

Propuesta
Estatuto Especial de Administración
para la Isla de Pascua

AGOSTO 2005

ANTECEDENTES

La Isla de Pascua se encuentra a 3.700 kilómetros de la costa continental americana, frente a la ciudad de Caldera, siendo el territorio nacional más alejado, y probablemente el territorio insular más aislado de la tierra. Su nombre en lengua nativa “Te pito o te henua” significa “el ombligo del mundo”. Recién se conoció su existencia en occidente por medio del navegante holandés Jacobo Roggeveen. En 1888, el capitán de la armada chilena Policarpo Toro y el rey Atamu Tékema celebraron el Acuerdo de Voluntades por el cual el Estado chileno se comprometió a proteger a los habitantes de la isla.

En el año 1966 el Presidente Eduardo Frei Montalva promulgó la Ley Pascua. Esta reconoció la calidad de ciudadanos chilenos a los habitantes de la isla, estableciendo deberes y derechos para ellos, creando el municipio insular y consagrando la instalación de diversos servicios públicos del Estado chileno en este territorio insular.

En el mes de octubre de 2002 autoridades de la isla propusieron al Vicepresidente de la República, Sr. José Miguel Insulza, la creación de un grupo integrado por personalidades públicas de reconocida experiencia y vasto conocimiento de la realidad insular, con el objetivo de elaborar una propuesta de política especial para la Isla de Pascua. Estas autoridades: Gobernador, Alcalde y Presidente del Consejo de Ancianos, le plantearon la necesidad de crear las bases institucionales para una política de Estado para la isla, habida cuenta de la singularidad y características especiales de dicho territorio, propuesta que el Sr. Vicepresidente acogió en plenitud.

De este modo, el 4 de diciembre de 2002 se realizó la primera reunión de este grupo, en la cual se fijaron y delimitaron los temas a abordar. Su objetivo primordial fue entregar al Presidente de la República una propuesta político-institucional sobre la administración en la Isla de Pascua.

El grupo de personalidades públicas lo integraron en principio los señores Patricio Aylwin Azócar, Enrique Correa Ríos, Luciano Fouilloux Fernández, Juan Hamilton Depassier, el Presidente del Consejo de Ancianos Rapa Nui, Alberto Hotus Chávez; el Gobernador Provincial, Enrique Pakarati Ika, y el Alcalde Pedro Edmunds Paoa. Luego, a partir de junio de 2003, se incorporaron nuevos miembros propues-

tos por los representantes isleños, integrándose los señores Andrés Zaldívar Larraín, Jorge Arancibia Reyes, Guido Girardi Lavín, Arturo Longton Guerrero, Luis Bork Vega, el Subsecretario de Planificación Jaime Andrade Guenchocoy y un representante de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.

El Ministro del Interior solicitó a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Adriana Delpiano Puelma, efectuar las convocatorias a las reuniones y facilitar a sus miembros los antecedentes e información que fuesen requeridos, asimismo, ha informado regularmente al Presidente de la República de los avances y progresos de las reuniones realizadas y de las propuestas surgidas de este trabajo.

En el mes de enero de 2004 el grupo de personalidades públicas encomendó a cuatro de sus miembros para que constituyesen un comité ejecutivo con el objeto de discutir con mayor profundidad los temas y avanzar en la redacción del documento a presentar. Este equipo lo integran los señores Juan Hamilton Depassier, Enrique Correa Ríos, Luciano Fouillioux Fernández y Luis Bork Vega.

Las Propuestas que se entregan hoy al Presidente de la República como Estatuto Especial de Administración están clasificadas en 4 materias: Aspectos Institucionales, Asuntos de Desarrollo, Fórmulas de Financiamiento y Administración de las Tierras.

El objetivo primordial de esta propuesta es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la isla, resguardando la igualdad de oportunidades para su desarrollo, y el respeto de la tradición rapa nui y su cultura ancestral, que tanto enorgullece a nuestro país y conmueve al resto del mundo.

ESTATUTO ESPECIAL DE ADMINISTRACIÓN PARA ISLA DE PASCUA

La formulación de un Estatuto Especial surge por la necesidad de reconocer las características únicas y singulares de la isla respecto del resto del territorio nacional. Su implementación es asociada a los impactos que en su momento tuvo la dictación de la Ley Pascua del año 1966. Por ello, desde ya el futuro Estatuto Especial se espera constituya un hito para la comunidad rapa nui y para el proceso de descentralización del país.

1. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1.1. Proyecto de Reforma Constitucional: Estatuto Especial para la Isla de Pascua

Las propuestas que se exponen a continuación descansan, entre otros aspectos, en el Proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional presentado por el Ejecutivo en diciembre de 2003, el cual contiene, entre otras materias, una norma que establece la creación de un Estatuto Especial para los territorios insulares oceánicos de Isla de Pascua y Juan Fernández, mediante la dictación de una Ley Orgánica Constitucional. Esta modificación normativa pretende diferenciar estas zonas insulares del resto del territorio nacional, incluso de aquellas otras zonas insulares extremas o en situación de aislamiento, relevando de ese modo sus particularidades históricas, geográficas, culturales y de presencia oceánica.

1.2. Marco Institucional

Un futuro Estatuto Especial para Isla de Pascua deberá tener como propósito otorgar mayores grados de decisión a las autoridades de la isla con el objeto de privilegiar la resolución local de materias referidas a la administración de la isla.

El futuro Estatuto que se propone pretende otorgar mecanismos que impriman mayor eficiencia a la administración de la Isla, lo cual pasa por dotar a sus autoridades

de mayores grados de autonomía administrativa, mayor certeza en los recursos financieros manejados y mejores instrumentos de gestión. Así, el Estatuto Especial podrá crear mejores condiciones institucionales, económicas y administrativas para el más adecuado desarrollo de la Isla, dentro del contexto del Estado de Chile.

Para este propósito se deben generar cambios en el ordenamiento administrativo y la institucionalidad, a través de la consolidación de dos órganos de poder, entregándoles a éstos herramientas para la toma de decisiones descentralizadas, con administración de recursos que podrían calificarse como propios. Sin perjuicio de ello, la propuesta es precisa en reafirmar el concepto de Estado Unitario que regula la institucionalidad nacional.

Para ello se debe privilegiar la búsqueda de alternativas que permitan avanzar en una propuesta de nuevo Estatuto Especial, prefiriendo desde luego aquellas que requieran de la menor cantidad de modificaciones legales para su implementación.

1.3. Superar actual dependencia administrativa de la V Región de Valparaíso

En concordancia con lo señalado en los párrafos anteriores y dado que se deben otorgar capacidades de gestión y administración mayores a las existentes, resulta recomendable que aquellos organismos públicos con presencia en la Isla cambien su vinculación con la Región de Valparaíso, pasando a relacionarse administrativamente con sus direcciones nacionales de modo directo. Ello se observa con mayor claridad en la necesidad de crear un nuevo tipo de Gobernación, la cual—dentro de su naturaleza de coordinación de los servicios—necesitará de una capacidad para la toma de decisiones que sea avalada por los niveles centrales de Gobierno.

1.4. Ordenamiento de las instituciones de Gobierno y de Administración

El futuro ordenamiento administrativo propuesto para las instituciones de Isla de Pascua debe apuntar a reducir la dispersión de servicios, concentrándolos en dos polos fundamentales. Consecuente con ello, la nueva institucionalidad podrá adoptar una forma tal que, sin forzar la organización político-administrativa básica del país, permita la supresión, fortalecimiento, fusión y/o creación de organismos públicos, que actúen de forma distinta a lo que tradicionalmente se espera de ellos.

Lo anterior supone que la propuesta no se centre en un cambio en la generación de las autoridades ni en sus organizaciones, sino en la ratificación de la existen-

cia de una unidad territorial distinta por su naturaleza, la que –en función de sus características geográficas y culturales– se transforma en jurisdicción de excepción, con tratamiento competencial particular, propiciando así un reordenamiento legal que, con forma de Estatuto Especial, modifique el accionar normal de la institucionalidad vigente.

Este principio se materializaría a través del fortalecimiento de las dos instituciones que representan por sí mismas, una al Presidente de la República y la otra a la comunidad local. Por ello no se están creando nuevas instituciones, sino en cierta medida renovando las existentes y, por sobre todo, integrando aquellas propias de la cultura de la isla. En general, no cambian tanto las instituciones como sus potestades.

Dentro de este marco de adecuaciones institucionales, se propone que éstas cuenten con los recursos materiales y humanos suficientes, además de dotarlas de mayores capacidades de decisión local. Todo ello en resguardo de la mantención de un sistema de poderes en equilibrio y legitimado por la comunidad.

