

# La protección legal del patrimonio en las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro. Viejos problemas y nuevas perspectivas

María Luz Endere, Mercedes Mariano, María Eugenia Conforti y Carolina Mariano

Recibido 16 de diciembre 2013. Aceptado 26 de febrero 2014

## RESUMEN

Las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro modificaron sus leyes de patrimonio luego del retorno de la democracia siguiendo una tendencia común en todo el país. No obstante, estas normas no se adecuan a la legislación nacional, ya que fueron dictadas con anterioridad a la Ley Nacional 25.743 y, en el caso de Buenos Aires, su norma es anterior a la reforma de las constituciones nacional y provincial. En este contexto, el objetivo de este trabajo es efectuar un estudio comparativo de la legislación patrimonial en estas tres provincias, en relación con la normativa nacional y las nuevas perspectivas aplicables a la protección del patrimonio cultural a nivel internacional. Más allá de las significativas diferencias entre las normas bajo estudio, se observa que subyace en ellas una visión científicista y tradicional del patrimonio, ya que hace abstracción de su contexto social y cultural. La adopción de una visión integral y holística del patrimonio –que contemple al paisaje como unidad de protección–, la inclusión de nuevos grupos de interés en su gestión y del público, como destinatario y partícipe de su preservación, se proponen como estrategias para superar las debilidades mencionadas.

**Palabras clave:** Patrimonio; Arqueología; Legislación; Gestión; Grupos de interés.

## ABSTRACT

THE LEGAL PROTECTION OF HERITAGE IN THE PROVINCES OF BUENOS AIRES, LA PAMPA, AND RIO NEGRO: OLD PROBLEMS AND NEW PERSPECTIVES. The provinces of Buenos Aires, La Pampa and Río Negro have changed their heritage laws after the return of democracy, following a common trend across the country. However, these rules do not conform to national legislation because they were enacted before National Law 25.743 and, in the case of Buenos Aires province, the provincial law was passed prior to the reform of the National and Provincial Constitutions. In this context, the aim of this paper is to carry out a comparative study of the heritage laws in these three provinces in relation to the new national legislation and to the new perspectives applied to the protection of cultural heritage at an international level. Beyond the significant differences between the laws under study, they share a scientific and traditional view of heritage, irrespective of its social and cultural context. The adoption of a comprehensive and holistic view of heritage that includes the landscape as a unit of protection, and the inclusion of new stakeholders in their management and the public, as the recipient and participant in its preservation, are proposed as strategies to overcome the above mentioned weaknesses.

**Keywords:** Heritage; Archaeology; Legislation; Management; Stakeholders.

María Luz Endere. PATRIMONIA. Núcleo Consolidado de Investigaciones Arqueológicas y Paleontológicas del Cuaternario Pampeano (INCUAPA) (Unidad Ejecutora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET UNICEN]). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Avda. Del Valle 5737 (B7400JWI), Olavarría. Argentina. E-mail: mendere@soc.unicen.edu.ar

Mercedes Mariano. PATRIMONIA-INCUAPA (Unidad Ejecutora CONICET-UNICEN). Facultad de Ciencias Sociales, UNICEN. Avda. Del Valle 5737 (B7400JWI), Olavarría. Argentina. E-mail: mmariano@soc.unicen.edu.ar

María Eugenia Conforti. CONICET-PATRIMONIA-INCUAPA (Unidad Ejecutora CONICET-UNICEN). Facultad de Ciencias Sociales, UNICEN. Avda. Del Valle 5737 (B7400JWI), Olavarría. Argentina. E-mail: meconfor@soc.unicen.edu.ar

Carolina Mariano. PATRIMONIA-INCUAPA (Unidad Ejecutora CONICET-UNICEN), Facultad de Ciencias Sociales, UNICEN. Avda. Del Valle 5737 (B7400JWI), Olavarría. Argentina. E-mail: caro.mariano@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

El debate acerca del marco legal aplicable al patrimonio arqueológico en la Argentina ha sido objeto de diversos estudios a lo largo de las tres últimas décadas (Berberían 1992, 2009; Endere 2000, 2007, Endere y Rolandi 2007; Guráieb y Frère 2012, entre otros). Sin embargo, muchas de las debilidades detectadas permanecen aún vigentes y se han sumado algunas más, fruto de diversas dinámicas socioculturales y del devenir histórico de la arqueología y del patrimonio.

El sistema federal argentino pone en manos de las provincias el deber y la responsabilidad de proteger el patrimonio cultural que se encuentra en sus jurisdicciones. No obstante, las normas provinciales suelen presentar falencias derivadas, no sólo de su falta de adecuación a la normativa nacional más reciente, sino además porque responden a una visión del patrimonio que no es acorde con los requerimientos actuales y con el contexto social contemporáneo.

En este sentido, el objetivo de este trabajo consiste en analizar el marco legal aplicable para la protección del patrimonio arqueológico en las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro, por tratarse del área de estudio del Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Paleontológicas del Cuaternario Pampeano (INCUAPA) al que pertenecen las autoras, con el fin de discutir los vacíos legales, los problemas que existen en la aplicación de la norma y los desafíos que se presentan para la protección del patrimonio en dichas provincias, habida cuenta de los cambios que se han producido a nivel nacional e internacional en esta materia. Se analiza la normativa legal, sus antecedentes y fundamentos, para luego confrontar esto con la práctica. Además, se tienen en cuenta otras cuestiones vinculadas, como la dimensión social del patrimonio, la participación de otros grupos de interés, en especial de las comunidades indígenas, y la importancia de contemplar su salvaguarda en políticas de desarrollo y ordenamiento territorial.

## MARCO LEGAL NACIONAL

La protección legal del patrimonio cultural en la Argentina comenzó un proceso de cambio desde el retorno de la democracia y, particularmente, a partir de la reforma constitucional de 1994 (Endere 2000, 2007 y 2009). La nueva constitución reconoce expresamente la obligación del Estado de “proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural”, y puso fin a las disputas entre la Nación y las provincias por el dominio sobre los yacimientos arqueológicos y paleontológicos, al especificar que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias,

las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales” (art. 41).

La Argentina, además, ha ratificado todas las Convenciones de UNESCO aplicables al patrimonio cultural<sup>1</sup>, en especial la Convención sobre la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflictos Armados de 1954 y sus Protocolos Adicionales, la Convención sobre Medios para Prohibir y Prevenir la Importación, Exportación y Transferencia Ilícita de Bienes Culturales de 1970, la Convención para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural de 1972, además de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001 y la de Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Asimismo, ratificó el Convenio del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) sobre la restitución de objetos culturales robados o exportados ilegalmente de 1995, que constituye un excelente complemento a la Convención de UNESCO de 1970, ya que, además de ser perfectamente compatible con esta última, amplía su rango de aplicación al proteger no solo los bienes inventariados por el Estado, sino también los no registrados. Sin embargo, esta renovación normativa no se ha visto reflejada en la legislación interna, con excepción de la sanción de la nueva ley de patrimonio arqueológico y paleontológico. Ello se debe a que no se logró sancionar una ley marco o de presupuestos mínimos del patrimonio cultural, pese a los numerosos proyectos presentados en el Congreso (ver Endere y Rolandi 2007). Tampoco se ha legislado en materia de patrimonio subacuático o de patrimonio intangible (Mariano y Endere 2013), que están prácticamente desprotegidos en la normativa nacional. Además, la Ley 25.197 que creó el Registro Nacional del Patrimonio Cultural no ha sido reglamentada, mientras que la Ley 12.665 de patrimonio histórico y artístico de 1940 permanece aún vigente<sup>2</sup>.

