

Adriana Susana Eberle - Claudia Iribarren

LA CONDICION JURIDICA DEL INDIO EN LA ARGENTINA

Proyectos Legislativos y acciones gubernamentales
orientadas a su incorporación a la sociedad civil
1900-1943



Coordinador Alberto David Leiva

PUBLICACIONES DE LA CÁTEDRA DE HISTORIA CONSTITUCIONAL
Universidad Nacional del Sur
Bahía Blanca 2000

Adriana Susana Eberle - Claudia Iribarren

**LA CONDICION JURIDICA
DEL INDIO EN LA ARGENTINA**

**Proyectos legislativos y acciones gubernamentales
orientadas a su incorporación a la sociedad civil
1900 - 1943**

Coordinador Alberto David Leiva

**PUBLICACIONES DE LA CÁTEDRA DE HISTORIA CONSTITUCIONAL
Universidad Nacional del Sur
Bahía Blanca 2000**

El grabado que ilustra la tapa registra la presencia de indios pampas aculturados, vendedores de artículos de talabartería en el Hueco de Lorea (Avenida de Mayo y Paraná) de la Ciudad de Buenos Aires, y es obra de Emeric Essex Vidal (1791-1861), marino inglés que realizó dos viajes al Río de la Plata, el primero entre 1816 y 1820 y el segundo entre 1826 y 1829. Dibujante y acuarelista, documentó gráficamente las ciudades donde residió, y parte de su obra fue publicada en Londres en láminas litográficas de un libro varias veces reeditado.

Este libro se publica con el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, República Argentina.

Hecho el depósito que prevé la ley 11. 723
Impreso en la Argentina
© 2000 Alberto David Leiva
ISBN 987-9281-40-3

La constitución nacional de 1994 consagra explícitamente de manera especial los derechos de los grupos indígenas radicados en el territorio argentino.

Esta inclusión legislativa al más alto nivel, que viene a poner nuevamente en evidencia el carácter integrador del derecho nacional, no puede comprenderse cabalmente sin recurrir a un estudio histórico, ya que los enunciados normativos se integran en un plexo de reglas que -en verdad- abarca siempre mucho más que el texto legislado.

Como es bien sabido, en el transcurso del devenir histórico estos enunciados no sólo se modifican en su letra sino también en su espíritu, respondiendo a necesidades, intereses, realidades sociales y mentalidades predominantes en cada época.

Atendiendo a ese carácter evolutivo del derecho, resulta imprescindible contar con datos fehacientes sobre el tratamiento del tema en el pasado, ya que sólo a partir de su conocimiento podrá comprenderse la verdadera situación social, económica, política y cultural en que hoy viven estos ciudadanos argentinos, y sólo así podrá aplicarse correctamente la ley fundamental.

La presente obra reconoce su origen en un proyecto de investigación realizado bajo mi dirección en el Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, y se publica gracias al apoyo material de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la misma. En ella se indaga sobre la condición jurídica de los indígenas radicados en el territorio argentino en el curso del proceso del constitucionalismo nacional a partir de 1810 y dado que se ha enriquecido el análisis con el estudio de aspectos sociales y políticos de imprescindible conocimiento para la correcta interpretación de

la norma constitucional, creemos que ha de servir también para esclarecer el diseño de una adecuada política legislativa en el futuro.

ALBERTO DAVID LEIVA

1. Introducción

La política implementada desde el Estado nacional con respecto a los indígenas fue ensayando diferentes alternativas a lo largo de nuestra historia y, si bien no siempre se interpretó la realidad del mundo aborigen, los lineamientos esbozados desde el gobierno tendieron generalmente a buscar soluciones pacíficas y de acercamiento del indio -a veces, hasta de inclusión- a la "civilización", que ese mismo Estado representaba y patrocinaba. Sin embargo, también es cierto que se debatieron tendencias aislacionistas y segregacionistas, que propiciaron la exclusión del indio de la vida nacional; y es más, en algunas etapas de la historia de las relaciones interétnicas lograron imponer su postura.

En este sentido, coincidimos con Hugo Humberto Beck cuando afirma:

El indio fue considerado a partir de entonces [refiere la década de 1880] desde los más diversos enfoques, como un ciudadano incapaz de derecho civil que merecía la protección del Estado, como un enemigo contra el cual no se podía luchar pues ya no presentaba batalla, como una mano de obra barata cuya destrucción era un error económico, o como una persona que necesitaba de una guía espiritual y educativa para alcanzar su plenitud¹.

¹ HUGO HUMBERTO BECK, *Relaciones entre blancos e indios en los territorios nacionales de Chaco y Formosa, 1885-1950*, Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 1994, pág. 5.

Esa diversidad de enfoques y tratamientos provocó claras contradicciones -como era de suponer- en el ámbito legislativo nacional, sobre todo en lo referente a encontrar distintas alternativas que permitieran la incorporación pacífica de la población indígena a la sociedad civil; sin embargo, la tarea no fue fácil y, como veremos, las propuestas se sucedieron e incluso se aprobaron, sin llegar a efectivizarse, y cuando se concretaron, la falta de recursos económicos, obligó a volver al punto de partida.

Durante el siglo XIX, el indio solamente fue incluido en proyectos legislativos relativos a la población de la campaña y orientándolo a la realización de tareas agropecuarias, y fue recién en el proyecto de Código de Trabajo elaborado por el ministro del Interior del presidente Julio A. Roca -Joaquín V. González-, en 1904, que se lo incorporó al ámbito de una ley general y se consideró su condición jurídica. De ahí en más siempre se trató la persona del indio en todos los proyectos de leyes laborales, incluido el redactado durante la etapa radical, y recién en 1940 volvió a reiterarse la figura del indio como mano de obra específica para las tareas agropecuarias.

Por otra parte, el Estado nacional ensayó a lo largo de las cuatro décadas que abarca nuestro estudio, distintas estrategias de "civilización" y pacificación, que dieron como resultado la creación de instituciones que, además de civilizar, tuvieron como objetivo proteger la persona del indio

-manteniendo el criterio que en su momento impusieron las Leyes de Indias que España elaborara para el territorio americano desde el siglo XVII-. En este sentido, entonces, se establecieron el Patronato Nacional de Indios, la Comisión Financiera Honoraria, la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, la Comisión Nacional de Protección al Indígena y el Consejo Agrario Nacional.

A efectos de hacer más claro el tratamiento del tema consideraremos distintos apartados, con el fin de ir delineando la política seguida con el indio por los ejecutivos y legislativos nacionales entre 1900 y 1943.

En primera instancia, realizaremos un análisis relativo a la actitud gubernamental respecto del indio desde los años que siguieron a la Revolución de Mayo, destacando los distintos ensayos constitucionales, la sanción de la Carta Magna de 1853 y las reformas inspiradas en la renovada atmósfera ideológica de 1880.

En un segundo momento, haremos referencia a los dos principales referencistas que tuviese González para la elaboración del proyecto del código nacional de trabajo. Dichos informes redactados por Miguel Angel Garmendia y Juan Biale-Massé permiten construir un panorama de la si-

tuación en que se encontraba el indio inserto en el mundo del trabajo hacia comienzos del siglo XX. La riqueza de esos informes radica no sólo en que los mismos nos acercan la visión de los contemporáneos, sino que precisamente, Garmendia y Biale-Massé tuvieron la oportunidad de convivir con los indios y ser testigos presenciales de su realidad.

Centrándonos en el estudio del mencionado Código de Trabajo del ministro González, nos ubicaremos en el complejo proceso de transformación social y económica que se operó en la Nación desde 1880 inspirado por el liberalismo conservador bajo el liderazgo político del presidente Roca. En este contexto, el Poder Ejecutivo Nacional intentó dar solución a los reclamos que desde tiempo atrás comenzaron a manifestar -muchas veces con violencia- los líderes y adherentes del movimiento obrero. Como adelantamos, se presentó en 1904 el proyecto del código nacional de trabajo, en el que fueron abordados todos los aspectos que hacían a la problemática laboral y que afectaban indistintamente a argentinos e inmigrantes.

La realización de incisivos estudios previos para diagnosticar la realidad del mundo obrero, puso en evidencia la urgencia y necesidad de la sanción de un código que, por su detallismo y minuciosidad, contemplase a todos los actores sociales involucrados en el mundo del trabajo.

Creemos que el proyecto en cuestión, merece un sitio destacado en la historia nacional por la relevancia que seguramente hubiese adquirido de haber sido sancionado. Lo avala asimismo la trayectoria de su autor, sus colaboradores y la circunstancia de plantear posibles respuestas a problemas que debieron esperar cuatro décadas para ser tratados nuevamente en su conjunto.