Así el ordenamiento institucional descansaría tanto en la Gobernación como en la Municipalidad, potenciadas ambas en sus funciones y atribuciones. La Gobernación, agrupando las funciones del Estado central o nacional sobre las que no corresponda delegación o traspaso a otros órganos. El Municipio, reuniendo funciones de Gobierno posibles de delegar o traspasar con el fin de hacer más eficiente y eficaz la toma de decisiones descentralizadas y pertinentes a la realidad local.

Lo anterior supone el ejercicio de delimitar las funciones y atribuciones de ambos organismos; si se trata de funciones o atribuciones privativas o exclusivas, delegables o transferibles, o bien si son compartidas.

En el caso de la Gobernación, ésta podría constituirse en un tipo de región especial, y la responsabilidad de su administración le correspondería al nivel central. Por la naturaleza especial de este territorio dependería directamente del Ministerio del Interior.

En el caso de la Municipalidad, le correspondería asumir su función de administración territorial y de sus servicios dependientes, con el componente de mayor fortalecimiento en la toma de decisiones y mayor amplitud en el marco de sus atribuciones y competencias.

Este solo hecho conllevaría dos diferencias respecto al esquema vigente: tanto la supresión del nivel regional como nivel con jurisdicción en la isla, así como la creación de servicios públicos (o similares) dependientes directamente del Municipio.

1.5. Nueva Gobernación Insular

Se propone que el citado órgano de Gobierno represente las funciones y atribuciones de competencia territorial, delimitando así su esfera de autoridad. En ella se impondría el concepto de un aparato público altamente desconcentrado. Los directores provinciales de Servicios Públicos tendrían atribuciones ampliadas, desvinculando su relación con la región y asumiendo de ese modo una relación directa con sus respectivos niveles centrales, tal como ocurre hoy con Conaf y el Ministerio de Obras Públicas.

Serían competencias exclusivas de la Gobernación Insular aquellas propias de gobierno interior: extranjería, seguridad interior, emergencias y catástrofes. También lo serían en igual carácter las materias de transportes, telecomunicaciones, obras públicas estructurantes, incluidos puertos y aeropuertos, bienes nacionales y aduanas.

Cada Servicio Público desconcentrado estaría a cargo de un Director Insular, el que sería colaborador directo del Gobernador. Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, los Directores Insulares deberían ajustar su labor a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que imparta el nivel nacional.

Asimismo, en las áreas claves de desarrollo, en las que se implementen políticas nacionales, estos servicios deberían disponer de la capacidad política, técnica y presupuestaria para resolver sobre la forma de implementar tales políticas, adecuándolas a las condiciones de singularidad local.

Para efectos de asegurar la coherencia entre estas políticas locales y los planes nacionales, la Gobernación Insular podría contar con un Director Insular de Planificación y Coordinación, que sería la vinculación directa con el Ministerio de Planificación.

Se propone incorporar a la nueva Gobernación Insular una institución ya existente en el ordenamiento local, esto es, la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (Codeipa). La forma que ésta adquirirá y sus competencias serán desarrolladas más adelante.

Uno de los mecanismos para la materialización más rápida de las propuestas presentadas podría ser la dictación de un Instructivo Presidencial, el que oriente la vinculación directa de los Servicios Públicos provinciales actuales y presentes en la isla, con una nueva relación directa con sus respectivos niveles centrales. Lo último es condición básica para el desarrollo e implementación de las políticas nacionales con criterios de pertinencia local.

1.6. El Municipio Insular: órgano local de Administración

La administración local del territorio insular estaría radicada en el Municipio, el cual tendrá por objetivos representar las funciones propias del nivel local y propender al desarrollo de su comunidad, asegurando así su participación en las materias que le corresponda.

Se recomienda que el nuevo Municipio se transforme en el eje de la administración del territorio, como encargado de la aplicación de políticas nacionales de gobierno. En tal sentido y para orientar el propósito de su acción se deben fortalecer sus funciones, entregándole las capacidades para dirigir organismos en la forma de Servicios Públicos locales.

Por otro lado, el Municipio Insular estaría constituido por el Alcalde y su Concejo Municipal en igualdad de condiciones que el resto de los municipios del país, con la sola salvedad de que en su estructura administrativa organizaría una serie de Servicios Públicos de carácter local.

Coincidente con lo señalado, se propone la instalación de un conjunto de servicios públicos insulares, que siendo de supervisión del nivel nacional, sean en su expresión territorial de clara dependencia municipal. Todo ello de acuerdo al modelo existente hoy para los servicios municipales de Educación y Salud, los que siendo de clara dependencia administrativa municipal, se ajustan a las normas sanitarias y educacionales impartidas por el nivel nacional. Esto último en concordancia con las competencias reconocidas como transferidas.