Por ello, la novedad más importante es, hasta el momento, la Ley 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, sancionada en el año 2003. Esta norma, que reformó la ya legendaria Ley 9080, regula la preservación, protección y tutela del patrimonio arqueológico como parte del patrimonio cultural de la Nación, y distribuye competencias entre esta y las provincias. En consecuencia, el Estado nacional ejerce no sólo la tutela del patrimonio arqueológico y paleontológico, sino también su defensa y custodia en el ámbito internacional mediante la prevención y sanción de importaciones o exportaciones ilegales (art. 5). Conforme al Decreto Reglamentario 1022/04, la autoridad de aplicación de la ley a nivel nacional, para todo lo referente al patrimonio arqueológico, es el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL), mientras que para el patrimonio paleontológico, lo es el Museo de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia. Estas

autoridades deberán organizar el Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos y el Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Restos Paleontológicos respectivamente con la información que se requerirá a las jurisdicciones locales (es decir que se trata de un registro de segundo orden) así como un Registro Nacional de Infractores y Reincidentes. Conforme al art. 6 de la ley, las provincias tienen las facultades exclusivas de a) establecer el organismo competente que tendrá a su cargo la aplicación de la ley en su jurisdicción; b) organizar un registro de yacimientos, colecciones y objetos provincial, teniendo como base preferentemente la metodología adoptada por la autoridad de aplicación, a fin de facilitar la mejor coordinación nacional; c) crear un registro de infractores provincial; d) otorgar las concesiones para prospecciones e investigaciones a través de sus organismos competentes; e) adecuar sus legislaciones a la normativa nacional; f) procurar la creación de delegaciones locales a fin de lograr un cumplimiento más eficiente de la ley; g) comunicar a la Autoridad de Aplicación Nacional las concesiones otorgadas, las infracciones y las sanciones aplicadas, a fin de lograr la centralización de la información, así como las autorizaciones concedidas para el traslado de colecciones y objetos arqueológicos o restos paleontológicos fuera del país. Asimismo, se establecen como facultades concurrentes del Estado nacional y de las provincias la adopción de políticas y medidas tendientes a alcanzar una legislación y organización administrativa uniforme en todo el territorio de la nación que, reconociendo las particularidades locales, tienda a facilitar más eficientemente la protección e investigación del patrimonio arqueológico y paleontológico.

A una década de su promulgación, es necesario reconocer que esta norma ha puesto fin a la incertidumbre jurídica que generaba la Ley 9080, la cual, pese a ser una de las más antiguas del continente en proteger este patrimonio, carecía de eficacia práctica (Berberían 1992; Endere 2000). La sanción de la nueva ley, sin embargo, suscitó una fuerte polémica, sobre todo porque su trámite legislativo pasó casi inadvertido para los distintos grupos de interés, como por ejemplo, para la comunidad científica que, en su mayoría, no supo de su existencia sino hasta el momento en que recibió el pedido de denuncia de colecciones. En este sentido, varios aspectos de la norma han sido cuestionados, en especial la autorización para la venta de colecciones arqueológicas o paleontológicas (arts. 19, 20 y 21) y algunos serios problemas de redacción, fruto de sucesivas modificaciones del texto original, tales como la confusión terminológica entre los conceptos de “tenedor”, “poseedor de buena fe” y “propietario” de colecciones, o el hecho de prever penas distintas para el mismo ilícito, que implican desde multas hasta prisión. Esta ley tiene como principal objetivo el inventario y registro del patrimonio, al punto de

omitir cuestiones fundamentales, como la evaluación de impacto arqueológico que luego fue incorporada en el decreto reglamentario (art. 13) (para una discusión más amplia sobre estas cuestiones ver Berberían 2009; Calabrese 2012).

La nueva norma tampoco hace referencia a las comunidades indígenas, cuestión que ha merecido la objeción de muchas de sus organizaciones y fue motivo de especial consideración en la Declaración de Río Cuarto (2005), adoptada en el seno del Foro Arqueólogos - Pueblos Originarios realizado en dicha ciudad, donde se solicitó su revisión por ser violatoria de derechos contemplados en la Constitución Nacional. Precisamente, la carta magna reconoce la “preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”, garantizando –concurrentemente con las provincias– “el respeto a su identidad y asegurando su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten” (art. 75, inc. 17). Por su parte, el Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Ley 24.071/92, establece que “los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” [...] (art. 6, inciso a).

Aún más específica es la Ley 25.517, sancionada en 2001, que establece que “para realizarse todo emprendimiento científico que tenga por objeto a las comunidades aborígenes, incluyendo su patrimonio histórico y cultural, deberá contarse con el expreso consentimiento de la comunidad interesada” (art. 3). Asimismo, se contempla la restitución de restos humanos que formen parte de colecciones de museos a las “comunidades indígenas de pertenencia” (art. 1) (Endere y Ayala 2012). Esta norma fue reglamentada en 2010 mediante el Decreto 701, que establece como autoridad de aplicación al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, quien deberá actuar en coordinación con los organismos competentes en la materia, en especial con el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano.

De este modo, se presenta un entramado legal a nivel nacional que no es simple de dilucidar, en el que se combinan normas de diferentes épocas, con diversidad de visiones sobre el patrimonio y que establecen diferentes autoridades de aplicación (Endere 2007, 2009). Frente a este panorama complejo, es necesario reconocer que ha habido una mayor presencia de las autoridades nacionales en cuestiones vinculadas con el patrimonio cultural en la última década, así como una mayor eficacia en la lucha contra el tráfico de piezas arqueológicas y paleontológicas, sobre todo a partir de la creación del Comité Argentino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales en

2003 (Decreto 1166) y el accionar del Departamento Interpol de la Policía Federal, Sección Centro Nacional de Protección del Patrimonio Cultural.

### **NORMATIVA APLICABLE AL PATRIMONIO CULTURAL EN LAS PROVINCIAS DE BUENOS AIRES, LA PAMPA Y RÍO NEGRO**

Consecuentes con la renovación legislativa mencionada, las tres provincias bajo estudio reformaron sus constituciones en las últimas décadas: Río Negro la llevó a cabo en 1988, mientras que Buenos Aires y La Pampa lo hicieron en 1994, luego de la reforma de la Constitución Nacional. Las tres mencionan al patrimonio arqueológico provincial en su articulado. La constitución de Río Negro establece que “es deber de todo habitante resguardar el patrimonio cultural y material de la Nación y de la provincia” (art. 46) y que el Estado provincial “preserva el acervo histórico, arqueológico, documental, artístico, paisajístico, las costumbres, la lengua y todo patrimonio de bienes y valores del pueblo que constituyen su cultura” (art. 61, párr. tercero). La constitución de La Pampa declara, en su art. 19, que el “acervo cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico, documental y lingüístico de la provincia es patrimonio inalienable de todos los habitantes” y que “el estado provincial y la comunidad protegerán y promoverán todas las manifestaciones culturales y garantizarán la identidad y pluralidad cultural”. La norma suprema de Buenos Aires afirma que “la provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico” (art. 44, primera parte). Con respecto a los pueblos indígenas, la constitución de Río Negro establece que “el Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborígen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial [...]” (art. 42). La norma suprema de La Pampa afirma que “la provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas” (art. 6), mientras que la constitución de Buenos Aires declara que “la provincia reivindica la existencia de los pueblos indígenas en su territorio, garantizando el respeto a sus identidades étnicas, el desarrollo de sus culturas y la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan” (art. 36, inc. 9) (Endere e Iturburu 2010).