Seguidamente, nos ocuparemos con exclusividad del apartado dedicado al "Trabajo de los indios", en el que su autor define la persona civil del indio de los territorios nacionales en las relaciones de los contratos de trabajo como jornalero y obrero, en virtud de su condición de hombre libre asegurada por la Constitución. Se incluyen además todas las iniciativas conducentes a evitar los excesos sobre su persona, detallando los deberes de los patrones y una serie de medidas para la protección y defensa de los indios.

En el marco de la legislación laboral, analizaremos el proyecto de ley sobre código de trabajo que presentase el presidente Hipólito Yrigoyen en 1921, el cual reunía las diferentes propuestas sobre legislación obrera que el partido radical elaborase en el ámbito legislativo nacional, poniendo especial énfasis en los aspectos relativos a la conciliación y arbitraje, aso-

ciaciones profesionales, contrato colectivo de trabajo y trabajo en los Territorios nacionales. Sin embargo, aclaramos que el citado proyecto no presenta la riqueza del formulado a principios de siglo por González y que privilegia el trabajo urbano, reservando un apretado capítulo relativo a las disposiciones que reglamentarían el trabajo de los indios en los territorios nacionales, sin aludir a su condición jurídica ni a la preservación de su identidad física y cultural.

Desde otro punto de vista, nos resta indagar el estudio de las distintas instituciones que, como adelantamos, surgieron con el fin de proteger la persona civil de indio en los territorios nacionales en las primeras décadas del siglo XX. A tal fin se plantearán las diferentes estrategias proyectadas por el legislativo nacional y que, avaladas por el Ejecutivo, se implementaron no siempre con resultados satisfactorios. El objetivo entonces es visualizar la recurrencia de la política de pacificación y acercamiento plasmada en instituciones que, con distintas denominaciones, perseguían idéntico fin. Sin embargo, no se desestima la puntualización de aquellas innovaciones que buscaron hacer efectiva la incorporación del indio a la sociedad civil de la Nación, respetando su propia identidad étnica.

Las fuentes fundamentales para el tratamiento de estos temas son las derivadas del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Nación y estudios específicos de la época que significaron aportes relevantes a la solución del problema propuesto. Asimismo se ha priorizado documentación pertinente que editase el propio Consejo Agrario Nacional en oportunidad de compilar toda la legislación proyectada y sancionada en relación al tema que nos ocupa.

2. Los antecedentes referidos a la condición civil del indígena

Antes de adentrarnos en los planteos de la administración roquista relativa a la legislación laboral, contexto en el que se involucra el tema de los indígenas y su condición civil y jurídica, es necesario que presentemos una breve relación de los momentos en que dicha cuestión recibió tratamiento legislativo por parte de los gobiernos que preceden a la década del '80.

En este sentido, los años que siguieron a la Revolución de Mayo fueron por demás problemáticos y de por sí plantearon a los primeros gobiernos patrios graves conflictos que resolver, conflictos relativos a la creación de

instituciones que nos pusiesen definitivamente en la senda de las naciones más adelantadas del mundo. Pese a que la atención estuvo puesta con prioridad en el tema de la independencia y la consiguiente organización constitucional en medio de un estado de beligerancia que insumía los mejores hombres y recursos del naciente estado, no escapó a la preocupación de aquellos hombres el situar jurídicamente al indio en el marco del nuevo ordenamiento legal; es decir que, conjuntamente a la idea de organizar el Estado, cuajó el proyecto de dar cuerpo a la sociedad posrevolucionaria. Como todo proceso social, implicó la reformulación de los grupos sociales, su integración legal y la definición del protagonismo político que tendrían en el nuevo orden social. Fue así como la Asamblea General Constituyente del Año XIII, y en respuesta a la necesidad de señalar los lineamientos generales en que debía inspirarse la nueva sociedad, sancionó una serie de medidas conducentes a hacer realidad, por un lado, la integración de todos los grupos humanos que habían constituido la sociedad del otrora virreinato -devenido ahora en incipiente república- y, por el otro, ratificar las ideas de libertad, igualdad e independencia que venían proclamándose desde las jornadas mayas. De todas las medidas acordadas, nos interesa señalar sólo aquellas que se refieren a la condición del indio, y, en este sentido, comenzó por declarar la libertad de los indios y su igualdad de derechos con todos los demás ciudadanos que poblaban las Provincias; sin embargo, esta prerrogativa se limitó a los guaraníes, quichuas y aymarás. Creemos que este hecho puede explicarse en virtud de que esos tres grupos étnicos compartían -desde los tiempos de la Colonia- la vida de la sociedad criolla, y estaban plenamente integrados a ella; por otra parte, es dable pensar asimismo que, ofreciéndoles ciertas libertades -justificadas por cierto- se los atraía a la causa de la emancipación, alejando así toda posibilidad de que apoyasen las pretensiones realistas. En el mismo orden de ideas, decretó el derecho electoral de los indios radicados en las cuatro intendencias del Alto Perú, que elegirían dos representantes de sus comunidades.

Más explícito en sus disposiciones fue el Congreso que sancionó la Constitución de 1819. En la sección V, relativa a la Declaración de Derechos, capítulo II, Derechos de los particulares, expresa en el artículo 128:

Siendo los indios iguales en dignidad y en derechos a los demás ciudadanos, gozarán de las mismas preeminencias y serán regidos por las mismas leyes. Queda extinguida toda tasa o servicio personal bajo cualquier pretexto o denominación que sea. El Cuerpo Legislativo promoverá eficazmente el

bien de los naturales por medio de leyes que mejoren su condición hasta ponerlos al nivel de las demás clases del Estado².

El sabio criterio de la Constitución de 1819 no llegó a ponerse en práctica dados los acontecimientos que siguieron a su sanción y posterior caída del régimen directorial. Es válido insistir en la amplitud de miras de aquellos legisladores que, insistiendo en las ideas enunciadas desde 1810, elevaron a la categoría de ciudadano al indio, aunque sin considerarlo un ser inferior o necesitado de una situación de protección especial. Lisa y llanamente, el indio gozaba de idénticos derechos a los de cualquier otro ciudadano y estaba obligado a los mismos deberes para con la Nación.

La Constitución sancionada en 1826 no presenta ninguna alusión a los indios, por lo que suponemos, los legisladores mantuvieron el criterio del congreso anterior, aunque sí ratificaron la nulidad de la esclavitud.

Durante los años del régimen rosista, no se dictan documentos legislativos a los cuales remitirnos para rastrear la evolución de la condición jurídica del indio. Por los datos que nos brindan otras fuentes, podemos inferir que el gobernador de Buenos Aires se limitó a mantener un trato pacífico con los indios que incursionaban en su provincia, celebrando tratados y entregando raciones que garantizasen la subsistencia mínima de las tribus y frenasen la avanzada sobre las zonas pobladas por blancos³.

Llegados a la Constitución de 1853, ésta sancionó -con idéntico criterio que la de 1819 y 1826- la igualdad de derechos para todos los habitantes del suelo nacional (artículo 14) y explicitó en el artículo 64, inciso 15, que era atribución del Congreso Nacional

Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo⁴.

² ARTURO ENRIQUE SAMPAY, *Las Constituciones de la Argentina, 1810-1972*, Buenos Aires, Eudeba, 1975.

³ Cfr. los trabajos de ADRIANA SUSANA EBERLE, *El problema de la frontera en el ideario de Domingo Faustino Sarmiento, 1875-1888*, presentado en el seminario "Las ideas de Sarmiento", dictado por el Prof. Félix Weinberg en el Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 1988 (inédito) y *Sarmiento, defensor de la civilización de los indios*, presentado en las Terceras Jornadas "Sarmiento y su tiempo", organizadas por el Museo Histórico Sarmiento, en *Actas*, Buenos Aires, 1995. En ambos se consideran, con visión retrospectiva, las políticas seguidas con el indio desde los tiempos de la Revolución de Mayo y bajo la peculiar crítica de Sarmiento.

⁴ ARTURO ENRIQUE SAMPAY, op. cit., pág. 365.

Luego de establecida definitivamente la unidad nacional, los presidentes constitucionales -en la medida de sus posibilidades- pusieron en práctica estas disposiciones, que no siempre fueron bien recibidas por los indios quienes continuaron con sus avanzadas sobre los poblados de frontera, e intentaron vivir al margen de los gobiernos nacionales. Por otra parte, recordemos que -en el esquema general de poblamiento planteado por estos primeros gobiernos- el indígena ocupó un lugar secundario: posiblemente por las características de su vida nómada, lo indómito de su personalidad y la negativa a abandonar lo que por siglos había considerado "su dominio", fueron elementos que retardaron la confirmación del indio como un factor más para la conformación de la sociedad argentina. Veamos cuánto había cambiado el clima de ideas en los hombres del gobierno desde 1810 hasta ahora y cómo se fue elaborando un nuevo proyecto de sociedad en el que la prioridad la tenía ahora el inmigrante⁵.