Los Servicios Públicos Municipales comprenderán las áreas de Turismo, Ordenamiento Urbano y Pavimentación, Medio Ambiente, Educación, Salud, Fomento Productivo, Aseo y Ornato, Inversión en Infraestructura Menor, Asistencia Social, Deportes y Recreación y Tránsito, en concordancia con sus competencias.

1.7. Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Institución legitimada pasa a formar parte de la Gobernación Insular

La creación de la Comisión de Desarrollo obedeció a la materialización de un caro anhelo de la comunidad rapa nui, en cuanto a tener capacidad de decisión y proposición respecto de las materias más relevantes para la comunidad: la tierra en Isla de Pascua y la formulación y proposición de medidas de desarrollo.

Por ello se manifiesta la relevancia de mantener este cuerpo colegiado, vinculándolo a la toma de decisiones de la Gobernación Insular.

Se propone otorgar a esta institución características similares a las que posee actualmente, dentro de las que destacan la formulación de programas, proyectos y planes de desarrollo tendientes a elevar el nivel de vida de la comunidad rapa nui, conservar su cultura y preservar el medio ambiente y los recursos naturales existentes en Isla de Pascua.

La modificación recomendada supone su incorporación a la futura Gobernación Insular, como una institución asesora en aquellas materias que hoy le son propias, en especial las que dicen relación con la aplicación, formulación y adaptación a planes especiales, de las acciones que emanan de las políticas de gobierno central, vinculadas con los servicios relacionados con la Gobernación.

De este modo se cumple con el anhelo de tener un órgano representativo de la comunidad rapa nui, con capacidad de decidir formas de ejecución de políticas adaptadas a su cultura y tradición ancestral. Así también con el reforzamiento de su capacidad de proponer proyectos, planes y programas adecuados a las necesidades isleñas.

En definitiva, la Comisión de Desarrollo se constituirá en una especie de Consejo Económico y Social Provincial (Cespro). Este Cespro reunirá además características similares a las de un Consejo Regional, asumiendo que en el nuevo esquema la institucionalidad insular minimizará o incluso eliminará su relación con la Región de Valparaíso.

1.8. Rol del Consejo de Ancianos

Se reconoce la importancia histórica del Consejo de Ancianos. Esta organización es parte de la tradición y cultura propia de los rapa nui. Se valora la existencia de esta institución, particularmente el rol asumido en las materias que hasta hoy desempeña y seguirá desarrollando.

Se estima pertinente fortalecer su presencia en materias relacionadas con el patrimonio cultural rapa nui, manteniendo en todo caso intactas las labores que desempeña de cara a la comunidad hasta hoy. En el Estatuto se propone que además de las apreciadas funciones que ha cumplido, podría reunir las características de un órgano asesor del Municipio para las materias de tradición, lengua y cultura, siendo así un colaborador de la gestión municipal.

Es preciso definir que su consideración como órgano asesor no requeriría modificar la Ley Orgánica de Municipalidades. La vía adecuada para tal propósito es dotar al Municipio de capacidad de celebrar convenios de asociación y colaboración con instituciones tradicionales de la isla, a fin de entregarles la responsabilidad de atender en conjunto las materias propias de su conocimiento ancestral.

2. ASUNTOS DE DESARROLLO PRESENTES EN EL ESTATUTO ESPECIAL

2.1. Turismo orientado al desarrollo de Isla de Pascua

Según se ha constatado, la economía local descansa en la generación de ingresos provenientes del turismo nacional e internacional. Se sabe que la Isla de Pascua está entre los destinos turísticos de significación mundial, dadas sus particularidades asociadas a la cultura ancestral y el patrimonio arqueológico. También existe concordancia en el concepto de turismo sustentable y de intereses especiales, en los que asuntos vinculados con el patrimonio cultural y arqueológico del pueblo rapa nui son de especial importancia. Por ello la actividad turística debe ser el eje estructurante del desarrollo económico de Isla de Pascua.

Se propone, en consecuencia, que esta actividad sea coordinada localmente a través de una Dirección Municipal, con el objeto de articular las acciones que realizan organismos públicos y privados ligados al tema, potenciando así la gestión del Municipio Insular como su función de fomento de las iniciativas en la isla.