Cabe destacar, además, que La Pampa y Río Negro (junto con las demás provincias de la Patagonia) integran el Parlamento Patagónico, un foro de discusión y acuerdo de políticas conjuntas para la región, entre cuyos temas incluye cuestiones relativas a patrimonio y turismo cultural.

En relación con la legislación sobre patrimonio cultural, la situación de las tres provincias es diferente.

Buenos Aires se rige por una ley de patrimonio cultural de 1986, La Pampa sancionó una ley de patrimonio cultural en el 2003 y Río Negro cuenta con una ley que regula específicamente el patrimonio arqueológico y paleontológico, sancionada en 1996.

### **Legislación de la provincia de Buenos Aires**

En esta provincia rige la Ley 10.419/86, que creó la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural, de carácter honorario, y tiene a su cargo la planificación, ejecución y control de las políticas culturales de conservación y preservación de los bienes muebles o inmuebles declarados como bienes del patrimonio cultural. Pueden ser objeto de tal declaración bienes muebles o inmuebles, incluidos entre estos últimos los sitios, lugares o inmuebles propiamente dichos, públicos, provinciales o municipales, o privados que se consideren de valor testimonial o de esencial importancia para la historia, arqueología, arte, antropología, paleontología, arquitectura, urbanismo, tecnología, ciencia, así como su entorno natural o paisajístico (art. 7, inc. f). Es decir que quedan protegidos por esta norma sólo aquellos bienes que previamente fueron objeto de una declaración, provisoria o definitivamente. En consecuencia, no protege a los sitios no declarados, ni a los hallazgos casuales o los que se produzcan en el contexto de una obra.

Como ya mencionaran Endere y Pedrotta (2010: 449-450), esta norma, aunque aplicable a todo el patrimonio cultural, está pensada para la protección del patrimonio arquitectónico, por eso requiere de una declaración previa. Ella implica la prohibición de efectuar obras que lo afecten a menos que sean autorizados por la comisión (art. 12), así como la obligación de comunicar cualquier cambio de titularidad de dichos bienes, compensándose las obligaciones adicionales que genera dicha declaración con exenciones impositivas a sus propietarios privados.

En los últimos años hubo varios intentos por sancionar una norma de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, aunque ninguno de ellos prosperó (e.g., Proyecto E 175/99-00 presentado por el diputado Pierri; E. 188/01-02, que lleva la firma del senador Cladera, y los proyectos E70/01-02 y E10/03-04, ambos del senador Sigal). El último de ellos llegó a tener sanción en el Senado. El proyecto de Sigal fue largamente debatido en el seno de la comunidad arqueológica a través de la Asociación de Arqueólogos Profesionales de la República Argentina, que formó un grupo para trabajar en su redacción. Esta mecánica de discusión previa y de búsqueda de consenso entre la comunidad profesional fue una estrategia sin precedentes. Posteriormente, en 2006, se elaboró un segundo anteproyecto sobre la base del anterior, que recibió comentarios de diferentes investigadores que



trabajaban en la provincia, pero finalmente no llegó a presentarse en el congreso. Como señalan Endere y Pedrotta (2010: 451) respecto de este proceso, “lejos de contar con el apoyo del Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires en la gestación del anteproyecto, el mismo despertó malestar, sospechas y hasta se llegó a manifestar que no era necesaria una ley para la provincia de Buenos Aires, dado que ya se contaba con la Ley Nacional 25.743”. En 2011, la diputada Fernanda Antonijevic presentó un proyecto de ley de patrimonio arqueológico que es una copia del anteproyecto reproducido en el artículo de Endere y Pedrotta (2010), aunque modifica y/o elimina algunos aspectos tales como la conformación de un comité asesor, lo que dio lugar a diversas reacciones<sup>3</sup>.

La autoridad de aplicación de la norma es la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, que dependía en su origen de la Dirección General de Escuelas y Cultura. Esta última creó el Centro de Registro del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (Disposición 31/88) en 1988, con las funciones de relevar sitios, documentar las referencias, conformar un centro de información, registrar cartográficamente las coordenadas espaciales, poner en valor, coordinar acciones con otras instituciones, delinear la legislación pertinente y promover la publicación y difusión de los resultados. Posteriormente, el Centro de Registro pasó a depender de la Dirección General de Cultura y Educación, creada mediante la Ley 11.612. En 2003 las competencias y funciones de esta dirección fueron transferidas al Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, entidad autárquica creada mediante la Ley 13.056. Bajo su esfera funciona la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural y el Centro de Registro del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. Esta Dirección dictó un “Reglamento de pautas para la solicitud de permisos de realización de investigaciones arqueológicas y/o paleontológicas y la exportación temporaria y/o permanente de materiales arqueológicos y/o paleontológicos de la Provincia de Buenos Aires” (Resolución 0888/10), de acuerdo con los requerimientos de la Ley Nacional 25.743/03.

Existen otras normas en la provincia de Buenos Aires aplicables al patrimonio arqueológico. La Ley 10.907/90 (modificada por las leyes 12.459 y 12.905) protege los sitios arqueológicos que se encuentren en reservas naturales y prevé que pueden ser declaradas reservas naturales “aquellas áreas que posean o constituyan sitios arqueológicos y paleontológicos de valor cultural o científico, o presenten sitios de valor histórico asociados con o inmersos en un ambiente natural” (art. 4, inc. f y g). Un ejemplo de este tipo es la reserva natural de Pehuen-Có - Monte Hermoso, creada en 2005 por Ley 13.394 y catalogada como Reserva Geológica, Paleontológica y Arqueológica. Además, el Decreto 968/97, que regula el Informe

de Impacto Ambiental Minero complementario de la Ley Nacional 24.585/95 modificatoria del Código de Minería de la Nación, incluye entre los aspectos a evaluar para la etapa de exploración y de explotación a los “sitios de valor histórico, cultural, arqueológico y paleontológico”. Prevé, asimismo, la posibilidad de proponer medidas de prevención y/o mitigación del impacto y la restauración o recomposición del ámbito sociocultural alterado (Anexo III y IV).

En este contexto, frente a la ineficacia de las normas de rango superior, así como a la necesidad de hacer frente a situaciones concretas de preservar el patrimonio local, se ha impulsado la sanción de ordenanzas municipales de distinto alcance, mediante las cuales se han ido actualizando los mecanismos de protección –al contemplar, por ejemplo, el impacto arqueológico en contexto de obra pública–, los cuales muestran una evolución legislativa que ha estado ausente a nivel provincial (e.g., Ordenanza 2031/96 de Olavarría; Ordenanza 1.314/94 de Conservación del Patrimonio Cultural, Histórico, Turístico y Arquitectónico; y Ordenanza 1315/94 de Conservación del Patrimonio Natural, asociado al Cultural, Histórico y Turístico de Azul, etcétera).