⁵ Los años que siguieron a 1880 presentan interesantes debates a nivel legislativo en los que se consideró el poco cumplimiento que se daba al precepto constitucional mencionado. Al efecto recomendamos las sesiones del Senado de la Nación de los años 1884, 1885 y 1888, en los que se cuestionaron los repartos de indios que se llevaban a cabo en el puerto de Buenos Aires fundándose en que no se respetaban los derechos de argentinos que la misma Constitución reconocía como ciudadanos. Este tema ha sido tratado por ADRIANA SUSANA EBERLE en los siguientes estudios: *Inmigrantes, criollos e indios como instrumentos de poblamiento, 1880-1900*, Bahía Blanca, 1984; *La política inmigratoria en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi*, presentado en el seminario "Introducción al pensamiento de Juan Bautista Alberdi", dictado por el Prof. Félix Weinberg en el Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 1985; *El indígena como protagonista de poblamiento, 1880-1900*, Bahía Blanca, 1987; *Una olvidada ley de traslado de la frontera*, Bahía Blanca, 1989; *La política inmigratoria en el Parlamento Argentino durante la primera presidencia de Julio Argentino Roca*, presentado en las Jornadas "El nacimiento de la Argentina moderna", organizadas por el Instituto de Investigaciones Históricas del Museo Roca, Buenos Aires, 1990; *Roca y el desierto en la prensa sarmientina*, presentado en las Jornadas "El nacimiento de la Argentina moderna", organizadas por el Instituto de Investigaciones Históricas del Museo Roca, Buenos Aires, 1990; *El protagonismo de la inmigración y la colonización en el plan de avance de la frontera formulado por Sarmiento, 1875-1888*, presentado en las Primeras Jornadas "Sarmiento y su tiempo", organizadas por el Museo Histórico Sarmiento, Buenos Aires, 1992; *Algunas consideraciones sobre la política inmigratoria en las presidencias de Julio Argentino Roca. Un análisis comparativo*, Bahía Blanca, 1992; *La política inmigratoria en el Parlamento argentino durante la segunda presidencia de Julio Argentino Roca*, en *Estudios de Inmigración 1*, Bahía Blanca, Centro de Estudios Regionales (UNS), 1993, págs. 71-100.

Es un hecho que mil ochocientos ochenta constituye, como bien lo señala Tulio Halperín Donghi⁶, la fecha de relevo de los hombres e ideas que protagonizaron la etapa de la organización nacional, por una nueva generación compenetrada con la ideología liberal y positivista que -unida a la idea de progreso ilimitado-, dieron la base para la conformación de un nuevo modelo de país.

Durante el período comprendido entre 1880 y 1910, en la República Argentina se generaron una serie de cambios de singular importancia ejecutados por el sector gobernante, que contribuyeron a consolidar la unidad nacional a través de la creación y afianzamiento de las instituciones. Asimismo, entre los cambios más notables producidos en aquella época debemos recordar la expansión y transformación de la economía nacional, la incorporación e integración definitiva al país de la región patagónica y del Chaco así como también, la conformación de una sociedad diferente con el aporte de una fuerte corriente inmigratoria que cambió la fisonomía social de nuestro país.

Así pues, el impacto inmigratorio que cuadruplicó la población en cuarenta y cinco años, tuvo importantes consecuencias no sólo en la modificación de la composición social, sino también en la distribución geográfica de la población. Sin duda, la disponibilidad de tierras y la afluencia de la población extranjera dieron paso a la ocupación y colonización de extensas regiones incorporadas en forma definitiva a la vida económica nacional.

Otro ámbito importante de destacar en esta etapa fue el aspecto jurídico ya que se vio enriquecido por la gran profusión de iniciativas y proyectos, muchos de los cuales se concretaron en aquellos años; baste recordar la sanción del Código de Procedimiento en lo Criminal, el Código Penal, el de Justicia Militar, y el de Minería, como también las reformas que se realizaron en los ya existentes. Además, debemos mencionar entre aquellos que fueron presentados y que no lograron su aprobación, el Código de Trabajo por la importancia que hubiese alcanzado en respuesta a los requerimientos de la época.

Sin embargo, esta transformación operada desde el Estado, quien desempeñó un papel muy importante en la promoción de los cambios producidos, puso de manifiesto a comienzos de siglo, el "quiebre del progreso" ya

⁶ Cfr. TULIO HALPERÍN DONGHI, "Un nuevo clima de ideas", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comp.), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, pág. 13.

que, por un lado, se encontraban aquellos que apostaban a la renovación en todos los aspectos fundamentales de la vida del hombre y de la sociedad, y por el otro, las opiniones disidentes que, desde distintas posiciones, comenzaron a emitir duras críticas al modernismo⁷.

Precisamente la discordancia surgía de la misma realidad histórica que se había transformado y cuyos resultados mostraban que el desarrollo alcanzado no abarcaba integralmente a toda la sociedad, ya que un importante sector de la población quedaba al margen de ese crecimiento.

Entre los temas que fueron objeto de debate por parte de los intelectuales se destacaron la discusión en torno a las reformas laicas, el cuestionamiento sobre la secularización de las costumbres frente a la profundización de la religiosidad en todos los aspectos de la vida, tema éste que ocupó uno de lugares más destacados del trasfondo ideológico argentino. No obstante, otros tópicos fueron no sólo analizados en profundidad sino que exigieron la rectificación de sus lineamientos fundamentales, tal el caso de la ley electoral, el problema cultural que traía aparejado el proceso inmigratorio, la situación del indígena, su condición jurídica y sus deberes ciudadanos.

Este último tópico, si bien no había sido tratado en forma sistemática y permanente, encontró eco en algunos intelectuales⁸ quienes, a la luz de las nuevas ideas imperantes en la época, se ocuparon de estudiar el tema del indio con el objeto de diagnosticar su situación en los diferentes territorios nacionales y observar, con marcado interés, el cumplimiento de la norma constitucional relativa a la igualdad de derechos. Por esa razón al momento de elaborar el proyecto de Código de Trabajo, su autor pudo encontrar obras referentes para incluir como base en su redacción. De la misma manera, en el ámbito legislativo, existió la tradición de recordar a los poderes públicos el respeto a la norma constitucional en cuanto al tratamiento pacífico con los indios.

⁷ Cfr. HUGO BIAGINI, *La generación del Ochenta*, Buenos Aires, Losada, 1995, pág. 57 y ss.

⁸ Entre los intelectuales más destacados que menciona Biagini, citamos al respecto a Francisco Bilbao, José Manuel Estrada, Vicente Gil Quesada, Nicasio Oroño, José Hernández, Lucio V. Mansilla, Alvaro Barros, Vicente Fidel López, Onésimo Leguizamón, Emilio Daireaux, Francisco P. Moreno, Ricardo Rojas, Joaquín Castellanos y Joaquín V. González.

3. El diagnóstico de realidad: Garmendia y Biale-Massé

3.1. Miguel Angel Garmendia

A principios de siglo y en el marco de la tradición indigenista que había surgido tiempo atrás, como ya hemos señalado, se encuentran, entre otras figuras relevantes, el Dr. Miguel Angel Garmendia y Juan Biale-Massé⁹ quienes, desde su tarea de intelectuales, intentaron dar una nueva orientación al tema del indígena desde el punto de vista jurídico y cultural a fin de reubicarlo dentro de la estructura social como un elemento constitutivo de la misma.

Podemos considerar sus obras la "Condición jurídica del indio" y el "Informe sobre el estado de la clase obrera"¹⁰, dos fuentes de información de vital importancia, que fueron utilizadas como bases documentales en la elaboración del proyecto del Código de Trabajo, tal como lo suscribió el Ministro del Interior González en el mensaje introductorio¹¹.

Dada entonces la relevancia que estos estudios adquirieron para la conformación de los diversos artículos del proyecto, analizaremos primeramente los planteos que al respecto hiciera Garmendia. Basado en la experiencia personal que le otorgaba su cargo al frente del juzgado letrado del territorio de Formosa y en la posibilidad de tomar conocimiento de la situación en que se hallaban los indígenas a través de la observación directa

⁹ El doctor Miguel Angel Garmendia, prestigioso abogado, se desempeñó como magistrado de los territorios federales a cargo del juzgado letrado de Formosa. Entre sus importantes obras debemos destacar, en referencia a nuestra investigación, "Ensayo sobre la legislación de indios", en *Revista Nacional*, Buenos Aires, n° 45, 1908; y "Los últimos indios de Misiones", en *Ibid.*, n° 46, 1908. Juan Biale-Massé, médico y abogado de origen español, realizó una labor importante en el campo del Derecho laboral en nuestro país en el que residió entre 1876 y 1907.

