



**PROPUESTAS PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN Y GESTIÓN DEL
COMPONENTE ARQUEOLÓGICO EN PROYECTOS DE INVERSIÓN Y
DESARROLLO**

NOVIEMBRE 2023

Presentación

Desde hace algún tiempo la arqueología y el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) han estado en el ojo público por las excesivas demoras que el componente arqueológico implica para la inversión pública y privada. La Comisión Nacional de Evaluación y Productividad de la presidencia, ha dado cuenta que entre los permisos críticos se encuentran los de intervención arqueológica y paleontológica, llegando a demorar incluso años. A partir de esto, la Contraloría General de la República identificó falta de mecanismos de control y de criterios únicos, entre otros problemas. Según la entidad, estos radican en la Secretaría Técnica del CMN, unidad dependiente del Servicio del Patrimonio Cultural que se encarga de aplicar los acuerdos del consejo pleno.

Debido a ello y en el marco de la reiterada alusión a la arqueología como el factor problemático para la inversión y desarrollo de proyectos, tanto públicos como privados, el Colegio de Arqueólogas y Arqueólogos de Chile A.G. (CAARCH) pone a disposición el presente documento de propuestas. Este es resultado de un amplio proceso de discusión llevado a cabo el primer semestre del 2023, donde se efectuó un diagnóstico de carácter técnico, con la idea de contribuir al funcionamiento del CMN. Enfrentamos un problema multifactorial que debe ser abordado con urgencia contemplando niveles operativos y de gestión.

Damos a conocer el diagnóstico y proponemos algunas medidas, tales como: flexibilización de criterios metodológicos, simplificación de procedimientos administrativos y generación de lineamientos de acción, y priorización de proyectos de alto interés público y urgencia social. Con esto no pretendemos eludir la necesaria modificación de la Ley de Monumentos Nacionales y la actualización del Reglamento sobre excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas, procesos de los cuales hemos participado activamente.

Diagnóstico

Destacamos los siguientes puntos críticos:

1. Ausencia de una arqueología preventiva que utilice la información generada por la disciplina para predecir zonas de interés arqueológico que podrían dificultar, encarecer y/o retrasar el desarrollo de proyectos.
2. Excesiva estandarización de pasos administrativos, conceptos y metodologías, que ha fomentado un esquema de evaluación rígido que incluye actividades de delimitación, caracterización, rescate y monitoreo, siendo estos altamente críticos en términos de incertidumbre. Lo anterior repercute en demoras, sobredemanda de profesionales y la saturación de los depósitos arqueológicos acreditados.
3. Recurrentes solicitudes de intervención de áreas arqueológicas situadas fuera de las áreas de impacto efectivo de los proyectos, primando en la evaluación la identificación de límites del Monumento Arqueológico y no la del proyecto. Esto no necesariamente se traduce en la protección de sitios o áreas arqueológicas de particular singularidad.
4. Sobrecarga de la ST por exceso de ingresos, lo que junto al escaso personal ralentizan la gestión. La aplicación de análisis estandarizados no ha resuelto este problema. El modelo de evaluación instaurado a su vez fomenta la exigencia de enormes volúmenes de excavación incluso en áreas con nula intervención, a través de cientos y miles de unidades de excavación para sondeos y rescates. Esto no apunta a la protección patrimonial ni considera criterios de mínima intervención y, además, afecta la capacidad de respuesta oportuna a los ingresos generando un retraso en los pronunciamientos del CMN.
5. Aumento de denegación de recepción de colecciones arqueológicas provenientes de caracterizaciones y rescates por instituciones acreditadas, debido a la saturación de los depósitos, como venimos informando desde el año 2015¹. No se ha discutido de manera concienzuda sobre el costo futuro que generan los materiales extraídos de sus contextos, lo cual debiera ser parte de las discusiones reglamentarias y de la legalidad en torno a los problemas de gestión.
6. Finalmente, falta de regionalización efectiva en la toma de decisiones. Aún existen problemas de articulación entre las Oficinas Técnicas Regionales (OTR) y el nivel central, y la capacidad de gestión sigue siendo muy dispar entre las OTR.