### **Normativa patrimonial de Río Negro**

La provincia de Río Negro sancionó en 1996 la Ley 3041, de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, que fue reglamentada por el Decreto 1150/03. Esta ley tiene por objeto la protección, conservación, acrecentamiento y recuperación del patrimonio arqueológico y paleontológico, así como la regulación de las actividades relacionadas con la investigación y el aprovechamiento científico y cultural de dicho patrimonio como parte integrante del patrimonio cultural provincial (art. 1). Define como “objetos arqueológicos” a “todos los restos y objetos y/o cualquier otro rastro de existencia humana que acredite testimonio de épocas o civilizaciones pasadas, para las cuales las excavaciones, prospecciones o descubrimientos son la fuente principal o una de las principales fuentes de información científica”. Incluye “a todos aquellos restos que se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el medio acuático, en el mar territorial o en la plataforma continental, que hayan sido o no extraídos o encontrados en jurisdicción de su territorio” (art. 2). Define, a su vez, a los yacimientos como “todo lugar en la superficie, en el subsuelo o bajo el agua, en el que, debido a circunstancias especiales, se encuentren acumulaciones de restos arqueológicos o paleontológicos y cuya extracción o estudio *in situ* resulte de interés científico”. Establece, además, qué debe entenderse por excavaciones, prospecciones, hallazgos casuales, muestreos, investigaciones. Declara a dichos yacimientos como bienes inalienables del

dominio público de la provincia; reserva la misma calificación para los bienes muebles arqueológicos y paleontológicos que no se encuentren en dominio privado o que se obtengan de campañas arqueológicas (art. 4º), y declara de utilidad pública de cualquier bien arqueológico o paleontológico, mueble o inmueble que se encuentre en el dominio privado. Dichos bienes podrán ser sujetos a restricciones al derecho de propiedad o a expropiación. La norma dispone que, cuando en terrenos privados se presume la existencia de bienes de valor arqueológico o paleontológico, el estado provincial convendrá con los propietarios –que se constituyen en cuidadores de los bienes– lo necesario para su estudio, prospección, excavación y/o conservación. Cuando no se cuente con el consentimiento amigable del propietario, el estado provincial podrá establecer la ocupación temporaria del área por un plazo que no exceda los 60 días (art. 6). En caso de que sea necesario para la conservación del inmueble, se dispondrá una servidumbre o una expropiación. Los particulares que tengan en su poder piezas arqueológicas o paleontológicas serán considerados poseedores a título precario y deberán informarlas y registrarlas ante la autoridad de aplicación, bajo pena de confiscación, solicitando la autorización de tenencia y custodia. Las colecciones registradas no son transferibles ni aún por herencia, pasando a formar parte de las colecciones provinciales al fallecimiento del poseedor (art. 10). Los objetos arqueológicos o paleontológicos que integren colecciones o los que se encuentren *in situ* en terrenos privados no podrán ser modificados ni alterados en su forma original sin autorización de la autoridad de aplicación. Ello se aplica a las acciones que tuvieran como objeto la preparación o recuperación de material arqueológico o paleontológico (art. 9, primera parte). Los particulares tienen el deber de denunciar hallazgos y de abstenerse de hacer extracciones. Para los agentes de la administración pública provincial o municipal, el deber de denuncia constituye una carga pública.

A su vez, esta ley crea un registro de bienes arqueológicos y paleontológicos muebles e inmuebles, públicos o privados, que se encuentren en la provincia. Los establecimientos educativos podrán retener sus colecciones didácticas una vez registradas, aunque la autoridad de aplicación podrá retirar aquellas piezas de relevante valor científico. Asimismo, se prohíbe la salida del territorio provincial de estas piezas, a menos que sea con fines de estudio o exhibición, y cuenten con la autorización de la autoridad de aplicación. Vencidos los plazos, las colecciones deben volver a los reservorios provinciales (art. 20). La norma regula detalladamente los permisos para realizar investigaciones científicas (art. 23) y exige otros requisitos, como el de la idoneidad y la necesidad de ajustarse a las normas y principios éticos de la Sociedad Argentina de Antropología (art. 22). No autoriza misiones científicas simultáneas en la misma área a menos que exista un

acuerdo de partes. De no haber acuerdo, el permiso se le otorga al que lo solicitó en primer término. Contempla la intervención de veedores (art. 26), así como la obligación de efectuar una evaluación técnica del impacto que las obras puedan producir sobre los recursos arqueológicos y/o paleontológicos, y en su caso, elaborar un plan de actividades tendientes a su rescate y preservación, debiendo preverse el costo de estas acciones en el presupuesto general de la obra. Además, se exige la denuncia de hallazgos que pudieran realizarse, así como la suspensión de tareas por un plazo de veinte días, hasta que la autoridad competente decida las medidas a adoptar, pudiendo prorrogarse dicha suspensión de común acuerdo con el empresario si fuera necesario para efectuar el rescate (art. 29). Prevé la constitución de un fondo para la protección del patrimonio (art. 31) y establece un régimen sancionatorio para infracciones a la norma que incluye apercibimiento, suspensión de permisos, inhabilitación temporaria y absoluta, decomiso y multa (art. 33), sin perjuicio del derecho del Estado al resarcimiento por los costos de reposición de las cosas al estado anterior al hecho que diera origen a la sanción (art. 36). Se contempla la posibilidad de conceder premios a los particulares que denuncien una infracción a la ley (art. 39). La autoridad de aplicación tiene amplias facultades, entre las que se incluyen las de coordinar acciones con los responsables de áreas protegidas, así como con los demás organismos nacionales, municipales y organizaciones no gubernamentales. También puede delimitar y establecer áreas a ser preservadas, como reservas arqueológicas y paleontológicas, de acuerdo con lo previsto por la Ley 2669. Contempla, además, la facultad de actuar administrativa y judicialmente para conseguir la restitución de bienes culturales extraídos de manera ilícita (ver art. 30). Cabe destacar que, en la elaboración de esta norma, colaboraron activamente dos arqueólogos de la provincia (ver Albornoz y Hajduk 1999: 280-281).

El Decreto Reglamentario 1150/03 establece que la autoridad de aplicación es la Agencia Río Negro Cultura u organismo equivalente en la órbita del Ministerio en que se encontrare, y que tiene como marco organizacional el Departamento de Patrimonio Arqueológico y Paleontológico en la órbita de la Agencia Río Negro Cultura (art. 30, inc. a y b). Asimismo, mediante la Ley 4173/07 se creó el Museo Provincial de Ciencias Naturales, Arqueológico y Paleontológico en la región de la Línea Sur, que tiene la custodia de bienes arqueológicos y paleontológicos del dominio público del Estado.

Otras dos leyes provinciales que merecen ser mencionadas son la Ley 2669, de Áreas Protegidas, y la Ley 2603/93, de Tiempo Libre, Recreación y Turismo, cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Turismo, y su misión es custodiar, cuidar, mejorar, preservar y

mantener la calidad de los recursos naturales, escénicos, urbanos y culturales. Un aspecto destacado es que la autoridad de aplicación debe intervenir siempre que haya sitios arqueológicos y paleontológicos implicados, actuando en coordinación con las autoridades que tengan jurisdicción en el área, como en el caso del Servicio Provincial de Áreas Protegidas.