¹⁰ MIGUEL ANGEL GARMENDIA, "La condición jurídica del indio", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Buenos Aires, 1901, págs. 54-61; y JUAN BIALE-MASSE, *Informe sobre el estado de la clase obrera en el Interior de la República*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, 2 t.

¹¹ En el proyecto de Código de Trabajo, JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, "Proyecto de ley nacional del trabajo", en *Obras completas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1935, vol. VI, el autor cita como fuentes de información y legislación a los referidos estudios, a los principios fundamentales emanados de la Constitución y a las Leyes de Indias, como así también a otros trabajos realizados por personas expertas en temas agrícolas, forestales o que han compartido la vida de los indios -aunque no da referencias ni de autores ni de títulos sobre los mismos-.

de esa realidad, redactó una extensa nota dirigida a Joaquín V. González, más tarde publicada bajo el título anteriormente mencionado, cuyo texto según las palabras del propio autor, influyeron de manera tal en el ánimo del ejecutivo nacional, que provocó el decreto dictado por el departamento de justicia con fecha del 3 de mayo de 1899, poniendo a cargo de los defensores de pobres y menores de los territorios nacionales, las tareas y los deberes propios para proteger a los indígenas existentes en aquellas regiones¹². De esta manera, el decreto no hacía más que reparar en parte la situación de desamparo en que se hallaba el indio y promovía medidas preventivas para protegerlos de futuras agresiones.

En virtud de lo expuesto, podemos señalar que el motivo de esta carta lo encontró en las condiciones penosas y el abandono en que se hallaban estas tribus por falta de medios implementados desde el gobierno para asistir a sus necesidades, tal como lo mandaba la Constitución. Además, la anunciada campaña de ocupación del territorio del Chaco traería serias consecuencias si no se tomaban medidas conducentes a evitar los procedimientos tradicionales implementados por el Poder Ejecutivo en la conquista e incorporación de otras regiones al territorio nacional; al respecto afirma el autor:

¹² Con relación a la condición del indio en los territorios de Chaco y Formosa, recomendamos el sugerente estudio de Hugo Humberto Beck, *Relaciones entre blancos e indios en los territorios nacionales de Chaco y Formosa, 1885-1950*, Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 1994. El autor expone allí, primero, una descripción de los territorios de Chaco y Formosa en el siglo XIX, en la que especifica el avance progresivo de la colonización, la organización política de los mismos y su poblamiento, destacando las principales dificultades que debieron enfrentar las primeras autoridades para incorporar definitivamente aquellas regiones a la integridad nacional; luego se ocupa de la acción militar y el consecuente desplazamiento de la frontera indagando en las peculiaridades de la población aborigen allí radicada. Por último, analiza -en forma pormenorizada- la labor pacificadora del ejército argentino y el protagonismo del gobierno nacional frente a la cuestión indígena, haciendo hincapié en el apoyo oficial prestado a la evangelización como medio de organización e integración de los indios en el siglo XX.

Respecto a la consideración jurídica y situación social del indio, cfr. MARTHA NORMA OLIVEROS, "La construcción jurídica del régimen tutelar del indio", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1967, n° 18, págs. 105-128. Por cuanto venimos analizando, Garmendia adhiere en su pensamiento a la tradición jurídica española en relación a considerar al indio como "menor" y, por lo tanto, necesitado de protección y amparo, aunque destacamos que nuestro autor insistirá en las posibilidades de incorporación y "argentinización" definitiva del indio, objeto último que no contenían las leyes hispanas.

como en otras campañas de gloria muy dudosa, se cometieron todo género de abusos con los indios: una página más en la historia sombría de las injusticias de que aquellos han sido víctimas, historia que algún día se escribirá circunstancialmente, consignándose, al lado de episodios gloriosos, inicuos atentados contra los más sagrados derechos de la personalidad¹³.

Su inquietud personal unida a la función pública que desempeñaba, abrió una serie de interrogantes, con relación a la condición jurídica del indio, tema que despertaba escaso interés, entonces, y sobre el cual prácticamente no existía bibliografía ni jurisprudencia: "el tema -sostuvo Garmendia- es tan novedoso y atrayente como extenso; algo he explorado en él, en los momentos que me deja libre mi judicatura..."¹⁴. Y si bien existían varias cuestiones sin responder sobre la jurisprudencia del indio, Garmendia partió de un aspecto del tema que había quedado -a su juicio- definitivamente establecido en nuestra constitución: el indio era un hombre libre nacido en territorio argentino, y, como tal, considerado ciudadano¹⁵.

Desde otro punto de análisis, el autor dio por sentado que la soberanía nacional se extendía a todo el territorio comprendido dentro de los límites de la República, aún sobre las regiones ocupadas por el indio:

Nuestras tribus no ejercen soberanía sobre las tierras que ocupan, por más que sean sagrados e indiscutibles los derechos que los indios tienen individualmente sobre esas mismas tierras, derechos consagrados por la constitución y las leyes comunes, y que por ellos pueden hacer valer contra cualquier acto de despojo o violencia, ya provenga de un individuo, del gobierno de la nación o de las provincias¹⁶.

¹³ El autor menciona algunos hechos de enfrentamientos sangrientos entre los indios y destacamentos militares, recordando un episodio que acababa de acontecer a orillas del río Pilcomayo, en el cual se puso de manifiesto la persistencia de viejas prácticas que atentaban contra los derechos del ser humano. MIGUEL ANGEL GARMENDIA, "La condición jurídica...", op. cit., pág. 55.

¹⁴ Ibid., pág. 57.

¹⁵ Expresado en el artículo 67, inciso II, de la Constitución Nacional: "son ciudadanos nativos todos los individuos o que nazcan en el territorio de la República.

¹⁶ MIGUEL ANGEL GARMENDIA, "La condición jurídica...", op. cit., pág. 57. Es interesante destacar que los investigadores chilenos, en comparación a nuestro proceso nacional, remarcan que los intentos de inclusión de los indios a la sociabilidad chilena tuvieron como punto de partida el reconocimiento de la soberanía indígena sobre los territorios que ocupaban, motivo por el que no sólo se asumían como nación soberana sino que en esa categoría se

Es decir que Garmendia asumió el criterio geopolítico establecido desde 1810: los territorios que pertenecían a España pasaron a jurisdicción de los gobiernos patrios residentes en Buenos Aires y en ningún momento de nuestra historia, los pueblos indígenas fueron considerados en la categoría de "estados" o "semi-estados", sin que ello significase negar sus derechos sobre las tierras.

Entre las diversas cuestiones que abordó a partir de los dos presupuestos enunciados, destacamos: la obligatoriedad del servicio militar para los indígenas y en consecuencia, su prestación con idéntica instrucción que los criollos; la posibilidad de enrolarse o inscribirse en el registro civil de acuerdo a las leyes y decretos establecidos y en caso de infringir la ley si se debiese aplicar las penas o sanciones señaladas por la misma¹⁷.

Partiendo de la base de que los indios que habitaban nuestro territorio eran ciudadanos argentinos, y como tal gozaban de determinados derechos, Garmendia insistió en que, por lo mismo, debían cumplir con los deberes establecidos. Al respecto bastaba con recordar que entre las obligaciones más importantes que estipulaba el artículo 21 de la Constitución Nacional, se establecía que todo ciudadano está obligado a armarse en defensa de la patria.

En opinión de Garmendia, la incorporación del indio al ejército era necesaria por dos razones; primeramente, desde el punto de vista numérico, aportarían un importante contingente de hombres y, en segundo lugar, se estaba contribuyendo, por medio del servicio militar a la acción civilizadora del indio y su familia. La preparación de los indígenas para tiempos de guerra "dándoles la instrucción militar conveniente, y haciéndoles adquirir el convencimiento de que si se llega a pelear por esta tierra, pelearán por la suya propia, por su patria, por su hogar, sus mujeres e hijos"¹⁸, significaba ni más ni menos la incorporación paulatina de la idea de Nación y la gradual aceptación de la condición de ciudadano, tanto por parte del indio (que se asumiría parte de esta Nación y no del reducido espacio geográfico

realizaban los tratados entre el gobierno chileno y los aucas. Estos argumentos fueron expuestos por el Dr. Jorge Pinto Rodríguez y la Dra. Holdenis Casanova durante el transcurso de las III Jornadas binacionales sobre Araucanía y Pampas, desarrolladas en la Universidad Nacional del Sur entre los días 1 y 3 de junio de 1998 en la ciudad de Bahía Blanca.

