>): “Los beneficios asociados a la sostenibilidad fiscal se dividen en aquellos relacionados al ámbito macroeconómico y aquellos que se vinculan a la dimensión microeconómica. Entre los primeros se encuentran los efectos positivos sobre un crecimiento económico inclusivo y con volatilidad acotada; una inflación baja y estable; y una mayor capacidad de reacción de la política fiscal ante emergencias. Por su parte, en los aspectos micro se cuentan la estabilidad y aumento del gasto social; el desarrollo de derechos sociales; la reducción de la pobreza; y, el acceso a mejores condiciones de endeudamiento”.

³ Véase: Minuta: Autonomías Territoriales Indígenas y Estado Regional. Ignacio Irrázaval y José Antonio Viera Gallo. 28 Marzo 2022. En: www.politicaspublicas.uc.cl.

y no se logra comprender el modelo global de descentralización fiscal que se está planteando. Mas aún, hay elementos que aparecen como contraproducentes, tales como la inclusión de un número excesivo de instrumentos para un objetivo, lo que traerá problemas de coordinación.

A modo de ilustración, es posible mencionar:

- i) En la redacción actual no es posible calcular con precisión cuántos recursos tendrán los municipios y gobiernos regionales (GORE) en total en comparación con lo actual, ni cuánto será el peso relativo de cada fuente
- ii) Dentro de las fuentes de financiamiento, se mantiene lo que el gobierno central debe transferir a los municipios y GORES para administración e inversiones, pero a la vez se crea una variedad de nuevos instrumentos.
- iii) Hay instrumentos que generan incentivos contradictorios. Por ejemplo, un territorio, como parte de su autonomía, puede decidir rebajar ciertos impuestos, y luego optar a ser compensado por tener baja recaudación.
- iv) Hay distintos instrumentos que parecen apuntar a los mismos fines, por ejemplo, para compensar externalidades ambientales negativas. Cabe preguntarse si no es mejor tener un solo instrumento más potente para cada fin.

Se propone revisar la coherencia sistémica de la propuesta.

2. Compensaciones y sus efectos en la rigidez presupuestaria nacional

Los artículos 15, 23 y 43 introducen complejos elementos de rigidez en la administración de los recursos públicos. El primero de ellos, que establece la creación de tributos de afectación, va en contra de un principio básico de sana gestión fiscal pues disminuye la flexibilidad en la discusión presupuestaria en torno al uso de los recursos, desincentivando la eficiencia asignativa del gasto público. Asimismo, limita la deliberación democrática periódica acerca de la priorización de recursos en el presupuesto, lo que erosiona la legitimidad de las decisiones de gasto.

El artículo 23 propone la coparticipación de impuestos, instrumento que dificulta el manejo macroeconómico, como lo ha demostrado la experiencia de Argentina. Es más prudente apuntar a la descentralización del gasto (incluso con guarismos progresivos) ya que las fórmulas mecánicas para compartir impuestos limitan la posibilidad de usarlos para conseguir la sustentabilidad fiscal.

Por su parte, en el artículo 43 se crean dos fondos: municipal y regional, a los que se les asignaría al menos un 5% de la recaudación tributaria del país. Este es un criterio poco recomendado en finanzas públicas pues rigidiza excesivamente el presupuesto nacional. Un gobierno puede enfrentar una catástrofe -y en Chile hay muchas- y debe necesariamente reasignar fondos. Lo anterior, no obsta que haya leyes especiales que fijen algún criterio de la magnitud de estos fondos. Por ejemplo, hay una ley que fija un compromiso presupuestario por las Pensiones Básicas Solidarias, lo que asegura su financiamiento anual, pero su monto y criterios de acceso son flexibles y varían en el tiempo.

Con relación al guarismo propuesto, cabe primero tener en cuenta que diversas estimaciones señalan que aproximadamente un 80% de la ley de presupuestos son fondos cuyo destino está comprometido *ex ante* por compromisos ya legislados⁴. El 5% por fondo implicaría mover la mitad de los recursos efectivamente disponibles desde el gobierno central, lo que es a todas

⁴ El compromiso de aportes a regiones y comunas en un 10% de los Ingresos Tributarios Netos, podría llegar a comprometer cerca de un 7% adicional del presupuesto público *ex ante*.

luces excesivo. Respecto de cómo cambian los ingresos de los GORE y municipalidades, estos también parecen muy elevados en el segundo caso.