En el año 2002 se dictó la Ley 3656, de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural, que protege mediante el mecanismo de declaratoria a los bienes muebles e inmuebles, principalmente arquitectónicos, históricos, artísticos y artesanales. Sin embargo, en la categorización que establece, se incluyen los arqueológicos y paleontológicos. En efecto, en la categoría "Lugar Histórico Provincial" se contempla a los sitios arqueológicos definidos como "bienes inmuebles producto de culturas anteriores al establecimiento de la cultura hispánica en el territorio provincial, así como los restos humanos, de la flora, de la fauna hallados en él y relacionados con esas culturas, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, que hayan sido, o no, extraídos y en tanto se encuentren en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas", así como a los sitios paleontológicos, que "son los bienes inmuebles constituidos por aquellos lugares o parajes naturales que, incluyendo los fósiles contenidos en ellos, sean susceptibles de ser estudiados, hayan sido o no extraídos, ya sea que se encuentren en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas" (art. 8, párr. B, inc. 3 y 4). Asimismo, dentro de los "Bienes Muebles de Interés Cultural y Natural" se incluye el "Patrimonio Científico" estableciendo que: "Forman parte del patrimonio científico, ya sea que constituyan colecciones o no, las piezas arqueológicas, paleontológicas y etnográficas, zoológicas botánicas y geológicas, instrumentos científicos, técnicos o de precisión, herramientas, máquinas industriales o agrícolas, vehículos y objetos varios, que posean el valor cultural descrito en el artículo 3° de la presente norma" (art. 8 párr. c, inc. 5). Cabe mencionar que se incluye, además, al "Patrimonio Cultural Inmaterial", indicando que "forman parte de esta calificación, las creaciones del espíritu que integran el acervo cultural de la provincia y/o región, anónimas o registradas, comprendiendo las composiciones musicales, con letra o sin ella, cuentos, poemas, leyendas, adivinanzas, refranes y relatos sobre usos y costumbres tradicionales que hayan sido transmitidos consuetudinariamente" (art. 8, párr. c, inc. 7). La autoridad de aplicación de la Ley 3.656 es la Agencia Río Negro Cultura (art. 11), que es asesorada por el Consejo Provincial del Patrimonio Cultural y Natural (art. 12) y cuyas competencias y funciones se fijaron mediante el Decreto 596/2005. A su vez, Río Negro adhirió a la Ley Nacional 25.197, de Registro del Patrimonio Cultural, mediante la Ley 3507 en 2001 y a la Ley Nacional 25.517 en 2012.

En los últimos años se han realizado diferentes acciones tendientes a reformar la Ley 3041, entre las que se destacan el proyecto elaborado por el parlamentario Carlos Váleri y las posteriores modificaciones discutidas a dicho texto por la Comisión de Cultura, Educación y Comunicación Social de la Cámara de Diputados, junto con funcionarios de la Subsecretaría de Cultura de Río Negro<sup>4</sup>.

### **Legislación de La Pampa**

En el año 2003 esta provincia aprobó la Ley 2083, que declara de "Interés público provincial la conservación del patrimonio cultural". La sanción de esta norma fue impulsada por la Asociación Pampeana de Conservación del Patrimonio Cultural. En el año 2002 se elaboró un borrador de Proyecto que fue debatido con los miembros de una comisión *ad hoc*, integrada por representantes de instituciones oficiales, como la Subsecretaría de Cultura, miembros de asociaciones civiles, como la Asociación Pampeana de Escritores y la Asociación Amigos del Museo Provincial de Artes, el Colegio de Abogados y Procuradores de La Pampa y socios de la Asociación. Fue reglamentada en 2004 mediante el Decreto 1934.

La nueva ley declaró de "interés público las acciones destinadas a valorar, recuperar, preservar, proteger, conservar, promover y difundir el patrimonio cultural de la provincia de La Pampa" (art. 1). Define el patrimonio cultural de dicha provincia como "el conjunto de los bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, cuyos valores intrínsecos los constituyen en únicos, irremplazables e insustituibles y/o que se consideran de valor testimonial o de esencial importancia para la ciencia, historia, arqueología, arte, antropología, paleontología, etnografía, lingüística, arquitectura, urbanismo y tecnología" (art. 2). Entre los bienes integrantes del patrimonio cultural provincial se incluye a los sitios y lugares históricos, monumentos, zonas arqueológicas (sitios o enclaves); bienes arqueológicos de interés relevantes (extraídos o no), así como colecciones y objetos existentes en museos, bibliotecas o archivos (art. 3).

La autoridad de aplicación es el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa a través de la Subsecretaría de Cultura, quien ejerce la superintendencia sobre el conjunto de los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la provincia. A su vez, crea la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, que está integrada por representantes de cada una de las entidades públicas y privadas con injerencia sobre dicho patrimonio, a fin de "procurar la mayor participación y representatividad de las entidades involucradas" (art. 5). Esta comisión es honoraria y sus dictámenes son vinculantes. Está formada por representantes de la Asociación Pampeana de

Conservación del Patrimonio, la Universidad Nacional de La Pampa, la Federación de Bibliotecas Populares de la provincia, la Asociación de Museólogos de la provincia y el Consejo Profesional de Arquitectos, Ingenieros y Maestros Mayores de Obra de La Pampa (Decreto 1934). Esta comisión propone la afectación o desafectación de los bienes de interés cultural de la provincia; interviene con carácter obligatorio en todos los expedientes que se tramiten como consecuencia de dicha ley y coordina con las autoridades públicas, instituciones privadas y/o personas físicas las medidas conducentes de resguardo del patrimonio cultural pampeano. Además, actúa como órgano de asesoramiento y consulta en los procesos de contratación realizados a los fines de la conservación del patrimonio y participa en el proceso de ejecución de estos (art. 9). A su vez, crea un Registro Provincial de Patrimonio Cultural, dispone la realización de un Inventario del Patrimonio Cultural de la provincia de La Pampa y contempla restricciones al dominio privado en virtud del interés público de los bienes declarados integrantes del Patrimonio Cultural de La Pampa. Entre dichas restricciones se incluyen: a) custodia y conservación; b) solicitud de autorización, previo a su traslado fuera de la provincia; c) comunicación sobre su venta o cambio de domicilio de permanencia; d) notificación inmediata sobre su deterioro o destrucción; e) puesta a disposición de la Autoridad de Aplicación cuando esta lo determine en función del interés público; f) utilización de manera que no ponga en riesgo los valores que aconsejan su conservación; y g) notificación de cualquier modificación en los usos de los bienes protegidos (art. 15).

La Autoridad de Aplicación, previo dictamen de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, podrá propiciar la adquisición de los bienes. Se prevé la constitución de un Fondo Permanente para la realización de las obras necesarias para la conservación de aquellos inscriptos en el Registro Provincial de Patrimonio Cultural (arts. 22 y 24) y la eximición de impuestos, gravámenes, tasas y contribuciones de carácter provincial para los bienes muebles e inmuebles registrados. La norma contempla sanciones de apercibimiento, multa (equivalente hasta cinco sueldos de un juez de primera instancia de la provincia) y/o reposición al estado anterior (restauración, pago de lo hecho) por incumplimientos a la norma (art. 25). Cabe aclarar que gozarán de la protección y tutela específica que establece la ley aquellos bienes que sean declarados integrantes del Patrimonio Cultural de La Pampa y que estén incluidos en el registro correspondiente (art. 19). Es decir que aquellos no contemplados en la declaración no estarían protegidos (e.g., hallazgos casuales). El único mecanismo alternativo que se prevé es que la autoridad de aplicación puede establecer, por acto fundado, restricciones al uso, transporte o modificación de la situación fáctica de cualquier

bien mueble o inmueble susceptible de incorporarse al Registro Provincial de Patrimonio Cultural cuando el cumplimiento de los plazos que prevea el procedimiento administrativo torne inútil su declaración. Tales restricciones tendrán carácter transitorio y obligan a la comunidad pampeana a su inmediato cumplimiento (art. 21).

Desde el punto de vista administrativo, la autoridad competente es la Subsecretaría de Cultura, dependiente del Ministerio de Cultura y Educación. A su vez, el Departamento de Investigaciones Culturales tiene, dentro de la esfera de la Subsecretaría de Cultura, "la tarea de identificar los valores que configuran la cultura regional mediante investigaciones que permitan obtener una imagen totalizadora de la misma; la de proteger el patrimonio cultural, conservarlo y difundirlo, incentivando el estudio socio-histórico de la provincia de La Pampa; la de consolidar las relaciones culturales con todas las regiones, afirmando los valores propios". Este departamento regula, además, el acceso a colecciones arqueológicas custodiadas por instituciones públicas y está trabajando en la creación de un registro e inventario de colecciones arqueológicas de la provincia. Por su parte, el Museo Provincial de Historia Natural de Santa Rosa es el repositorio provincial oficial para la guarda definitiva de los materiales extraídos de excavaciones arqueológicas.