¹⁷ Recordemos que en ese mismo año se dictó la ley del servicio militar obligatorio y enrolamiento con el nombre de Ley Ricchieri.

¹⁸ MIGUEL ANGEL GARMENDIA, "La condición jurídica...", op. cit., pág. 59.

que habitaba) como por parte del Estado y del resto de la sociedad (que comenzarían a considerarlo un ciudadano más con derechos y deberes).

Sin embargo, no existían disposiciones que reglamentasen la situación jurídica del indio con respecto a sus deberes como ciudadanos. Para el caso, el gobierno nacional sólo había dictado decretos de creación de colonias bajo la dirección de misioneros, pero no se habían tomado medidas tendientes a extender las leyes del servicio militar a los indios.

Asimismo, el autor destacó las dificultades que obstaculizaban la aplicación de la ley de servicio militar obligatorio. Ellas se sintetizarían en:

- a- Las derivadas de la situación de irregularidad en la que se encontraban los indios por falta de inscripción en el registro civil;
- b- Los problemas que se presentaban para formular los respectivos asientos, por las condiciones especiales en que se hallaban estos grupos;
- c- La escasa preparación y negligencia de los encargados de las respectivas oficinas.

Este análisis de la realidad que realizó Garmendia, lo llevó a requerir del gobierno nacional la urgente regularización de dicha situación a través de una ampliación de la ley y del dictado de nuevas disposiciones tendientes a facilitar el asentamiento de los indígenas en el registro del estado civil. Hasta ese momento solamente se había procedido a bautizar a los indios, sin mayores formalidades, omitiendo su inscripción en el registro respectivo.

En cuanto al tópico referido a la posibilidad de sancionar con la pena prescrita para los infractores de la ley de enrolamiento y movilización, afirmó Garmendia que no se podía aplicar castigo alguno a los indios mientras no se les hiciese conocer concretamente los deberes a que estaban obligados como ciudadanos. Concluyó el autor:

Este sería el único caso en que la ignorancia de la ley puede ser invocada eficazmente como excusa legítima, ignorancia de la que en gran parte el gobierno argentino es responsable, por no haber hecho todo lo que estaba obligado a hacer, para redimir cuanto antes a los indígenas de su estado de barbarie¹⁹.

¹⁹ Ibid., pág. 61.

Nuevamente el autor insistió en que la responsabilidad la tenía el Ejecutivo nacional y que debía hacer suyo, como objetivo prioritario, el tema de la consideración del indio en lo referido a los siguientes temas: la igualdad jurídica del indio con el resto de los ciudadanos, la sanción de medidas legislativas conducentes a permitir el cumplimiento de los deberes de ciudadano por parte del indio, la necesidad de regularizar la situación civil a partir de su inscripción en los registros correspondientes, temas éstos que coadyuvarían al objetivo más relevante que, a juicio de Garmendia, debía ser la "argentinización" del indio por el medio idóneo de su enrolamiento en las filas del ejército.

3.2. Juan Biale-Massé

El llamado "Informe Biale-Massé" es el resultado del viaje que realizó Juan B. Massé entre enero y marzo de 1904, comisionado por el Poder Ejecutivo Nacional para explorar, en las provincias del Interior, las condiciones en que se verificaba el trabajo en sus dimensiones higiénicas, morales y económicas, y las asociaciones obreras en cuanto a las tendencias y resultados²⁰. El extenso informe realmente aborda todos los aspectos concernientes al ámbito del trabajo, a tal punto que no deja faceta sin indagar. Esta conclusión se desprende de confrontar el dicho informe con cada uno de los capítulos en que Joaquín V. González dividió el proyecto de Código de Trabajo, como también las propuestas del español con los artículos elaborados por el Ministro. Obsérvese entonces la real trascendencia que tuvo el "Informe" en la elaboración del Código, ya que no sólo sirvió de información y diagnóstico de la realidad, sino también fue el criterio que, al parecer, siguió González.

A modo de presentación del "Informe", Biale-Massé elaboró unas páginas en las que sintetizó los principales obstáculos que encontró y el método seguido para alcanzar las conclusiones, prefiriendo la aguda observación a la influencia de teorías o sistemas²¹, y haciendo valer sus treinta años de permanencia en las provincias argentinas.

²⁰ El texto del decreto por el que se nombró a B. Massé puede consultarse en JUAN BIALE-MASSÉ, *Informe sobre el estado de la clase obrera en el Interior de la República*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, t. I, págs. 11-12.

²¹ Afirma el autor: "Al hacer todo esto he procurado, y creo haberlo conseguido, prescindir de toda teoría o sistema, y aun de mis propias ideas socialistas y de los recuerdos

Adelantando sus conclusiones, lamentó el autor no tener el talento suficiente para describir las necesidades del pueblo obrero, "así como los de esas pobres tribus indias, que en poco tiempo pueden ser traídas a la vida civilizada, contribuyendo con sus cien mil brazos, irremplazables, a lo menos durante este siglo, para el desarrollo y la grandeza de la República, y hoy víctimas de su salvajismo, de que no se les puede hacer responsables, del abandono de su cultura, del desamparo de sus derechos y de la explotación inhumana de que son objeto..."²². Destaquemos de la cita precedente, el juicio del autor referido a su confianza en la potencialidad laboral del indio y en la factibilidad de su incorporación a la vida civilizada. Asimismo reconoció que en las zonas del Noroeste y Noreste argentinos eran los criollos, mestizos y aborígenes los que mejor se adaptaban al trabajo, reemplazando con grandes ventajas a los extranjeros. De lo apuntado, B. Massé concluyó que debían subsanarse tres errores graves que se destacaban en la realidad y en la legislación laboral argentinas, a saber:

1. El menosprecio con que se ha mirado al obrero criollo (y, por extensión, al indio).
2. Las facilidades dadas con preferencia al extranjero en detrimento del nativo.
3. La necesidad de legislar primero para el hijo del país y luego hacer extensivas tales ventajas al extranjero.

Entendió que de nada servía ocultar los problemas sino que debía enfrentárselos con la Constitución en la mano, sin desestimar los antecedentes jurídicos de la Nación que -a su juicio- se remontaban a la legislación de Indias, la que en más de un caso, admiraba por su precisión y la necesidad de reproducirla pese al paso de los siglos.

Adentrados al Informe, es necesario aclarar que el autor distinguió a los obreros en "criollo", "indio" y "extranjero", señalando los aspectos positivos y negativos de cada uno. Deduzcamos, entonces, que -desde el punto de vista de nuestro observador- el criollo y el indio (pese a ser ambos argentinos) presentaban un status jurídico diferente: el primero era el "sujeto de la legislación", a quien protegía y amparaba la Constitución y en

de los libros y estadísticas, para atenerme puramente a la apreciación de los detalles de los hechos..." Ibid., págs. 14-15.

²² Ibid., págs. 13-14.

virtud de ésta el Congreso de la Nación debía legislar para garantizarle el goce de todos sus derechos; mientras que para el segundo había que llegar a un acuerdo relativo a su condición civil y a la urgencia y necesidad de colocarlo en una situación de protección jurídica especial.

Vale aclarar que los grupos indígenas a los que se refiere Biale Massé son los que estaban radicados en el territorio nacional del Chaco, ya que su periplo se limitó al Noroeste, Noreste y Centro de la República. Este hecho nos permite decir que se trata de aborígenes que, desde la etapa colonial se hallaban -en su mayoría- integrados a la vida social, aunque muchos de ellos hubiesen "ganado el monte" por las turbulencias políticas del siglo XIX. Por otra parte, si bien los indios de los territorios del Sur del país también presentaban antecedentes de relaciones culturales y comerciales con población criolla, al momento de elaborar el informe no fueron incorporados a la realidad laboral, posiblemente porque en aquellos territorios importase más el estado militar y de reciente conquista y ocupación de las tierras.

No entraremos en los innumerables y precisos detalles que ilustran el informe de B. Massé, pues los mismos escapan a la problemática de la presente investigación; sí destaquemos algunas conclusiones que revelan la importancia de la mano de obra indígena en las regiones visitadas y la necesidad de elaborar una legislación acorde a la realidad y de crear las instituciones que garantizaran el cumplimiento de la misma. La primera impresión del autor con relación al indio fue categórica:

Me fijo en primer término en el indio, porque es el elemento más eficiente del progreso e importante en el Chaco: sin él no hay ingenio azucarero, ni algodón ni maní, ni nada importante. Es él el cosechero irremplazable del algodón; nadie le supera en el hacha, ni en la cosecha del maní²³.