2.2. Creación de una Fundación / Corporación de la Cultura

Se recomienda incluir en el futuro Estatuto Especial la creación de un órgano de alto nivel que atienda ampliamente la cultura Rapa Nui. Una de sus principales funciones podrá ser el fortalecimiento de las acciones de preservación de las expresiones culturales locales, tales como bailes, cantos, artesanía, tradición oral, costumbres en general y el resguardo de los sitios y restos arqueológicos presentes en la Isla.

Otra de las funciones que se recomienda es la colaboración en la conservación y restauración del patrimonio arqueológico y de la cultura rapa nui, en conjunto con las universidades nacionales y extranjeras y el Consejo de Monumentos Nacionales, entre otros organismos públicos y privados.

Esta instancia ad hoc de alto nivel, que articularía y potenciaría las iniciativas dispersas que se desarrollen tanto en el ámbito público como en el privado, podrá ser parte del Municipio como colaborador y/u órgano asesor. Por otra parte, parece recomendable establecer mecanismos que resguarden la participación efectiva de la comunidad local en ella, asegurando la presencia de las diferentes organizaciones culturales de base existentes y representantes de la llamada “cultura viva”.

Para la implementación de esta iniciativa se podrá contar con la colaboración del Ministerio de la Cultura, pudiendo sumarse a este nuevo referente las instituciones relacionadas tales como el museo, la escuela, el Consejo de Ancianos, los centros culturales, entre otros.

2.3. Salud en el Estatuto Especial – Servicios de Calidad

Se constata una alta preocupación de la comunidad por la atención de salud, dadas especialmente las condiciones en que se han prestado estos servicios, y la baja capacidad resolutive existente en el Hospital. Existe la percepción de que la mejoría de la calidad del Hospital es un asunto de urgencia para sus habitantes.

Asimismo la promoción de la Isla como un destino turístico mundial de calidad supone un crecimiento futuro de los índices de visita. Ello debería ir acompañado de mejoramientos en el tipo y calidad de las prestaciones de salud disponibles. Asociado al punto anterior, corresponde evaluar el perfeccionamiento de la conectividad aérea que actualmente dificulta la evacuación aeroméica para los casos de mayor gravedad, afectando a sus habitantes y visitantes.

En esta materia resulta indispensable la posibilidad de dotar al actual Hospital Hanga Roa de condiciones que le permitan el mejoramiento de su infraestructura y una adecuada disposición de profesionales de salud, con los niveles de capacidad resolutive que requiere un centro tan aislado geográficamente y sin alternativas próximas de evacuación de emergencias. Una de las alternativas planteadas es dotar al Hospital de recursos que permitan un proceso de autogestión, ello con el apoyo del Ministerio de Salud, de modo tal que se permita gradualmente el traspaso de su administración a las autoridades de la isla, en particular al Municipio.

2.4. Transporte y conectividad desde y hacia la isla

Se recomienda que el Estatuto Especial incorpore resguardos legales y administrativos con el objeto de optimizar la vinculación marítima y aérea de la Isla de Pascua con el continente. Ello se podría traducir en la flexibilización de las normas nacionales que regulan la actividad económica de transporte, permitiendo la participación del Estado, a través de sus organismos especializados, para generar seguridad y regularidad de tráfico en condiciones de accesibilidad para todos los habitantes de la isla.

Una norma de esta naturaleza se justifica por motivos de soberanía nacional y el deber constitucional del Estado de proveer las condiciones de equidad entre todos sus habitantes.

2.5. Transporte y abastecimiento marítimo

Como es de público conocimiento, en los últimos años ha existido un aumento notable de los costos que los habitantes de la isla deben pagar por la carga transportada, incidiendo directamente en el alza del costo de la vida.

Los motivos para explicar esta anomalía de mercado son recurrentes, siendo el principal, que la distancia del tramo hace casi inviable que este transporte sea un negocio atractivo para empresas navieras medianas y grandes –en definitiva, empresas con respaldo financiero y seriedad comercial– y por ello cualquier incentivo tradicional resulta insuficiente para dar seguridad de tráfico.

Se recomienda incluir en el próximo Estatuto Especial disposiciones particulares y excepcionales sobre la materia. Se propone establecer como alternativa de transporte marítimo a la Armada de Chile, poniendo en práctica las alternativas que lo hagan viable.

2.6. Transporte Aéreo

La situación actual del tráfico aéreo hacia la isla está marcada por el monopolio natural de una sola empresa, con frecuencias de entre dos a cuatro viajes semanales, dependiendo de la temporada turística. Esta situación se produce porque, para el caso de Isla de Pascua no existe una política de cielos abiertos. La línea aérea, por una mera liberalidad, tiene asignada una limitada cantidad de pasajes rebajados para los residentes acreditados de la isla.