En esta síntesis de la norma se puede advertir que ella no protege a los sitios potenciales –descubiertos y no descubiertos– cuyo valor no puede determinarse a menos que sean investigados, lo que deja prácticamente desprotegido al patrimonio arqueológico provincial. Además, la ley no cubre otros aspectos específicos vinculados con el patrimonio arqueológico pese a que estos temas habían sido objeto de diferentes propuestas normativas con anterioridad a su sanción. Así, por ejemplo, se elaboró un anteproyecto de ley de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico en 1997 (Endere y Berón 2002) que no llegó a ser presentado en el congreso provincial, y se publicó un atlas arqueológico de la provincia con el objeto de poner en evidencia su potencial arqueológico (Berón y Curtoni 2002).

La ley actual de patrimonio tampoco menciona a las comunidades indígenas y no se articula con la Ley nacional 25.743, ya que esta fue dictada con posterioridad a su sanción. Por estas razones, durante el año 2013 se ha trabajado en la elaboración de un anteproyecto de Ley de Patrimonio Arqueológico-Paleontológico para La Pampa a pedido de la Asociación Pampeana de Conservación del Patrimonio Cultural, y se realizaron dos talleres abiertos y públicos con el objetivo de discutir la propuesta con investigadores y representantes indígenas. Lo más interesante de esta actividad, así como lo más novedoso –señala una de sus impulsoras, Lucía Colombato– "es que se



desarrolló una estrategia de legislación participativa, de modo tal que en estos talleres estuvieran representadas la comunidad científica, las comunidades indígenas ranquel y mapuche, las instituciones vinculadas al turismo, distintas áreas de cultura, coleccionistas y pobladores que viven cotidianamente en intercambio con el patrimonio<sup>15</sup>.

## DISCUSIÓN

### Perspectivas legales y de gestión

Desde un primer nivel de análisis puede observarse que se están comparando dos tipos de normas provinciales; por un lado, las que rigen todo el patrimonio cultural y que priorizan la declaratoria y el registro de bienes como punto de partida para su protección (e.g., Buenos Aires y La Pampa), y por otro, las normas específicas, que legislan en detalle el patrimonio arqueológico y, por extensión, el paleontológico (e.g., Río Negro). Más allá de las notables diferencias entre las dos primeras, la norma de Buenos Aires precede en dieciocho años a la de La Pampa, y su texto es mucho más básico y general frente a la minuciosidad de la ley pampeana y su decreto reglamentario.

Desde el punto de vista legal, estas leyes generales de patrimonio cultural resultan insuficientes para la protección del patrimonio arqueológico. Para comprender esta dificultad es preciso advertir las diferencias que existen en el estatus jurídico de los bienes que integran el patrimonio cultural. En este sentido, es posible distinguir dos categorías: en la primera están comprendidos los bienes que pertenecen al dominio público del Estado y que no son susceptibles de integrar el dominio privado, tales como las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico, en virtud de lo dispuesto en los arts. 2339 y 2340 del Código Civil (Berberían 1992; Endere 2000, 2007). En la segunda categoría se encuentran todos los demás bienes que forman parte del patrimonio cultural, en particular los bienes arquitectónicos, que sí pueden ser de dominio privado. En estos casos, es necesaria una declaración previa que limite los derechos de los propietarios a fin de poder hacer efectiva su protección.

Diferente es la situación de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos, cuya declaración no es condición necesaria para su protección legal, aunque contribuye, de hecho, a reforzarla. Cabría preguntarse entonces cuál es la razón por la cual se objeta el requisito de una declaración previa para poner en marcha el mecanismo de protección en estos casos. El motivo se funda en la naturaleza del patrimonio arqueológico y paleontológico, que no es perceptible *per se*, y que requiere de una evaluación experta para determinar su existencia, su extensión y su significación

científica. De modo que una declaración previa requeriría investigar todo el patrimonio que existe en el territorio para poder recién ampararlo legalmente. Esta es una cuestión que suele pasar inadvertida entre los juristas y otros especialistas en patrimonio cultural (e.g., arquitectos, artistas, etcétera).

Por todo lo expuesto se considera imprescindible contar con una ley que prevea una protección general para todo el patrimonio arqueológico a nivel provincial, que incluya los hallazgos casuales y los efectuados en el contexto de una obra, así como la protección del patrimonio potencial a través de evaluaciones de impacto arqueológico.

Precisamente, la ley de Río Negro no sólo contempla estas cuestiones, sino que es una de las normas provinciales más completas en este sentido. Puede afirmarse, entonces, que esta provincia posee un marco jurídico superador y está en una situación de ventaja frente a las otras dos.

Más allá de las previsiones legales, también es necesario realizar un análisis desde la perspectiva de la gestión, que tenga en cuenta su aplicación en la práctica a través de la dinámica institucional de cada administración provincial y del lugar que ocupa el patrimonio cultural en la agenda de gobierno de cada una de ellas.

Las tres normativas provinciales del patrimonio cultural analizadas ponen el énfasis en el registro y en la fiscalización. Sin embargo, un efectivo sistema de control, que implique contar con recursos humanos capacitados y logística apropiada, resulta difícil de implementar y torna casi imposible en la práctica poder cumplir con el deber constitucional de las autoridades de "proveer a la preservación del patrimonio cultural" (art. 41). En ese contexto, los municipios han comenzado a dictar sus propias ordenanzas, algunas veces excediendo las competencias que les dan sus cartas orgánicas (Endere e Iturburu 2010). La provincia de Buenos Aires tiene una prolífica normativa municipal, aunque también pueden mencionarse la Ordenanza 783/90 de Santa Rosa, La Pampa y la Ordenanza 544/91 de San Carlos de Bariloche.

Como corolario de todo lo expuesto, puede caracterizarse la situación actual de la protección legal del patrimonio arqueológico como caótica, debido a que coexisten leyes provinciales anteriores a la ley nacional y ordenanzas municipales aún más antiguas. De modo que no se observa una verdadera complementariedad entre las normas de carácter inferior (ordenanzas municipales y leyes provinciales) y la Ley 25.743, como lo exige el artículo 41 de la Constitución Nacional. La lógica indica que, en los próximos años, debería operarse una reforma integral de las normas provinciales para su adecuación a la Ley Nacional, así como una estandarización de los registros de yacimientos y

colecciones, a efectos de unificar la información para todo el país.

Otro punto particular a analizar es el contexto social y cultural en el que está inserto el patrimonio arqueológico. En este sentido es pertinente discutir aspectos relacionados con su difusión y puesta en valor, su dimensión inmaterial y la participación comunitaria, en especial la de los pueblos indígenas, en virtud del reconocimiento constitucional de sus derechos. A nivel internacional se reconoce que la protección del patrimonio arqueológico es inseparable de su gestión, y que es necesario atender a las visiones de los diversos grupos de interés para establecer políticas y normativas eficaces para la salvaguarda del patrimonio. Recomendaciones de organizaciones internacionales como la Carta de Burra (1989-1999), la Carta de ICOMOS sobre Gestión del Patrimonio Arqueológico (1990) y el Documento de Nara sobre Autenticidad (Larsen 1995), entre otras, señalan la importancia de adecuar las políticas de gestión y conservación del patrimonio a los contextos particulares de cada región. Sin embargo, ninguna de las normas analizadas en este trabajo atiende a la participación comunitaria. Tampoco hacen referencia a las distintas instituciones intermedias, como museos y centros de interpretación, en tanto actores que ejercen, en la práctica, un rol clave en el resguardo y puesta en valor de los bienes culturales.