Esta realidad permitió a Biale Massé concluir que la mano de obra indígena sostenía la economía del Noreste argentino con la fuerza de su trabajo, pese a que el sector patronal no le correspondía: no respetaba los contratos establecidos, no pagaba en moneda nacional, lo engañaba con el precio de su trabajo, y lo esquilma con el monopolio de las proveedurías. Y la observación del autor fue también al plano cultural, pues advirtió que tampoco se respetaba en ellos "su condición de hombres y sus hábitos y

²³ Ibid., pág. 55.

costumbres, que tienen el derecho perfecto de conservar, mientras con ellos no causen daño a nadie..."²⁴. Es de destacar la preocupación por el rescate de los valores culturales del indígena por parte del informante que ahonda en las formas de vida, en los hábitos y en las costumbres. No escatimó tampoco párrafos elogiosos hacia las condiciones para el trabajo que observó en muchos indios, como otros en los que justificó arranques de violencia frente a la persecución no menos violenta de que era objeto desde hacía tres siglos, párrafos éstos que -en general- raramente aparecen en otros autores de la época²⁵.

A lo largo del Informe, se suceden descripciones de las distintas poblaciones y establecimientos rurales que el autor fue visitando: no escaparon a su aguda observación, apreciaciones sobre la propiedad de la tierra, la educación y el idioma, el trabajo, los índices y causas de la criminalidad y la necesidad de respetar definitivamente la igualdad de derechos entre nativos e indígenas. Por otra parte, llamó la atención sobre la organización de estancias, ingenios y obrajes que constituían "todo un pequeño mundo que se desenvuelve aparte; pero también un pequeño estado, despótico, monárquico, que se desenvuelve dentro de una república democrática"²⁶. En verdad, le semejaron "pequeños estados", pues cada explotación establecía sus propias leyes y hasta la emisión de moneda, quedando indistintamente toda la población sometida a las arbitrariedades del "poderoso de la zona", quien influía -además- sobre el juez de paz, el almacenero, el comisario y aun el maestro (si lo había)²⁷.

²⁴ Ibid., pág. 55.

²⁵ La influencia de la interpretación más crítica sobre los acontecimientos de la conquista es relativamente moderna; aquella teoría que desde Las Casas levantó oscuros argumentos sobre la práctica de exterminio esgrimida por España en los siglos de conquista y colonización, y hecha propia por los nuevos estados americanos, fue acallada por las voces prohibitorias que, desde principios de siglo, se difundieron en nuestro país y por los escritos que -influenciados por el positivismo y el evolucionismo- incorporaron el elemento indígena como constitutivo de la nacionalidad argentina. Al efecto consultar ADRIANA SUSANA EBERLE, *La historiografía argentina, 1880-1910, de la tradición romántica a la experiencia liberal positivista*. Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1996; JOSÉ LUIS ROMERO, *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Solar, 1983; MARISTELA SVAMPA, *El dilema argentino: civilización o barbarie*, Buenos Aires, Editorial El ciclo por asalto, 1994; HUGO BIAGINI (comp.), *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires, Belgrano, 1985; y HUGO BIAGINI, *La generación del ochenta...*, op. cit.

²⁶ JUAN BIALET-MASSÉ, op. cit., pág. 65.

²⁷ Ibid., págs. 68, 74, 80, 92 y 94.

Para B. Massé, el engaño y la explotación signaban las relaciones entre el patrón y los indios al momento de efectivizar el pago del trabajo. Sin embargo, no bastaba con remediar tal "injusticia" sino que -haciéndose eco de los reclamos de los caciques- el autor propuso como solución:

Que les den tierras en que fijarse, en lo suyo, que sea su propiedad reconocida, en la que no los molesten; esa es la base; después que les pongan escuelas y personas prácticas que les enseñen a labrar la tierra. No quieren nada más²⁸.

Obsérvese un detalle por de más concluyente: el informante se hacía eco de los reclamos de los indios, situación ésta que parece no haberse repetido con el correr de las décadas ya que, como se analizará oportunamente, el problema indígena fue abordado desde el punto de vista de los poderes públicos y de los conflictos que el indio nómada o "no civilizado" ocasionaba sin considerar o tener en cuenta las necesidades y exigencias del mismo, y reemplazando estas variables por lo que el Poder Ejecutivo o los legisladores creyeron más conveniente para responder al precepto constitucional de mantener el "trato pacífico con los indios" (art. 67, cláusula 15).

La capacidad de análisis del informante lo llevó a cuestionarse precisamente sobre la influencia del gobierno nacional en las provincias del Interior y con relación al indio. Observó que, ciertamente, para los habitantes de aquellas comarcas, los poderes nacionales "están muy lejos" y, por eso mismo, sus reclamos no eran escuchados, como tampoco llevadas a realidad las disposiciones en su favor, emanadas del Estado. De ahí que, con el fin de subsanar dicho desfase, debían echar mano de la Constitución y la justicia como instrumentos a partir de los cuales hallar las soluciones más adecuadas a los problemas detectados.

Analizando el art. 67 cláusula 15 ya mencionado, opinó nuestro autor que si se admitía que las fronteras eran las que separaban la civilización argentina del dominio indígena, consecuentemente entonces se reconocía que los indios eran dueños legítimos de las tierras que ocupaban y que dicha propiedad debía respetarse. Restaba pues fijarles una sección en que radicarse definitivamente a aquellos que no desearan incorporarse a la vida social con el blanco²⁹.

²⁸ Ibid., pág. 68.

²⁹ Ibid., pág. 109. Biale-Massé expuso su coincidencia en la necesidad de ofrecerles tierras a las tribus que desearan radicarse en carácter de propietarias y propuso el modo en

Buen trato y escuelas serían los medios más eficaces para la civilización de quienes, por su especial condición, sufrían más extremadamente la desventajosa situación en que se desarrollaba el trabajo en aquellas zonas, trabajo que -en líneas generales- podía sintetizarse en los siguientes términos: maltrato, vale, proveeduría, balanza fraudulenta, que afectaban a todos los trabajadores por igual, aunque más al indio, por la inferioridad étnica que se le adjudicaba.

La situación así definida le recordó a nuestro autor las obras que describieron los acontecimientos de la conquista española, pues "se ven los mismos efectos engendrados por las mismas causas", como si no hubiesen transcurrido más de tres siglos.

De un lado, la eterna codicia, la fuerza, la superioridad de la raza, el abuso y hasta el crimen; del otro, la barbarie, el salvajismo, con todos sus caracteres y consecuencias; y sobre las dos, la justicia, la humanidad y la Constitución heridas por tanto exceso, tanta ignorancia y contradicción³⁰.

La Constitución y la justicia entonces deberían ser los instrumentos a partir de los cuales habría que encontrar las soluciones a los problemas detectados. Y no era precisamente la expulsión, método que todavía en 1904 algunos teóricos proponían³¹, la estrategia más acertada, ya que Biale-Massé se preguntó con qué derecho se expulsaría a quien había nacido en la tierra y por siglos era víctima de una "conquista injustificada", cuando en realidad la Constitución lo amparaba. He insistió que no se dejaba llevar por una postura ingenua o nostálgica con relación a la persona del indio, pues las injusticias -como ya dijimos- caían sobre criollos e indios por igual en aquellas alejadas regiones en las que ya no se padecían las zozobras de los malones o los alzamientos de la montonera. Frente al renovado impulso que habían cobrado el Noroeste y Noreste argentinos, el informante sostuvo:

que debían organizarse las nuevas poblaciones, con maestros y sacerdotes, y autoridades nacionales que vigilaran el fiel cumplimiento de las leyes y evitasen toda situación de abuso, pues "la clave de la eficacia de toda ley que se dicte para los indios está en las personas que vayan a ponerlas en práctica..."

³⁰ Ibid., pág. 103.

³¹ Recordemos que el exterminio y la expulsión fue la táctica que mayor consenso obtuvo en la década de 1870 cuando Julio Argentino Roca llevó la frontera al río Negro, incluso por parte de los poderes nacionales. Al efecto, aconsejamos la lectura de nuestros trabajos ya citados precedentemente.

ha llegado la hora en que se incorpore a su vida civilizada al indio, cumpliéndole las promesas de tres siglos, y llenando uno de los preceptos de la Constitución, demostrando la eficacia de las instituciones y la buena voluntad de las clases gobernantes, orientadas hacia el bien, por el camino de la paz y de la justicia³².

En orden entonces a resolver legalmente los problemas planteados, el observador insistió en la sabiduría de las Leyes de Indias; en exhaustivo detalle señaló que ellas ya mandaban:

- a- No efectuar los traslados masivos de indios de una región a otra;
- b- Proponer la enseñanza práctica y primaria de los niños;
- c- Llevar a los indios al trabajo lícito y sin engaños;
- d- Proveer a la enseñanza religiosa.