¹ Diagnóstico Estado de Depósitos Instituciones Museográficas Chilenas. Colegio de Arqueólogos de Chile (2015), entregado a CMN por la organización. Disponible en https://colegiodearqueologos.cl/wp-content/uploads/2011/10/Diagnostico_Estado_Depositos_CACH.pdf

Propuestas:

1. Para que una arqueología preventiva sea posible, se requiere que el Estado y CMN implementen un sistema de gestión y consulta de los informes generados en el marco de los estudios de carácter ambiental, integrado con el sistema de consulta del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y los seguimientos de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), por ejemplo. En ausencia de este sistema de gestión y consulta, en la actualidad estos informes son prácticamente inaccesibles, generando una virtual pérdida de datos que son imprescindibles para la predicción de los recursos arqueológicos.
2. Para la gestión del registro arqueológico, proponemos el desarrollo de Planes de Manejo consensuados entre instituciones, privados y comunidades, teniendo como principios la protección y la generación de áreas de exclusión. Se deben establecer procedimientos y metodologías específicas a los proyectos y adecuadas para la protección y recuperación de información de los sitios arqueológicos.
El registro arqueológico tiene diferentes comportamientos a lo largo del país, lo cual requiere categorías analíticas que se hagan cargo de sus especificidades. Por ende, se necesita reconsiderar las categorías empleadas por CMN para la clasificación de elementos arqueológicos, más allá de la dicotomía “hallazgo aislado” y “sitio arqueológico”. Esto permitirá optimizar la evaluación de informes al contextualizar elementos arqueológicos, aparentemente aislados, en un Plan de Manejo que integre las fases de diseño y ejecución.
3. Restringir las evaluaciones y medidas a las áreas de influencia de los proyectos, acotando las intervenciones arqueológicas al espacio donde se podría generar afectación de elementos arqueológicos. Centrar la atención en las áreas a intervenir, siendo el principio guía la magnitud y tipo de afectación en función de las características del proyecto. Lo anterior implica implementar una política de fiscalización en terreno del CMN.
4. Fomentar nuevos modelos de evaluación de proyectos, integrando otras estrategias para documentar las áreas arqueológicas. Para ello es urgente implementar metodologías acordes con los antecedentes histórico-arqueológicos y geológicos de los territorios. La caracterización del componente arqueológico del área de proyecto puede abordarse mediante estrategias no invasivas, como el análisis crítico de antecedentes documentales, análisis distribucionales u otros referidos a la localidad. La gestión eficiente de los elementos arqueológicos requiere abordar sus especificidades y no someterlos a análisis estandarizados. Asimismo, la intensificación de pozos de sondeo debiera justificarse según los requerimientos de la obra o del Plan de Manejo, y no ser utilizado como un mecanismo para definir qué y dónde se rescata en todos los casos.

5. Definir criterios para el resguardo del material arqueológico a partir de mesas de trabajo con las distintas partes involucradas. Asignar presupuestos según nivel de saturación e ingreso de proyectos. Es necesario abordar el problema desde una perspectiva integral considerando los criterios de recolección de materiales, aquello que es estudiable o museable en el presente o en el futuro. Esto se relaciona con la necesidad de discutir y acordar criterios sobre qué se considera objeto de protección, y qué no, eventualmente, según criterios de recurrencia y/o potencial informativo, entre muchos otros.
6. Poner urgencia al fortalecimiento de las OTR, mediante una mayor dotación de personal y un nuevo organigrama que incluya diversas funciones al interior de la ST, así como la capacitación constante. Menos tiempos en evaluación y menos solicitudes permitirían más espacios para otras tareas fundamentales como la fiscalización en terreno (inicio y fin de excavaciones, por ejemplo). Se necesita avanzar en actualización, formación y capacitación en temas clave como un código de ética que tome en cuenta las circunstancias actuales, para un desarrollo profesional acorde al importante rol que se cumple en la institución.

Además, consideramos necesaria la priorización de proyectos de desarrollo social en etapas tempranas de prefactibilidad y factibilidad, momento en que se deben asegurar estudios preventivos que permitan la toma de decisiones anticipando impactos no previstos, que desencadenan aumentos de costos y retrasos en los proyectos.