En los tres casos estudiados, las normas provinciales sólo contemplan como posibles interlocutores a los propietarios de los bienes o de las tierras y a los investigadores, haciendo caso omiso de otros actores, así como a cuestiones directamente vinculadas con el acceso público a la información y la interpretación del patrimonio. En este sentido, se ha señalado que “la presentación del patrimonio arqueológico al gran público es el medio más importante para promocionar y hacer comprender la necesidad de proteger este patrimonio”. Para ello, “han de tenerse en cuenta las múltiples aproximaciones que permitan la comprensión del pasado” (ICOMOS 1990, art. 7, ver también Carta de Enane, ICOMOS 2005) (Conforti y Mariano 2013). En consecuencia se recomienda que cada provincia atienda de manera particular su entorno social y cultural.

### **Perspectivas sobre las concepciones y escalas de aplicación**

La concepción del patrimonio arqueológico que contienen estas normas subyace una fuerte escisión entre sus componentes materiales e inmateriales. Es decir que la materialidad del registro arqueológico y su visibilización como recurso a preservar desdibujan el conjunto de conocimientos y representaciones que constituyen la dimensión inmaterial del patrimonio.

Esto es paradójico si se tiene en cuenta que muchos de los recursos arqueológicos de estas provincias aún forman parte de las tradiciones vivas de la población local, cuya participación resulta esencial para su comprensión, protección y conservación, además de constituir una obligación legal (conforme al art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional y al Convenio 169 de la OIT). Por esta razón, cualquier estrategia de gestión del patrimonio cultural material debería también contemplar la importancia de velar por el mantenimiento de la relación con los aspectos inmateriales asociados (Hall *et al.* 1996).

En este contexto, es imprescindible comenzar a explorar nuevos modos de articular la protección legal con las nuevas corrientes conceptuales acerca del patrimonio. Una alternativa posible podría ser la de incorporar las perspectivas de análisis del paisaje, de modo de poder entender al patrimonio de una forma integrada y holística, poniendo el énfasis no sólo en los aspectos materiales y objetivos de los elementos que lo componen, sino también teniendo en cuenta su dimensión humana, social e histórica (Clark *et al.* 2004; Mariano 2012). De este modo se aborda la dimensión espacial del patrimonio arqueológico contenido en el territorio, entendido como construcción histórica que refleja los modos de apropiación de una comunidad a través de sus formas de producción y organización social y espacial (Schlotfeldt 1998; Fernández Cacho 2008).

Por otra parte, la incorporación del paisaje como escala de protección tiene importantes ventajas. En primer lugar, no se limita la protección a *loci* puntuales (sitios o yacimientos), sino que se aborda la totalidad del territorio, evitando dejar zonas grises e integrando todos los componentes, antiguos y modernos. En el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa 2000), por ejemplo, se propuso al paisaje como la unidad primaria de análisis del patrimonio común europeo, “el cual requiere de un abordaje amplio y comprensivo de todos sus aspectos, de la participación democrática y de un manejo sustentable”. En segundo lugar, trabajar la protección a esta escala es fundamental para integrar el patrimonio en las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial.

Otra cuestión que resulta insoslayable en la reformulación de la normativa legal vigente es la inclusión de diferentes mecanismos o herramientas para viabilizar la participación de los diferentes grupos de interés en relación con el patrimonio. Esta es una cuestión que ha sido ampliamente explorada en la legislación ambiental. En efecto, los procedimientos de consultas o audiencias públicas constituyen instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, y las decisiones que a través de ellas se adoptan son de carácter vinculante (e.g., arts. 19, 20

y 21 de la Ley 25.675/02). Por el contrario, estas instancias han sido ignoradas en la normativa patrimonial.

Por ello resulta imprescindible la incorporación de mecanismos de consulta y participación establecidos de manera conjunta con las comunidades locales y, en especial, con las indígenas, de modo que puedan atenderse las necesidades y visiones de todas las partes y determinarse la manera en la cual estos mecanismos puedan ser aplicados (Stavenhagen 2006). En algunos casos será necesario desplegar metodologías antropológicas (Guber 2011) para poder desarrollar una apropiada consulta intercultural.

Si bien es facultad de cada poder legislativo determinar las modalidades de consulta, estas deberían ser flexibles y contemplar alguna instancia de evaluación de su efectividad, a fin de garantizar los derechos constitucionales que están en juego. Cabe recordar, además, que la consulta a las comunidades indígenas debe implementarse conforme con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT.

En suma, se trata de compatibilizar el objetivo de salvaguardar el patrimonio arqueológico con el respeto de los derechos de los diferentes grupos de interés, a fin de asegurar un desarrollo sostenible y participativo del territorio, que tenga especialmente en cuenta la protección de los derechos de las comunidades asociadas a los bienes culturales.

## COMENTARIOS FINALES

Teniendo en cuenta el valor que tiene el patrimonio cultural para la comprensión de la historia y la resignificación de las identidades locales, la potencialidad que este posee para el desarrollo turístico regional y la creciente conflictividad entre grupos de interés, es razonable esperar que el lugar que ocupe el patrimonio en las agendas políticas provinciales futuras sea mucho más significativo que en el pasado.

La gestión del patrimonio suele ser una actividad desarrollada por expertos cuyas culturas institucionales pueden diferir y entrar en conflicto con los intereses y realidades sociales locales. En este sentido, es de vital importancia la participación de los actores sociales en la elaboración de diferentes estrategias y políticas tendientes a su manejo. En este contexto, implementar una gestión participativa (Caraballo Perichi 2012) es el punto de partida para efectivizar las acciones destinadas a preservar el patrimonio en contextos de diversidad cultural.

En consecuencia, se considera fundamental contar con una normativa legal capaz de responder a estos nuevos desafíos, de modo de volver más eficaz la gestión del patrimonio arqueológico en pos de la

salvaguarda de los recursos culturales, y disminuir el nivel de conflictividad social respecto de ellos. Para esto resulta imprescindible superar la visión científica y tradicional del patrimonio, desvinculada de todo entorno social y cultural, que caracteriza a las leyes analizadas en este trabajo y en su mayoría, a la normativa legal del patrimonio en Argentina.

## Agradecimientos

Este trabajo fue realizado en el marco de las investigaciones desarrolladas por PATRIMONIA (Estudios Interdisciplinarios de Patrimonio) de INCUAPA (Unidad Ejecutora CONICET-UNICEN), dirigidas por el Dr. Gustavo Politis. Fue financiado por fondos provenientes de los proyectos PICT 0561/11 de la ANPCyT y PIP 429-2012 de CONICET, ambos dirigidos por la Dra. María Luz Endere.