Dicho monopolio natural impide la competencia y, por lo tanto, hay una fijación arbitraria de precios. Esta situación, además, se transforma en uno de los frenos para el incremento del turismo, considerado hoy como el eje estructurante del desarrollo en la isla.

Se propone al Ejecutivo evaluar el establecimiento de Cielos Abiertos, que abra el destino Pascua a más líneas aéreas, evitando el monopolio de un solo operador.

2.7. Consideración al factor de la Migración

El Comité Ejecutivo constató la existencia de una percepción negativa sobre el fenómeno de la inmigración de población continental ocurrido en la última década hacia la isla. En efecto, este tema es considerado como un factor relevante a regular en el próximo Estatuto Especial, de acuerdo a la opinión de actores relevantes de la comunidad isleña. Dicha consideración alude a que ningún esfuerzo en la modernización de las instituciones y en el desarrollo de la isla serán efectivos si no se implementan acciones en la materia, ya que la comunidad rapa nui dejará en definitiva de ser la etnia predominante en la isla, de mano de continentales migrantes, si no se impone una regularización.

Se propone que en el estatuto especial de administración de Isla de Pascua se regule el régimen de residencia, dadas sus particularidades medioambientales, socioculturales y su rango de monumento histórico nacional.

3. FÓRMULAS DE FINANCIAMIENTO

Para la materialización de las iniciativas recomendadas es indispensable asegurar a las instituciones de la isla una fórmula de financiamiento permanente para el logro de sus objetivos. A partir de las fuentes de financiamiento disponibles, se formulan las siguientes propuestas:

3.1. Presupuesto Propio de la Gobernación Insular

El presupuesto que como Gobernación ha de asignarle la Ley de Presupuestos a través del Servicio de Gobierno Interior del Ministerio del Interior para realizar las funciones propias de esta área de Gobierno.

3.2. Fondo de Inversión Insular

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional reparte en la actualidad un conjunto de recursos asignados anualmente para proyectos de desarrollo definidos por las propias regiones a través de sus CORES. Este mecanismo no ha resultado adecuado ni eficiente para proveer a la Isla de Pascua de recursos, toda vez que los proyectos para el territorio tienen que competir con otras prioridades de la región.

Por lo tanto, se propone la creación de un Fondo de Inversión Insular que sea reconocido en la Ley de Presupuestos, en la partida correspondiente al Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Este se debiera expresar como transferencia de capital, por un monto igual o superior al porcentaje que significa la inversión promedio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la isla.

Este Fondo se destinará a la concursabilidad de proyectos aprobados técnicamente, que hayan sido presentados por organismos públicos y privados.

3.3. Fondo de Desarrollo Sectorial Insular

Para aquellos Servicios Públicos que se ubiquen bajo el alero de la Gobernación Insular, se hace recomendable establecer fuentes de financiamiento con cierta autonomía de sus niveles centrales, de modo de ser coherentes con los proyectos, planes y programas de carácter especial.

Para ello se propone la creación de un Fondo de Desarrollo Sectorial Insular, el que representaría la sumatoria de la inversión a ejecutar por Ministerios y Servicios Públicos con presencia en la Isla. Este fondo se destinará a aquellos proyectos que los propios organismos públicos integrantes del gabinete insular ejecutarán en el territorio.

Se recomienda que los proyectos de inversión y los estudios y programas deban contar con informe favorable del organismo evaluador correspondiente, que en este caso lo representaría el Director Insular de Planificación.

Asimismo se propone que la Ley de Presupuesto contemple para esta Gobernación Insular un ítem de recursos para los fines propios del funcionamiento del gabinete insular, lo que habría que distinguir de aquellos gastos de operación que son propios de los Servicios que lo integran.

3.4. Presupuesto de la Municipalidad

El mecanismo de asignación de financiamiento actual de la Municipalidad de Isla de Pascua es enteramente peculiar, lo que se refleja en la Ley de Rentas Municipales. En ella se establece un coeficiente aumentado por dos de lo que le correspondería recaudar si es que no existiera la exención tributaria de la actual Ley Pascua (N° 16.441) Asimismo, se ve incrementada por compensación del Fondo Común Municipal.