Y ese criterio, trazado en los tiempos de la presencia hispana, había sido reformulado por las asambleas constituyentes de 1819 y 1853, criterio que -como se dijo- no había sido reformulado a principios del siglo XX. Fundándose en aquellos argumentos afirmó nuestro autor que la condición del indio no es la del ciudadano común y que, por lo tanto, debía legislarse al efecto: es decir, para el argentino en virtud de los conflictos laborales que sufría, y para el indio con relación a su condición jurídica, primero, y luego en cuanto trabajador.

La condición del indio es la de un incapaz, en los términos precisos de la ley civil: no sabe el idioma del país, no sabe leer ni escribir, no tiene idea de las relaciones jurídicas, ni menos conocimiento de las leyes del país, y apenas de las más elementales de derecho natural³³.

Por lo dicho entonces, el indio necesitaba de una legislación que reformase su personería jurídica y lo pusiese en la condición de igualdad que sancionaba la Constitución para todos los habitantes del suelo argentino. Mientras alcanzaba dicha condición, era necesario que un funcionario nacional interviniese siempre que fuese menester para custodiar que no se lo engañase ni explotase. Y si bien reconoció que se intentó alcanzar dicho

³² JUAN BIALET-MASSÉ, op. cit., pág. 104.

³³ Ibid., pág. 110.

objetivo poniéndolo bajo la tutela del Ministerio de Menores e Incapaces, esta institución fracasó fundamentalmente por falta de personal especializado, sobre todo para desenvolverse en territorios tan extensos y desconocidos. Por esto propuso la creación de un defensor especial y un Patronato o protectorado nacional instituido tal como mandaban las Leyes de Indias.

Dicho patronato estaría integrado por exlegisladores o jefes militares que demostrasen haber residido por lo menos diez años en los territorios nacionales para probar de este modo, su conocimiento de la realidad que los ocuparía. Las funciones a su cargo serían: hacer cumplir las leyes que se dictasen relativas al indio, presidir su protección y defensa, y proponer medidas convenientes al objeto de su misión. Su tarea sería inspeccionada por cuatro funcionarios generales (dos para el Norte y dos para el Sur).

Bialet-Massé también propuso la creación de colonias con los indios que así lo desearan. Cada colonia ubicada en los territorios nacionales no superaría los ochocientos habitantes; se demarcaría un pueblo, otorgándose tierras a cada familia y reservándose los lotes necesarios para las oficinas públicas. Destacó especialmente la creación de una escuela por colonia, mixta y con maestros que residiesen en la misma; previó también un régimen de becas para alumnos adelantados que pudiesen llegar a concurrir a escuelas industriales. Igual énfasis puso en que se designase un sacerdote argentino, además del cura parroquial, quien debería -además de instruirlos en la fe- persuadir a los indios de asistir a la escuela y aprender el idioma nacional. Como se observa, es claro también el interés de Bialet-Massé en "argentinar" a estos ciudadanos de condición especial, pero, a diferencia de Garmendia, creyó -como Domingo Faustino Sarmiento- que la escuela era la mejor estrategia para lograrlo. En cada colonia habría un juez de paz, un comisario, un defensor de indios y un sacerdote, quienes -además de su tarea específica- integrarían el Consejo de la Colonia con los caciques y los maestros de escuela. Este consejo tendría funciones municipales³⁴.

4. Los proyectos de código nacional del trabajo

La descripción tan aguda y minuciosa que realizasen los referencistas arriba analizados, evidentemente debía llamar la atención de quienes inten-

³⁴ Cfr. *Ibid.*, págs. 111-115, en las que especifica y pormenoriza las funciones que competían a todos los representantes de la autoridad nacional y el modo en que se harían cumplir las leyes, y que se incluye en la presente obra como apéndice n° 1.

taban dar un nuevo rumbo al liberalismo conservador que -desde la década de 1880- venía signando los destinos del país. En este sentido, y como adelantamos, el proceso de transformación social y económica vino a poner de manifiesto, por un lado, las condiciones deficientes y carentes de toda protección y legalidad en que se desarrollaba el trabajo, tanto urbano como rural, y que afectaba a todos los habitantes del país por igual; y, por el otro, el vacío jurídico al respecto, ya que recién en 1904 se planteó la necesidad de dar a la Nación un código laboral que respondiese a todas las urgencias y requerimientos del mundo del trabajo.

En este contexto, no pasó desapercibida la situación de desprotección en que se encontraba el indio quien veía agravada su condición de obrero, por ser indígena y asumir -como apuntase Bialet-Massé- una posición social signada por el desamparo y agravada por posturas aislacionistas y etnocentristas. Por lo dicho, podemos sostener que los testimonios de los informantes analizados, sensibilizó a los poderes públicos nacionales, ya que en cada proyecto de legislación laboral elaborado a partir de entonces se incluyeron apartados que tuvieron como finalidad dar solución a los problemas del obrero indio.

4.1. La propuesta de Joaquín V. González

El fenómeno del movimiento obrero no era nuevo a principios del siglo XX: fue una consecuencia no prevista del inusitado desenvolvimiento económico que experimentó la República a instancias de factores exógenos y de una actitud gubernamental hondamente liberal que favoreció el arraigo y crecimiento de esos factores. Por supuesto, la evolución del movimiento obrero (de origen socialista y anarquista)³⁵ fue lenta, en principio minoritaria en cuanto a sus adherentes, hasta alcanzar luego la magnitud de una masa creciente de seguidores que llegaron a la violencia y a los desbordes, como sucedió en ocasión de las huelgas de 1902, que precipitaron la sanción de la llamada ley de extrañamiento de extranjeros. Y decimos "precipitaron" pues creemos que recién en ese momento los poderes públicos advirtieron los alcances de un proceso que -hasta entonces- había sido poco menos que ignorado.

³⁵ Para este tema aconsejamos la lectura del trabajo de Samuel Baily, *Movimiento obrero, nacionalismo y política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, quien analiza en forma pormenorizada el nacimiento y posterior evolución de las ideologías del movimiento obrero.

El Poder Ejecutivo se empeñó entonces en una investigación profunda de la situación general de los obreros en el territorio de la Nación, convocando para ello una comisión integrada por los señores Juan Biale-Massé, Pablo Storni, Leopoldo Lugones, Enrique del Valle Iberlucea, Augusto Bunge y Manuel Ugarte. Todos ellos volcaron sus investigaciones en serios y profundos trabajos que sirvieron de base y fundamento para elaborar el proyecto de ley nacional del trabajo. De los mencionados, y a excepción de Biale-Massé, todos los restantes contaban por entonces menos de 30 años de edad; del Valle Iberlucea, Bunge y Ugarte eran miembros activos del Partido Socialista, y Lugones, si bien no lo era en 1902, había tomado parte en la fundación de dicho partido.

Joaquín V. González advirtió con claridad que el código civil -vigente entonces en la República desde los tiempos de la organización nacional- no respondía a la realidad compleja del mundo obrero, precisamente porque al momento de su redacción recién comenzaban a esbozarse las transformaciones económicas y sociales que dieron al país su fisonomía moderna. Conjugando el material provisto por los investigadores y las lecturas conienzudas realizadas por el Ministro del Interior, se elaboró el proyecto que tuvo

por propósito eliminar en lo posible las causas de las agitaciones que se nota cada día más crecientes en el seno de aquellos gremios, cuyo aumento y organización, paralelos con el desarrollo de nuestras industrias, del tráfico comercial, interior e internacional y de los grandes centros urbanos, donde se acumulan las fuerzas fabriles y se producen los fenómenos de la vida colectiva³⁶.

Reconoció el Ministro que su proyecto condensaba las iniciativas surgidas en el seno del Congreso y las que, en distintas oportunidades, habían acercado asociaciones profesionales, entidades empresariales y agrupaciones obreras, reclamando la sanción de leyes conducentes a solucionar aspectos parciales de la "ley social", denominación que el Poder Ejecutivo dio a la sistematización de normas. Queda claro, entonces, que el objetivo fue la presentación de un sistema *integral* referido al derecho laboral, abor- dando todos y cada uno de los conflictos y peculiaridades que el trabajo

³⁶ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, "Proyecto de ley nacional del trabajo", en *Obras completas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1935, vol. VI, pág. 319.

suscitaba, tanto del plano obrero como del patronal. Asimismo, fue la magnitud de los desórdenes que habían provocado las manifestaciones del movimiento obrero lo que determinó la *urgencia* de la sanción de una ley obrera; y también la *necesidad* ya que ella venía a llenar un vacío legislativo que se había producido por el rápido desenvolvimiento de los hechos económicos y sociales, y la *oportunidad*, pues respondía a los reclamos que, desde algunos años atrás, hacían los obreros³⁷.