Sin desconocer la recarga de funciones que se han asignado a los municipios, la magnitud de recursos involucrados requiere un proceso gradual de mejora y racionalidad en la capacidad de ejecución presupuestaria⁵. Mas aún, cabe preguntarse honestamente, con este importante aumento de recursos a los municipios, ¿qué nuevas prestaciones asumirán?, ¿qué servicios dejará de prestar el gobierno central para que sean ejecutados por los gobiernos locales? ¿cómo se constará la extinción de un servicio en el nivel nacional, para evitar su duplicación en otros niveles?

Se **propone** separar conceptualmente un criterio para la asignación de recursos a las regiones con el objeto de evitar que persistan territorios con rezagos socioeconómicos significativos, (lo que podría implicar la creación de un fondo de convergencia regional) del objetivo de simplemente descentralizar. Por otro lado, podría existir un fondo para compensación por externalidades negativas, especialmente las ambientales. Los criterios de estas compensaciones deben quedar establecidos por ley y no responder a una lógica de criterios nacionales de compensación, aunque obviamente de beneficio local.

Como mínimo, al igual que en la tramitación actual de leyes, debería disponerse de un informe financiero de DIPRES, que dé cuenta del impacto financiero en los recursos públicos del inciso 3 del artículo 43. No corresponde plantear fórmulas de asignación numéricas, sin tener una estimación concreta de su potencial impacto en las finanzas públicas.

Adicionalmente, respecto a la compensación por menor capacidad fiscal, se propone que en ningún caso puedan considerarse variables que sean definidas por la propia autoridad territorial y que afecten negativamente su capacidad fiscal. Esto con el fin de evitar comportamientos estratégicos de territorios que rebajen su recaudación de impuestos haciendo uso de su autonomía, para luego ser compensados por ello.

3. Resguardos débiles en endeudamiento

El artículo 42 señala que las Entidades Territoriales (ET) podrán endeudarse en virtud de una ley marco. Establece que el endeudamiento acumulado no podrá exceder el 2% de los ingresos ordinarios de la ET aprobados en su presupuesto anual del año anterior y que, extraordinariamente, previa aprobación legal, podrán endeudarse por hasta un 5% del presupuesto del año anterior. El artículo añade que en ningún caso el endeudamiento contará con la garantía del Estado.

En principio, el acceso a crédito por parte de las ET podría generar mayor equidad intergeneracional, al distribuir el costo de inversiones locales entre distintas generaciones (las que también se beneficiarán).

Sin embargo, el endeudamiento subnacional genera diversos incentivos indeseados y que atentan a un uso justo de los recursos. En primer lugar, la deuda generará intereses que aumentarán los gastos y eventualmente el déficit, pudiendo superar el límite constitucional al endeudamiento. Esto es aún más peligroso cuando se trate de niveles de endeudamiento que puedan llegar al 5% del presupuesto de la ET respectiva. Si bien se establece que ese nivel de deuda será extraordinario, es altamente probable que se avance hasta dichos umbrales con el paso del tiempo. En segundo lugar, existe el peligro de que la deuda a nivel regional o local sea

⁵ Conviene tener presente aquí la experiencia del Canon Minero en el Perú.

utilizada de manera oportunista con fines electorales, aumentando los niveles de endeudamiento previo a las elecciones de autoridades en las ET. La capacidad de endeudamiento de las ET es el aspecto más riesgoso para la sostenibilidad fiscal. Es conocido el caso argentino, en el que la deuda de sus provincias llegó a un 22% del PIB en 2002, sin un sustento en el plano económico, sino sólo político-estratégico.

En tercer lugar, el texto señala que las entidades no contarán con la garantía del Estado, lo que es un aspecto valorable, sin embargo esto es declarativo en los hechos ya que las ET son parte del Estado, y la experiencia internacional muestra que en la mayor parte de los casos existe una garantía implícita del gobierno nacional que suele acudir al rescate. No parece realista asumir que el gobierno dejará que una ET se hunda financieramente, con todas las consecuencias que eso tendría para sus habitantes y el contagio financiero que puede producir en otros territorios. Considerando lo anterior, la posibilidad de que el gobierno nacional actúe como garante podría llevar a que la ET respectiva se endeude más de lo deseable, pues el acreedor contará con que el gobierno central finalmente pagará.