## REFERENCIAS CITADAS

- Albornoz, A. y A. Hajduk  
 1999 Comentarios y Experiencias en relación a la Ley 3041 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Provincia de Río Negro. *Actas del XII Congreso Nacional de Arqueología Argentina*, t. II: 278-282. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Berberián, E.  
 1992 *La Protección Jurídica del Patrimonio Arqueológico en la República Argentina*. Comechingonia, Córdoba.  
 2009 *La protección del patrimonio cultural argentino. Arqueológico y paleontológico. La ley nacional N° 25.753. Comentarios al texto*. Brujas, Córdoba.
- Berón, M. y R. Curtoni  
 2002 *Atlas arqueológico de la provincia de La Pampa*. Serie Monográfica N° 2. INCUAPA, Facultad de Ciencias Sociales, UNICEN, Olavarría.
- Calabrese, A.  
 2012 *La protección del patrimonio cultural argentino. Arqueológico y paleontológico*. Lumière, Buenos Aires.
- Caraballo Perichi, C.  
 2012. El patrimonio cultural y la gestión participativa: ejercicio incompleto de los derechos de la ciudadanía. *Revista de Derechos Humanos* 6: 19-23.
- Clark, J., J. Darlington y G. Fairclough  
 2004 *Using Historic Landscape Characterisation*. *English Heritage*. Lancashire Country Council, Londres.
- Conforti, M. y C. Mariano  
 2013 Comunicar y gestionar el patrimonio arqueológico. *Revista Arqueología* 19 (2): 347-362.

- Consejo de Europa  
2000 "Convenio Europeo del Paisaje", Florencia, 20 de octubre de 2000. [http://www.mma.es/secciones/desarrollo\\_territorial/paisaje\\_dt/convenio\\_paisaje/pdf/CONVENIO\\_EUROPEO\\_PAISAJE\\_Web.pdf](http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/paisaje_dt/convenio_paisaje/pdf/CONVENIO_EUROPEO_PAISAJE_Web.pdf) (25 junio 2012).
- Declaración de Río Cuarto  
2005 Primer Foro Pueblos Originarios-Arqueólogos. Río Cuarto, Argentina. Comentarios. *Revista de Arqueología Suramericana* 1 (2): 287-293.
- Endere, M.  
2000 *Arqueología y Legislación en Argentina, cómo proteger el patrimonio arqueológico*. Serie monográfica vol. 1. INCUAPA, Departamento de Publicaciones de la UNCPBA, Tandil, Buenos Aires.  
2007 Documento sobre la legislación nacional argentina y su relación con las convenciones establecidas por UNESCO dentro del Sector Cultural y Patrimonio Mundial. En *Legislaciones en el MERCOSUR relativas a las Convenciones de Cultura aprobadas por la UNESCO. Estudio de la situación actual en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*, editado por UNESCO, Sector Cultural y Patrimonio Mundial y Oficina Regional de Ciencia para América Latina y El Caribe, pp. 7-42. UNESCO, Montevideo.  
2009 Algunas reflexiones acerca del patrimonio. En *Patrimonio, Ciencia y Comunidad. Su abordaje en los partidos de Azul, Olavarría y Tandil*, editado por M. L. Endere y J. L. Prado, pp. 17-46. INCUAPA, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Olavarría.
- Endere, M y P. Ayala  
2012 Normativa legal, recaudos éticos y práctica arqueológica. Un estudio comparativo de Argentina y Chile. *Chungara* 44 (1): 39-58.
- Endere, M. y M. Berón  
2002 Anteproyecto de ley de protección del patrimonio arqueológico de la provincia de La Pampa. *Atlas Arqueológico de la Provincia de La Pampa*, editado por M. Berón y R. Curtoni, pp. 139-144. Serie Monográfica vol. 2. INCUAPA, Departamento de Publicaciones de la UNCPBA, Tandil.
- Endere, M. y M. Iturburu  
2010 La protección del patrimonio cultural en los municipios argentinos. Dossier Patrimonio Cultural. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. *Revista Jurídica* 5 (5):13-37.
- Endere, M. y V. Pedrotta  
2010 ¿Para qué hace falta una ley? Venturas y desventuras de un anteproyecto de ley para la provincia de Buenos Aires. En *Mamül Mapu: pasado y presente desde la arqueología pampeana*, t. 1, editado por M. Berón, L. Luna, M. Bonomo, C. Montalvo, C. Aranda y M. Carrera Aizpitarte, 445-470. Del Espinillo, Ayacucho.
- Endere, M. y D. Rolandi  
2007 Legislación y gestión del patrimonio arqueológico. Breve reseña de lo acontecido en los últimos 70 años. *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología* XXXII: 33-54.
- Fernández Cacho, S.  
2008 *Patrimonio Arqueológico y Planificación Territorial. Estrategias de Gestión para Andalucía*. Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, Jerez de la Frontera.
- Guber, R.  
2011. *La etnografía. Método, campo y reflexibilidad*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Guráieb, A. y M. Frère  
2012 *Caminos y encrucijadas en la gestión del patrimonio arqueológico argentino*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Hall, M., C. Hammon y S. McArthur  
1996 European culture and the built of environment. An introduction. En *Heritage management in Australia and New Zeland. The Human Dimension*, editado por M. Hall y S. McArthur, pp. 250-252. Oxford University Press, Oxford.
- ICOMOS  
1990 Carta Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico. Asamblea General, Lausana. [http://www.international.icomos.org/arch\\_sp.htm](http://www.international.icomos.org/arch_sp.htm) (11 diciembre 2013).  
2005 Carta de Ename para la interpretación de lugares pertenecientes al patrimonio cultural. [www.enamecharter.org/downloads.html](http://www.enamecharter.org/downloads.html) (13 diciembre 2013).
- ICOMOS Australia  
1979-1999 Carta de Burra para sitios de significación cultural. [http://www.international.icomos.org/charters/burra1999\\_spa.pdf](http://www.international.icomos.org/charters/burra1999_spa.pdf) (25 septiembre 2011).
- Larsen, K.  
1995 *Nara Conference on Authenticity*. 1-6 Noviembre, 1994. UNESCO, Agency for Cultural Affaire, Tokio.
- Mariano, C.  
2012 Herramientas teórico-metodológicas para la gestión sustentable del Patrimonio Arqueológico del centro de la provincia de Buenos Aires. Tesis Doctoral inédita. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Olavarría.
- Mariano, M. y M. Endere  
2013 Reflexiones acerca de la protección del patrimonio intangible a nivel internacional, regional y su proyección en Argentina. *Dimensión Antropológica* 2 (58): 33-59.



Schlotfeldt, C.

1998 *Regionalistas y Ambientalistas. Un Encuentro en el Territorio*. Serie Azul N° 21. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Stavenhagen, R.

2006. Human rights and indigenous issues. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, E/CN.4/2006/78. Commission on Human Rights, Economic and Social Council, United Nations. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/108/67/PDF/G0610867.pdf?OpenElement> (18 febrero 2014).

### NOTAS

1.- Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, UNESCO, 1954, ratificada por Ley 23.618/1988; Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de Bienes

Culturales de 1970, ratificada por Ley 19.943/72; Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de 1972, ratificada por Ley 21.836/78; Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, ratificada por Ley 26.556/09; Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003, ratificada por Ley 26.118/06; Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, ratificada por Ley 26.305/07; Convenio del UNIDROIT sobre robo y exportación ilegal de objetos culturales de 1995, ratificado por Ley 25.257/2000.

2.- Existe un proyecto de reforma de la Ley 12.665 que obtuvo media sanción en el Senado en 2012 (Sesiones Ordinarias 2012, Orden de Día 1121 del 04/10/2012).

3.- "Proteger sin escuchar a los protegidos", *Página 12*, 31 de octubre de 2011, p. 9. Buenos Aires, Argentina.

4.- [http://bolsonweb.com.ar/diariobolson/detalle.php?id\\_noticia=13827](http://bolsonweb.com.ar/diariobolson/detalle.php?id_noticia=13827)

5.- Jornada sobre patrimonio arqueológico - paleontológico en la búsqueda de un marco legal. Sitio oficial del Gobierno de La Pampa. <http://www.lapampa.gov.ar/noticias-oficiales/39876-jornada-sobre-antropologia-en-la-busqueda-de-un-marco-legal.html>.