Es urgente generar áreas de exclusión para evitar la intervención de lugares con una previsible alta complejidad, potencial científico y/o patrimonial. Esta es otra de las razones por las cuales muchos proyectos se retrasan y encarecen, lo cual podría resolverse, en parte, con una mejor gestión territorial.

Con el objeto de agilizar y conjugar distintos intereses, además de facilitar el diálogo disciplinar, es fundamental contar con arqueólogas/os en organismos públicos y ministerios estratégicos que colaboren en la gestión del patrimonio arqueológico del país.

Consideraciones para potenciar una arqueología preventiva: prefactibilidades, factibilidades, planes de manejo y áreas de exclusión

Para agilizar la gestión sin sacrificar el componente arqueológico es necesario aplicar otro enfoque respecto del manejo territorial a diferentes escalas. Consideramos urgente la definición de áreas de interés prioritario a nivel nacional y regional, en las que se identifique el potencial arqueológico de relevancia tanto para la ciencia como para las comunidades. A partir de ello se podrían construir planes de ordenamiento territorial y de manejo patrimonial. La intervención masiva de zonas con un alto potencial arqueológico siempre implicará altos costos, por lo que proteger a través de áreas de exclusión es fundamental tanto en el sentido económico como patrimonial. A menor escala, es deseable que los planes reguladores comunales contemplen áreas de exclusión patrimonial/natural (ej. dunas de Concón, sitios arqueológicos como La Granja o el cementerio El Olivar, entre muchos otros). Para lograr este manejo a gran escala se requiere de proyectos de investigación orientados a la identificación y caracterización, los que debieran ser financiados por organismos dedicados a la planificación urbana y/o de ordenamiento territorial.

Como recomendación a los mandantes y empresas consultoras, en primera instancia es prioritario un manejo ético y responsable de los recursos patrimoniales. Por otra parte, son fundamentales los estudios en etapas de prefactibilidad y factibilidad con metodologías adecuadas para la detección de sitios en un área particular, obteniéndose información oportuna para la toma de decisiones bajo una lógica predictiva. La decisión de intervenir en áreas de alto potencial arqueológico y patrimonial en proyectos de inversión debe evaluarse en tales etapas y no posteriormente. Los estudios de línea de base, así como las etapas posteriores que correspondan al manejo del componente, deben cumplir con estándares mínimos, tales como, ser desarrollados por profesionales competentes en el área disciplinar, es decir, arqueólogos/as y/o licenciado/as en arqueología con experiencia específica.

Respecto del Estado, a largo plazo, se propone otro flujo de evaluación que se sustente en el Plan de Manejo como un instrumento integral de gestión. Con ello se espera reducir el número de permisos, adecuar los procedimientos a la relación específica entre un proyecto y el componente arqueológico que interviene, y centralizar los acuerdos entre diferentes agentes implicados en un documento de respaldo. Así, en los diferentes tipos de proyectos y evaluaciones se debiera partir con una propuesta de Plan de Manejo que proyecte las actividades de la obra y las acciones arqueológicas a realizar según el grado de afectación del componente arqueológico. Esto además podría facilitar la efectiva fiscalización y seguimiento de las actividades llevadas a cabo por el proyecto. Aunque hay que evaluar el devenir de su implementación, hay proyectos del Estado que ya cuentan con este modelo de gestión y es factible avanzar con esta medida en el ámbito privado durante las primeras etapas de evaluación.

Convenimos que los Planes de Manejo en tanto instrumentos de gestión deben ser consensuados. Es necesario conjugar múltiples actores en consideración a los plazos que se requieren en las evaluaciones ambientales (breves), versus las restricciones existentes (afectación de flora, consulta

indígena, entre otros) que impiden caracterizaciones de calidad y oportunas en terreno. También las comunidades locales deberían ser incorporadas en estas conversaciones, más aún si alguna de estas actividades requiere de permiso de comunidades o Consulta Indígena.