Se propone eliminar la posibilidad de endeudamiento por parte de las ET.

En caso de que se permita, se propone que las entidades territoriales deban pagar las amortizaciones e intereses de la deuda contraída con cargo a sus recursos propios. Adicionalmente, se propone eliminar la posibilidad de endeudamiento extraordinario con límite del 5% del presupuesto de la ET respectiva, ya que se apelará a esa opción desde el inicio -la argumentación para endeudamientos extraordinarios es extensa y siempre podrá ser invocada-.

La redacción actual del artículo 42 menciona expresamente que el “endeudamiento acumulado no podrá superar el 2% de los ingresos ordinarios” y se vuelve a utilizar el mismo término de “endeudamiento acumulado” para el 5% de endeudamiento en casos extraordinarios. Sin duda esta precisión es una mejoría respecto a redacciones previas, pero faltaría aclarar si ese endeudamiento es total, o en un año. Sería mejor especificarlo como el acervo de deuda.

No está demás reiterar que, en caso de reponerse la factibilidad de creación de empresas públicas en las ET, se correrían los mismos riesgos que con el endeudamiento, con mayor posibilidad aún de uso político debido a las contrataciones de personal.

4. Creación de institucionalidad innecesaria y compleja

El artículo 33 propone la creación de una Comisión de Equidad Territorial y Transferencias Fiscales, que sería un órgano de carácter técnico con la misión de proponer las fórmulas de redistribución de los ingresos fiscales al Poder Legislativo u otras instituciones de acuerdo a la Constitución y la ley. Si bien los objetivos enunciados son pertinentes⁶, sus funciones corresponden a lo que habitualmente realiza el Ministerio de Hacienda para la formulación de cualquier ley que implique recursos públicos. Mas aún, lo más probable es que el Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), realice el trabajo prelegislativo en torno a estos temas. Además, la recopilación de información necesaria para los criterios de redistribución ha estado a cargo de esta institución⁷. Finalmente, diversos centros de pensamiento han propuesto la conveniencia de crear una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas, la cual ciertamente podría colaborar en este proceso, apoyando a la cámara territorial.

⁶ Aunque, como se aprecia en el punto siguiente, tal como están planteados pueden contribuir a la incerteza de la disponibilidad financiera de los gobiernos subnacionales.

⁷ Se desconoce si es que la Convención pretende darle una nueva función o institucionalidad a esta repartición.

Por otra parte, el artículo 48 propone la creación de un órgano autónomo que controlará la actividad financiera, la gestión y los resultados de la administración de los recursos públicos. Nuevamente, se considera que estos objetivos son altamente pertinentes, pero se traslapan ampliamente con la labor de la Contraloría General de la República (CGR). Mas aún, debe considerarse, que la propia Convención contempló normar la institucionalidad regional de la Contraloría.

Se propone eliminar ambos artículos.

Las funciones de las entidades que se crearían pueden ser abordadas por instituciones existentes. Las de fiscalización podrían ser asumidas por la CGR, con su área municipal/regional fortalecida. Las funciones referidas a criterios de equidad territorial podrían ser abordadas por el Congreso (en especial si habrá una cámara más territorial), con apoyo de su Oficina de Presupuestos (potenciada), y eventualmente con un comité asesor experto para estos temas, al que no es necesario darle un rango constitucional, (se debe recordar que ni siquiera el Consejo Fiscal Autónomo tiene esta calidad).

5. Incerteza en el financiamiento subnacional

Ni el artículo 23 ni el 33 son suficientemente claros en explicar el alcance de las funciones anuales de la Comisión de Equidad Territorial respecto a las propuestas que podría hacer relativas a fórmulas de distribución de fondos que finalmente quedarían consagrados en la ley. El principio debería ser otorgar certidumbre financiera a las autonomías territoriales, pues uno de los problemas que tienen hoy es la dificultad de planificar a mediano plazo⁸. Es decir, los criterios deben ser permanentes, y el monto anual a distribuir según estos es el que cambia producto de la deliberación democrática en el Congreso.

Se propone que los criterios de distribución sean permanentes y que el monto anual a distribuir según esos criterios varíe de acuerdo la deliberación democrática en el Congreso⁹.