Aún bajo estas circunstancias, se hace insuficiente el financiamiento para este Municipio que no tiene ingresos por impuestos municipales ni territoriales. Se propone que el Estatuto Especial establezca una fórmula de base de cálculo que permita al ente municipal desplegar iniciativas acordes con sus nuevas responsabilidades. Ello no obsta a la mantención de los mecanismos de control que ejerce la Contraloría General de la República.

Asimismo, la base de cálculo señalada serviría también para mantener una provisión de recursos que permita complementar las iniciativas que el Municipio impulse en conjunto con organizaciones privadas, con el objetivo de promover el turismo y programas de desarrollo productivo locales, así como para promover asociaciones con organismos internacionales de cooperación, entre otras materias.

3.5. Mantención del régimen tributario de excepción en la Isla. Resguardo de los controles institucionales

La Ley Pascua, vigente desde el año 1966, contiene como elementos significativos el reconocimiento de la calidad de ciudadanos con derecho a sufragio de los isleños, normas diferenciadas sobre aplicación de penas en materia criminal y un estatuto tributario de exención. El resto de los artículos de esa Ley están hoy superados u obsoletos.

Parece pertinente mantener el régimen de excepción tributaria, toda vez que permite morigerar en parte el encarecimiento del costo de la vida en la isla ocasionado por los costos del transporte, habida cuenta de su condición de aislamiento geográfico.

Sin perjuicio de ello, se propone resguardar el fiel cumplimiento del espíritu de la actual Ley Pascua, manteniendo un control fiscal respecto de las actividades económicas y financieras que se desarrollen en la isla acogidas al régimen tributario, evitando así la instalación de sociedades de papel o filiales de empresas nacionales o extranjeras que puedan llevar a considerar a la isla como un paraíso fiscal.

4. ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS EN ISLA DE PASCUA

Se reconoce el carácter simbólico y fundamentalmente cultural que tiene la posesión de la tierra para la comunidad local, en relación al sentido del Acuerdo de Voluntades de 1888. Por esta razón se considera pertinente y necesario que la propuesta de Estatuto Especial contenga un pronunciamiento sobre el tema de la tierra y la relación del pueblo rapa nui con ella.

Este pronunciamiento debería descansar en el espíritu de lo expresado por el ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, sobre que la tierra de Isla de Pascua es de los rapa nui y que el Estado chileno la protege al haberla inscrito a su nombre en el año 1933. La inscripción de la tierra a favor del Fisco es el elemento que garantiza a los rapa nui la disponibilidad futura de este recurso.

La Ley Indígena establece claramente quiénes son considerados miembros de la etnia rapa nui y, derivado de ello, quiénes tienen acceso a la propiedad, dejando expresamente fuera a aquellos ajenos a la etnia, reservándose exclusivamente la tierra a los pascuenses.

Se propone una fórmula que permita entregar las decisiones sobre administración y uso de las tierras, o parte de ellas, a un organismo en la misma isla.

Existe preocupación respecto de un eventual proceso de concentración de la propiedad de la tierra en la Isla; por esta razón se insta a estudiar la posibilidad de establecer jurídicamente que la tierra de Isla de Pascua seguirá bajo el dominio del Estado de Chile, pero que su uso o usufructo recaerá en exclusiva en la comunidad rapa nui, asegurando restricciones que impidan la concentración de la tierra en pocas manos.

Las razones expuestas llevan a proponer como la mejor alternativa para administrar tierras en Isla de Pascua la constitución de una Comunidad Indígena rapa nui, de acuerdo a las normas de la Ley Indígena. Esta organización será la encargada de administrar el recurso tierra que le sea entregado vía concesión por parte del Estado.

4.1. Propuesta de Comunidad Indígena

Se propone constituir una Comunidad Indígena rapa nui en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 letra d) de la Ley Indígena. La duración de ella será indefinida y sus miembros serán exclusivamente rapa nui.

Podrán ser objetivos de la Comunidad Indígena:

- a) Administrar los terrenos que se entregan en concesión a la Comunidad Indígena.
- b) Actuar como árbitro frente a controversias o conflictos que se susciten entre los miembros de la Comunidad, relativas a terrenos que administre la Comunidad.

En función de estos objetivos la Comunidad podrá elaborar, presentar, impulsar y ejecutar todo tipo de proyectos, convenios, contratos, actividades y planes de desarrollo, sea en forma autónoma o vinculándose con organismos y organizaciones nacionales o extranjeras, fiscales, municipales, no gubernamentales y empresas del sector público o privado.