Para la construcción de planes de manejo arqueológico se deben tener a la vista -al menos- los siguientes principios:

- a) La gestión del recurso arqueológico debe realizarse a partir de modelos predictivos enfocándose en su relación con las obras de los proyectos.
- b) La intervención debe ser altamente justificada, mínima y debe procurar la preservación del recurso patrimonial a futuro.
- c) El registro arqueológico se presenta en grandes áreas donde la ocupación humana se desarrolló, por lo que intentar delimitar entidades o sitios arqueológicos en muchas localidades se convierte en un esfuerzo infructuoso. El hallazgo de evidencias arqueológicas, tanto en superficie como en depósito, debe ser considerado como un indicador de la ocupación y no debe ser utilizado *per se* para definir rescates ni porcentajes de rescates.
- d) El Plan de Manejo debe ser flexible, con capacidad de ajustarse metodológicamente a las diferentes contingencias que ofrece el registro arqueológico y las obras a ejecutar en un proyecto dado.

Para hablar de protección efectiva es necesario definir áreas arqueológicas que no deben ser intervenidas con la premura de una obra en ejecución, debido a la riqueza que ofrecen para comprender el pasado, y por los altos costos que implica su intervención, levantamiento y manejo posterior, tanto del sitio como de las colecciones asociadas. Basándonos en el estado actual del conocimiento arqueológico, es posible identificar zonas críticas que pueden ser consideradas Áreas de Exclusión. Esto sería de enorme utilidad para la entrega de concesiones, comodatos y venta de parte de Bienes Nacionales. Dichas Áreas de exclusión pueden ser ampliadas según nuevos descubrimientos y el avance de la investigación.

Los límites de la entidad arqueológica se deben definir en función de la problemática que surge de su interacción con un proyecto específico, y no a la inversa. Lo anterior permitiría focalizar los recursos en los sectores que serán intervenidos, evitando excavar fuera de las áreas de intervención, sin un retorno de información que sirva a la gestión de estos recursos.

Sobre Metodologías

Consideraciones para Líneas de Base arqueológicas:

1. Previo a la construcción de la Línea de Base debe evaluarse de manera más general el potencial arqueológico en el marco de estudios de prefactibilidad y factibilidad. La Línea de Base, correspondiente a la etapa de diseño, debe incluir el levantamiento de antecedentes, información y su análisis para la construcción de modelos predictivos que favorezcan la gestión del componente arqueológico asociado a un proyecto. Los resultados de este análisis deben dialogar con las actividades de terreno, para generar propuestas de manejo preventivas.
2. El trabajo de campo no corresponde exclusivamente a la identificación de elementos arqueológicos a través de la inspección visual de la superficie. Este debe contribuir a la caracterización y comprensión de la distribución del componente arqueológico, en el entendido que los indicadores identificados en terreno suelen ser una parte de un conjunto más amplio, pocas veces visible en su totalidad. El análisis geomorfológico es fundamental para proyectar la posible distribución de los elementos arqueológicos dentro del proyecto.
3. La prospección es un trabajo espacial amplio, que debe incluir el cruce de nubes de puntos que representan a los elementos arqueológicos identificados en superficie o con métodos de detección en el subsuelo. Es un requerimiento fundamental que algunas obras cuenten con excavaciones de caracterización para proyectar el Plan de Manejo. No obstante, estas intervenciones deben considerarse como un muestreo del comportamiento estratigráfico y no como una forma de detectar rasgos o definir áreas a rescatar.
4. Además, para un correcto levantamiento de información es necesario incorporar otras líneas de evidencia. Entre ellas:
 - a) Recopilación de información histórica y etnográfica del territorio, con perspectiva arqueológica (ej. cultura material, evolución del paisaje).
 - b) Uso de imágenes aéreas y satelitales históricas y recientes. Registro con dron del área de estudio previo al paso de otros componentes por la zona.
 - c) Permanente evaluación del uso de nuevas tecnologías relacionadas con la geomática, teledetección o, incluso, desde la geociencia para ir más allá de una prospección pedestre.
5. Es necesario agotar el análisis de los antecedentes y el levantamiento de información desde una lectura arqueológica acotada a la localidad en estudio. Apuntar a caracterizar las expectativas de hallazgo:
 - a) Cómo se manifiestan las materialidades en un lugar específico.
 - b) Cuáles son los indicadores que uno esperaría identificar según hitos geográficos.