6. Modificación y eliminación de tasas por parte de entidades territoriales y determinación de bases tributarias

Debe reconocerse que tanto el BID como la OCDE han recomendado otorgar la facultad de modificar tasas por parte de los gobiernos subnacionales, pues ello incentiva su responsabilidad fiscal, ya que está en sus manos aumentar la recaudación si lo requieren. Y, si no lo hacen, el gobierno central tiene un argumento para negarse a darles más recursos si el territorio no está haciendo su máximo esfuerzo en ese sentido. El modelo adecuado para esto debería incluir que la ley fije la base imponible y el rango de tasas, y que el gobierno subnacional elija la tasa dentro de ese parámetro. El optar por recaudar más o menos fondos por este movimiento de tasas no puede afectar los recursos compensatorios que deban entregar o recibir por otros mecanismos.

Sin embargo, la redacción actual de la norma no responde a los términos previos. El artículo 39 señala que las ET “podrán crear, modificar y derogar tasas y contribuciones y beneficios aplicables a ellas”, dentro de su territorio y dentro de los límites de la Constitución. La modificación, rebaja o eliminación de tasas impositivas por parte de ellas es particularmente peligrosa porque puede generar una competencia fiscal entre distintas ET para atraer inversión

⁸ Esto ocurre actualmente con las “provisiones”.

⁹ Cada un cierto periodo de años (no menos cinco, por ejemplo) pueden evaluarse los criterios por medio de un estudio externo; pero eso ni siquiera debiera ser de rango constitucional.

bajando o eliminando tasas, con consecuencias complejas en la recaudación a nivel nacional si se produce una baja generalizada de tasas impositivas.

Junto con eso, se podría crear un incentivo perverso para que las ET reduzcan las tasas en sus territorios con el fin de atraer mayor inversión, disminuyendo ingresos propios y apostando por mantener su nivel de gastos al demandar compensaciones adicionales al nivel central (problema de polizón o *free rider*). Esto podría verse incrementado si las autoridades de las ET desarrollan prácticas electorales oportunistas. Lo anterior tendría como resultado una menor recaudación a nivel nacional y una mayor demanda de transferencias desde el nivel central hacia las entidades.

El mismo artículo 39, en su inciso 4to, dice que “La ley determinará el marco general para la creación de impuestos de clara identificación regional o local, dejando a cada Asamblea Regional la regulación específica de estos, incluyendo la determinación de la base imponible, así como los rangos dentro de los cuales cada Asamblea podrá establecer la alícuota aplicable, su progresión o fórmula”. Definir bases tributarias es algo que debería quedar en manos de la ley (no de una Asamblea Regional) pues requiere una cuidadosa armonización con el sistema tributario general y su funcionamiento.

Se propone establecer que las transferencias a ET que obedezcan a criterios de compensaciones solidarias no puedan considerarse dentro de su fórmula de asignación parámetros endógenos, sino únicamente exógenos.

También se debiera establecer que las ET no podrán reducir o eliminar tasas de impuestos nacionales y que las modificaciones a las mismas se podrán realizar dentro de rangos y mediante mecanismos establecidos por la ley. Asimismo, se debe eliminar la posibilidad de determinar bases imponibles a nivel local.