La Asamblea General será el órgano resolutorio superior y estará constituida por la reunión del conjunto de los miembros de la Comunidad. Los acuerdos se adoptarán por el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros presentes. La comunidad será dirigida y administrada por un Directorio compuesto por nueve miembros, entre los cuales se deberán designar un Presidente, Vicepresidente y Secretario que lo serán también de la Comunidad, los que durarán un año en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

De los nueve miembros del Directorio, seis serán elegidos por la Asamblea de la Comunidad; además integrarán el Directorio las personas que, siendo parte de la comunidad, ostenten los cargos de Gobernador Provincial de Isla de Pascua, Alcalde de la Municipalidad de Isla de Pascua y el Presidente del Consejo de Ancianos. El Directorio durará 4 años en sus cargos, pudiendo ser sus miembros reelegidos para el período siguiente.

Se propone que mientras se reúna la Asamblea General Ordinaria, el primer Directorio de la Comunidad esté integrado por las personas que integran actualmente la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (Codeipa) en calidad de representantes de la etnia, además del Alcalde, el Gobernador y el Presidente del Consejo de Ancianos, los que durarán en sus cargos hasta la celebración de la próxima Asamblea General Ordinaria de la Comunidad. El noveno miembro se podrá elegir al suscribir el estatuto de la comunidad.

El Directorio podría tener, entre otras, las siguientes atribuciones y deberes:

- a) Administrar e invertir los bienes de la comunidad.
- b) Suscribir, en representación de la comunidad, convenios de derechos de uso, contratos de comodato, de arrendamiento de usufructo con miembros de la comunidad.
- c) Actuar como árbitro o amigable componedor en caso de conflicto entre miembros de la comunidad por derechos sobre los terrenos.
- d) Organizar los servicios que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

4.2. Patrimonio de la Comunidad Indígena

El patrimonio de la comunidad estaría formado por:

- a) El derecho de concesionario que respecto de los terrenos fiscales adquiriera con ocasión del contrato de concesión que se suscriba.
- b) Los aportes de los miembros de la comunidad.
- c) Las donaciones, herencias y todo tipo de asignaciones gratuitas que reciba de particulares.
- d) Los bienes muebles e inmuebles que adquiriera a cualquier título.
- e) Las subvenciones fiscales o municipales que se le otorguen y los fondos que reciba de otras entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales.

4.3. De la propiedad fiscal en Isla de Pascua

Los terrenos que se entreguen en concesión a la Comunidad Indígena serán aquellos de los cuales el Fisco disponga, excluyendo todos aquellos bienes sobre los que el Ministerio de Bienes Nacionales no tiene tuición, por ejemplo: bienes nacionales de uso público, el aeropuerto, la playa y los terrenos de playa, los establecimien-

tos educacionales, los terrenos municipales, los inmuebles destinados a Servicios Públicos, Fuerzas Armadas y Policía de Carabineros e Investigaciones, y los de propiedad de otros organismos del Estado.

No se incluirían tampoco terrenos de propiedad particular, contando entre ellos a los que involucran reconocimiento de dominio, como los títulos gratuitos y el reconocimiento de poseedores regulares. Tampoco se incluyen los títulos provisorios entregados por la Armada ni el Ministerio de Bienes Nacionales, ni las actas de radicación.

Para dictar un Decreto de concesión fiscal sobre terrenos de Isla de Pascua, debe contarse con la autorización previa de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites de la Cancillería, por tratarse de zona fronteriza.

4.4. De la administración de los bienes fiscales

Se debe considerar que la actual legislación sobre concesión de terrenos fiscales que consagra el DL. N° 1939, impide ceder el uso y goce de las tierras concesionadas a los comuneros si la concesión es gratuita.

En cuanto al Parque cabe señalar que, por expresa disposición legal, el cuidado, tuición y administración de los parques nacionales le corresponde a Conaf, sin perjuicio de la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con otras entidades y en particular con la comunidad indígena.

Suscriben este documento

PATRICIO AYLWIN AZÓCAR

ANDRÉS ZALDÍVAR LARRAÍN

JORGE ARANCIBIA REYES

GUIDO GIRARDI LAVÍN

ARTURO LONGTON GUERRERO

ENRIQUE PAKARATI IKA

PEDRO EDMUNDS PAOA

ALBERTO HOTUS CHÁVEZ

JUAN HAMILTON DEPASSIER

ENRIQUE CORREA RÍOS

LUCIANO FOULLIOUX FERNÁNDEZ

LUIS BORK VEGA

COMISIÓN DE DESARROLLO DE ISLA DE PASCUA