- c) Qué tipo de sitios, rasgos o materiales podemos encontrar.
6. El levantamiento de terreno debe considerar flexibilidad metodológica dependiendo de áreas geográficas, densidad constructiva y distintos usos del paisaje. Convenimos en que metodologías poco invasivas (ej. barrenos y pruebas de pala), no debieran requerir permiso previo del CMN cuando se trata de prospecciones para líneas de base, aunque sí regulación de su uso a través de algún instrumento.

Consideraciones para Rescates:

1. En principio los rescates debieran estar estrictamente acotados a las áreas de intervención del subsuelo por parte de un proyecto, evitando al máximo su remoción. La planificación y cronograma del rescate debieran estar integrados con los movimientos de tierra necesarios para la ejecución de las obras. Es decir, según las expectativas arqueológicas proyectadas en el Plan de Manejo y los requerimientos técnicos de las excavaciones del proyecto, se debieran seleccionar las herramientas idóneas para lograr registrar de manera amplia, integral y contextual el componente arqueológico, para luego rescatar los elementos significativos como materiales diagnósticos, rasgos y entierros.
2. Considerar dinámicas geológicas. Sabemos que en algunos lugares si se llega a cierto tipo de suelo ya no hay ocupaciones humanas. Por ejemplo, en Magallanes hay lugares donde la formación de suelo, que data del Holoceno, no es mayor a 10 cm de sedimento o cubierta vegetal. Bajo esto se encuentran inmediatamente depósitos glaciares que son estériles, por lo que excavar ese suelo es una tarea infructuosa. Son problemas que debería el arqueólogo resolver en una evaluación de prospección o inspección superficial. Otro caso relevante son las áreas arqueológicas ubicadas en las pampas del Desierto de Atacama, donde casi no existe la depositación de sedimentos. En estas áreas deberían privilegiarse métodos de registro superficial intensivo y rescates centrados en los lugares específicos a intervenir, procurando excluir sectores de alta complejidad arqueológica. Para esto se requieren compromisos más amplios para que, por ejemplo, pampas como la de Altamira, contenedora de una milenaria zona de extracción de materias primas, sean preservadas ojalá en su totalidad.
3. Flexibilidad metodológica: aplicar a cada proyecto y localidad arqueológica una metodología adaptada al caso. No todo tiene que ser muestreado o rescatado por medio de una fórmula fija (grilla y pozos según distancias).
4. Reevaluar medidas de protección y mitigación. En sitios de baja densidad o redundantes se debieran reconsiderar medidas, promoviendo siempre la mínima intervención. Debemos tener en consideración el problema de los depósitos y los costos asociados a ellos, en especial los costos futuros.

Comentarios finales

Con esta propuesta buscamos proporcionar medidas orientadas a la optimización de recursos públicos y privados para la gestión y protección del componente arqueológico en proyectos de inversión y desarrollo. Creemos que esto es posible a partir de la instalación de una lógica preventiva y predictiva que aproveche la información disponible y pertinente a cada territorio. De este modo, se generará un sistema de gestión de la información eficiente (catastro de sitios, acceso y consulta a informes), que permita identificar oportunamente áreas que deban ser excluidas por su potencial arqueológico/patrimonial, así como definir medidas y planes adecuados para el registro y levantamiento de otros sectores con presencia de elementos arqueológicos. Sin embargo, esto requiere una colaboración activa de Estado (legislativo y ejecutivo) y privados, con compromiso político y presupuestario, para generar un sistema catastral de acceso y consulta nacional.

Una aplicación adecuada de metodologías dirigidas a la elaboración de Planes de Manejo, contribuirá al uso eficiente de recursos humanos y económicos, focalizando las acciones a las áreas que efectivamente serán intervenidas en su subsuelo y flexibilizando las acciones según las características del contexto, su temporalidad y redundancia. Así se podría disminuir y agilizar los trámites vinculados al CMN, descomprimir la ST y disminuir la sobre demanda de profesionales por parte del mercado.

Por último, en múltiples ocasiones se han buscado soluciones para algunos de estos problemas sin quienes ejercemos la Arqueología Aplicada. Esto se constata en que no hemos sido convocados para formar parte de mesas de trabajo interministeriales (p.e. Plan de modernización del CMN), por lo que instamos a las autoridades a considerar nuestras propuestas y disposición a avanzar hacia un modelo de cuidado del patrimonio arqueológico que sea sustentable en el tiempo.