ANEXO

COMENTARIOS DE LOS ARTÍCULOS

CARGAS TRIBUTARIAS Y ORGANIZACIÓN FISCAL	
Artículo 2 De los Tributos	<p>Inciso 2: La literatura especializada, considerando como referencia publicaciones del Consejo Fiscal Autónomo, habla de los cinco principios deseables de un sistema tributario: suficiencia; eficiencia; equidad horizontal; equidad vertical (progresividad); y, simplicidad</p> <p>→ Revisar la pertinencia de los principios mencionados.</p>
	<p>Inciso 3: Señala que los tributos se crean por ley, pero se contradice con art. 39 inciso 4°, que entrega la regulación específica de los impuestos a la asamblea regional. Se estima que esas potestades otorgadas van más allá de una mera regulación, como por ejemplo determinar la base imponible.</p> <p>→ Verificar posibles contradicciones.</p>
	<p>Inciso 4: No se entiende el alcance concreto del concepto "extrafiscal"; pues todo impuesto es fiscal en el sentido que ingresa a algún arca fiscal (nacional o subnacional).</p>
Artículo 5 Descentralización fiscal.	<p>Inciso 3: Es importante que se señale que hay que velar para que la autoridad central tenga herramientas efectivas para cumplir esta tarea. Esto se juega en reglas que deberían estar en otros capítulos (proceso presupuestario, iniciativa de gasto, control y rendición de cuentas de los entes autónomos, etc.).</p>
Artículo 15. De la afectación	<p>Inciso 2: Tal como se mencionó anteriormente, la afectación de impuestos disminuye la flexibilidad en la discusión presupuestaria y desincentiva la eficiencia asignativa del gasto público.</p>
Artículo 15 bis. Prohibiciones en materia tributaria	<p>No hay comentarios</p>
Artículo 23. Coparticipación en los impuestos	<p>Debe advertirse que la coparticipación es particularmente riesgosa porque en momentos críticos en que se sube/baja un impuesto para ahorrar/impulsar el gasto total (por motivos cíclicos y, más importante, para encauzar la sostenibilidad fiscal), la coparticipación automáticamente deshace parte de la acción. En Argentina, la coparticipación fue una de las razones detrás de por qué ha sido tan difícil hacer un ajuste fiscal duradero.</p>
	<p>Inciso 1: Es preferible que los criterios de distribución estén en ley permanente, y no tener que discutirlos todos los años en la ley de presupuestos. La ley de presupuestos anual debiera simplemente reflejar la aplicación de los criterios permanentes.</p>
	<p>Inciso 2, No.2: Tal como se mencionó en los aspectos críticos 2 y 6, es importante que la capacidad fiscal sea exógena a las decisiones de la respectiva autoridad territorial.</p>

<p>Artículo 24 Multas y sobrepagos sobre externalidades negativa ambientales o de actividades económicas</p>	<p>Inciso 1: Es comprensible que las multas sean de beneficio fiscal. Pero es necesario explicar en beneficio de quién van los sobrepagos, y cómo se enteran.</p> <p>→ Se recomienda optar por un solo instrumento: multas.</p>
<p>Artículo 26 Transparencia tributaria</p>	<p>Inciso 1: Debe resguardarse el anonimato del contribuyente; tiene que haber un número mínimo por celda.</p> <p>→ Se recomienda incluir en la cuenta pública los resultados de las medidas de disminución de la evasión y elusión</p>
<p>Artículo 33. Comisión de Equidad Territorial y Transferencias Fiscales</p>	<p>→ Tal como se mencionó en el aspecto crítico 4, se recomienda suprimir este artículo.</p>
<p>Artículo 36 Fondo fiduciario para Territorios Especiales</p>	<p>Si bien es comprensible la necesidad de apoyar a los territorios especiales, no queda claro el instrumento elegido. ¿Quién aportará el capital inicial para este fondo? ¿Lo administrará el gobierno central? ¿Cuáles serán los criterios de distribución? ¿Estarán definidos por ley?</p> <p>→ Revisar el instrumento para el objetivo definido. Eliminar el artículo</p>
<p>Artículo 37. De la autonomía financiera de las entidades territoriales</p>	<p>No hay comentarios.</p>
<p>Artículo 38 De los ingresos de las entidades territoriales autónomas</p>	<p>No.2. Previamente se mencionó solamente la facultad de definir tasas, aquí se incorporan los impuestos.</p>
	<p>No. 6 Ver el aspecto crítico 3.</p> <p>No. 7</p> <p>→ Se propone agregar la frase "acorde a las normas que dispone la Constitución y la ley", pues habría que evitar que una autoridad enajene gran cantidad de patrimonio en su período causando problemas a futuro.</p>
<p>Artículo 39. Distribución de las potestades tributarias</p>	<p>Inciso 2: Las ET no debieran poder crear ni modificar por "iniciativa propia", sino que dentro de los márgenes que la ley tributaria especifique y ejerciendo las facultades que la ley les transfiera (por ejemplo, la ley podría decir que en un impuesto X, la tasa determinada por el CORE estará dentro de un rango entre a% y b%).</p>
	<p>Inciso 4: De acuerdo a las propuestas normativas de otro bloque, se entendía que las Asambleas regionales habían quedado sin potestad legislativa, pero aquí se les otorga esa potestad. Se estima que la facultad de determinar la base imponible es excesiva.</p> <p>→ Se propone eliminar la facultad de definir la base imponible por parte de la asamblea regional.</p>
<p>Artículo 39 bis. Destino de los recursos tributarios</p>	<p>La redacción actual de la norma es confusa.</p>
<p>Artículo 40. Principios de autonomía y suficiencia</p>	<p>Incisos 2 y 3: El concepto de suficiencia aparece como un objetivo deseable, pero es extraordinariamente difícil de definir y abre una inmensa puerta a la judicialización constitucional de su cumplimiento. Se han realizado estudios de estimación de funciones de costo para la provisión de servicios municipales en distintos períodos, hay una</p>

	<p>diversidad de supuestos y metodologías posibles, todas con algún grado de cuestionamiento. Asumiendo que se logra una metodología aceptable, queda por definir qué es suficiente, lo que determina un algoritmo estadístico. Se han hecho numerosas críticas a la medición oficial de la pobreza o a la clasificación socioeconómica del Registro Social de Hogares, ya que, a pesar de contener parámetros objetivos, existe una opinión subjetiva de que no miden la pobreza tal como la percibe una persona vulnerable.</p> <p>Mas aún, dada la autonomía financiera que se otorga a las ET (art. 37) una competencia podría quedar desfinanciada si la autoridad local decide gastar los fondos en otra cosa.</p>
Artículo 41. Principio de coordinación	<p>Inciso 3: Las excepciones, ¿las eximen del Sistema Nacional de Inversiones? Evitar la duplicidad es crucial a la hora de dar más autonomía a las regiones. Para que esto sea efectivo hay que consagrar en la ley mecanismos que velen por el cumplimiento de lo anterior. Hoy existe la posibilidad de colaborar mediante la celebración de convenios sin embargo estos no son exigibles.</p>
Artículo 42. Equilibrio presupuestario y endeudamiento	<p>Incisos 1 y 2: Ver aspecto crítico No.3</p> <p>Inciso 3: Es adecuado el contenido de esta norma para no financiar gasto corriente con deuda. Pero habría que incorporar una norma especial de rendición de cuentas para verificar que se cumpla ¿lo debiera fiscalizar la Contraloría y/o Hacienda? Se puede entender que esto lo hará el órgano que se menciona en el art 48, aunque no se refiere explícitamente a la deuda. Por la potencial complejidad de este tema, es preferible hacer mención explícita.</p>
Artículo 43. Solidaridad interterritorial y fondos de compensación	<p>Ver los aspectos críticos 2 y 6.</p>
Artículo 43 bis. Participación en el ingreso por el uso y explotación de recursos naturales	<p>Tal como se menciona en el aspecto crítico No.2, es razonable tener un mecanismo de compensación por externalidades negativas. → Se recomienda definir un solo mecanismo de compensación de carácter nacional con criterios de distribución conocidos para todas las ET.</p>
Artículo 43 ter. Transferencias solidarias y compensación interterritorial	<p>Incisos 1 y 2: Tal como se mencionó en los aspectos críticos 2 y 6, es importante que la capacidad fiscal sea exógena a las decisiones de la respectiva autoridad territorial.</p>
Artículo 43 quater. Transferencia directa supletoria	<p>Es importante acotar el concepto de transferencia directa supletoria, pues ya se estableció un fondo fiduciario para territorios especiales (art. 36), mecanismos de compensación territorial (art. 43), y otras fuentes de compensación por externalidades negativas. Las transferencias supletorias dejan abierta una discrecionalidad el gobierno central para la transferencia de recursos en base a criterios amplios, que por lo demás están considerados en los otros mecanismos descritos.</p>

	<p>Precisamente, ya ha existido una amplia discusión sobre la conveniencia de eliminar las “provisiones” de fondos que hace SUBDERE para transferir a los gobiernos regionales, dado el carácter discrecional que estas tienen.</p> <p>→ Se recomienda eliminar el artículo.</p>
<p>Artículo 44. Sostenibilidad Ambiental</p>	<p>Nuevamente aparece una justificación para establecer compensaciones por externalidades negativas ambientales. Estas se presentan dispersas y reiteradas en varios artículos de este bloque.</p> <p>→ Unificar y utilizar un solo mecanismo.</p>
<p>Artículo 45. Responsabilidad fiscal</p>	<p>No hay comentarios.</p>
<p>Artículo 46. Eficiencia económica.</p>	<p>No hay comentarios.</p>
<p>Artículo 47. Garantías jurisdiccionales de la autonomía financiera</p>	<p>No hay comentarios.</p>
<p>Artículo 48. Controles financieros</p>	<p>Ver el aspecto crítico No.4. Los controles financieros son del todo justificados.</p> <p>→ La creación de un nuevo organismo debe revisarse.</p>