Coincidamos en que el argumento más importante a favor del proyecto fue su *integralidad*. González le reconoció esa virtud casi dos décadas después, al sostener que "con respecto a este proyecto, el tiempo, el estudio y los experimentos y progresos realizados en el mundo hasta ahora, sólo han confirmado el concepto de *integralidad* con que aquél fue concebido y redactado..."³⁸. No cabían dudas de que el Ejecutivo Nacional se había comprometido a dar al país una legislación preventiva y reparadora, sistemática y metódica, que comprendía casi todos los puntos exigidos por el naciente socialismo, contemplando asimismo la misión reguladora de los movimientos sociales que, ineludiblemente, debía asumir el Estado. Pero es lícito reconocer también que el proyecto no se improvisó: su presentación sintetizaba una pormenorizada investigación previa de los más actualizados códigos extranjeros, ya que en el país se carecía de jurisprudencia laboral. Recordemos que se tuvieron en cuenta para su elaboración los códigos de las naciones más adelantadas, algunas de las cuales ya habían experimentado el duro trance de los conflictos sociales; tal es el caso de la legislación inglesa de 1901, y las sancionadas en Alemania, Francia, Bélgica, Italia y España, sin descuidar las exhortaciones de la Iglesia Católica, en la Enciclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII.

Creemos interesante referir la opinión de José Ingenieros quien entendió que a principios de siglo, "la necesidad de conformarse a ciertas exigencias de la civilización moderna, que impone prestar oídos a las justas reclamaciones obreras -consecuencia natural del desenvolvimiento económico capitalista-, satisfaciéndolas mediante una completa y avanzada legislación social..."³⁹, obligó a discutir la toma de decisiones: si bien éstas pudieron

³⁷ *Ibid.*, pág. 325.

³⁸ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, "Patria y democracia", en *Obras completas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1935, vol. XI, pág. 621.

³⁹ JOSÉ INGENIEROS, "Sociología argentina", en *Obras completas*, Buenos Aires, Mar Océano, 1961, t. VI, pág. 130.

parecer audaces, de haberse sancionado habrían detenido, aunque fuese momentáneamente, el carácter violento que fue adquiriendo el movimiento obrero, y la reacción, no menos violenta, de los poderes públicos. Además, "el carácter fundamental, y en nuestro entender importantísimo, de este Proyecto, consiste en que es el primer ensayo de unificación de las leyes obreras, constituyendo un verdadero Código de la materia..."⁴⁰. Es decir, que el código demostraba adaptarse a las exigencias de la civilización y responder al conflicto obrero en todas sus dimensiones, como también una "completa libertad de orientación" respecto a las fuentes nacionales e internacionales en las que se nutrió, admitiendo Ingenieros un buen tino de González al lograr la asimilación de dichas influencias a las condiciones especiales de nuestro país.

El periódico *La Prensa* también elogió la iniciativa del Poder Ejecutivo al presentar un proyecto tan elaborado y fundamentado. Sus editoriales advirtieron que para la mayoría de las cuestiones tratadas "se proponen las soluciones más avanzadas y más radicales adoptadas hasta hoy, y respecto de otras, como la relativa por ejemplo a la fijación de los salarios, se establecen reglas de procedimiento que en el estado actual de estos problemas han de suscitar seguramente, si llegaran a sancionarse, dificultades de ejecución en la práctica..."⁴¹. A su juicio, el autor había buscado conciliar la tradición con la reforma, la herencia jurídica nacional con los aires renovadores europeos y norteamericanos, en un vasto y complejo tratado legal. Tras referir que siempre desde sus páginas había aportado soluciones al problema obrero indicando la necesidad de legislar sobre el contrato de trabajo y los tribunales de arbitraje, concluyó el periodista:

Lo que ahora se propone es mucho más de lo que pedíamos en aquella ocasión, como exigencia del momento; más que por lo mismo mucho menos factible. Así y todo cooperaremos con nuestro juicio del proyecto al éxito de la obra intentada; pero no sin lamentar que su estructura excesivamente complicada la ponga en peligro⁴².

No podemos negar entonces que el gobierno liderado por Julio Argentino Roca demostró -con esta iniciativa- estar a tono con los tiempos que se

⁴⁰ Ibid., pág. 131.

⁴¹ *La Prensa*, Buenos Aires, 15 de mayo de 1904, pág. 7.

⁴² Ibid., pág. 7.

vivían; es más, coincidamos con el ministro riojano cuando afirmó que los partidos "históricos" o "criollos", que no tenían la denominación de socialistas y que venían gobernando el país desde hacía casi medio siglo, habían sido los promotores de la mayor parte de las leyes y beneficios que se habían establecido en favor de la clase trabajadora. Es decir, que es lícito hablar de partidos criollos con conciencia social (ya fuesen liberales, conservadores, demócratas, católicos, socialistas teóricos o nacionalistas), partidos criollos que si bien se vieron obligados a defender los intereses de su grupo social, no descuidaron por ello el responder a las urgencias de la vida colectiva, inspirados en una indiscutible convicción nacional, constitucional y democrática. Creemos que estas palabras de González, pronunciadas en 1920, reflejan el espíritu de quienes redactaron y apoyaron el frustrado proyecto de ley nacional del trabajo:

Yo no soy, pues, enemigo del socialismo, ni del comunismo, ni mucho menos por cierto, de los ideales de la clase trabajadora, que he sido de los primeros en este país en tratar de realizar; pero creo que ellos no son conquistables en forma definitiva y exenta de reacciones funestas, sino por los métodos de la ciencia social, y por los consejos de la experiencia. No creo en la virtud de la violencia como sistema... Ella es contraria a toda forma democrática verdadera y a toda idea de nacionalidad⁴³.

Analicemos a continuación la fundamentación ideológica que sustenta al proyecto destacando los puntos de su elaboración que creemos más importantes.

En el extenso mensaje que precede al proyecto⁴⁴ se detectan los rasgos fundamentales del pensamiento en que se inspiró el ministro y que fueron

⁴³ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, "Patria.....", op. cit., págs. 690-691.

⁴⁴ No coincidimos con Horacio Cuccioresse cuando dice: "La lectura del *Mensaje* y del *Proyecto* agobian al espíritu más despierto; y prejuzgamos que no fueron integralmente analizados por patrones y trabajadores. Debe, inclusive, haber cansado hasta a los propios legisladores. ¿Por qué? Objetivamente por lo siguiente: el *Proyecto* no tuvo siquiera despaño de comisión..." (en HORACIO CUCCIORESSE, "El pensamiento económico-social de Carlos Pellegrini y la organización del trabajo", en *Trabajos y comunicaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1967, vol. 17, pág. 95). Asimismo, tras la lectura de su artículo, queda claro que el autor no oculta su marcada preferencia por Carlos Pellegrini y su ideario. Idéntica consideración puede hacerse de las conclusiones a las que arriban Floria y García Belsunce quienes también centran su análisis de la cuestión social en la obra de Pellegrini (Cfr. CARLOS FLORIA y CARLOS GARCÍA BELSUNCE, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Kapelusz, 1992, t. 2, págs. 251 y ss.) Por otra parte, es acertado marcar nuestra coincidencia con la opinión de José Ingenieros, quien sostuvo: "El proyecto está

plasmados en los distintos artículos que constituyen el código. Podemos afirmar que sus inspiradores elaboraron una nueva formulación del liberalismo, más apropiada a los tiempos que corrían y coherente con los intereses nacionales. Al respecto Roca y González expresaron en dicho mensaje:

La liberalidad absoluta, tal como ha sido entendida entre nosotros hasta hace muy poco, es en los tiempos actuales un grave peligro para el porvenir de nuestra población, para la paz pública fundada por nuestras leyes y para el mantenimiento de la justicia prometida a los hombres laboriosos y cultos de otras naciones que invitamos a compartir con nosotros el suelo y los beneficios de las libertades nativas⁴⁵.

Convengamos que no se trata de un cambio de rumbo político, sino de rectificar en algunos aspectos la aplicación de esa política; a criterio del Poder Ejecutivo, el Estado debía asumir una actitud más participativa en la resolución de los conflictos sociales y en el devenir económico de la Nación. En este sentido, y después de reconocer que tanto el obrero como el patrón debían entenderse como sujetos autónomos con derechos y obligaciones ligados por un vínculo voluntario, advirtió que, si dichas entidades jurídicas se enfrentaban por causas diversas,

...se verá desde luego interesado en tales hechos al Estado mismo, ya como guardián o depositario de la paz pública, ya como persona jurídica, asimilado a un patrón o empresario, esto es, *juez y parte* en el orden de los conflictos que esta legislación tiene en vista resolver o conjurar.⁴⁶

He ahí el concepto de arbitraje del Estado en problemas laborales, o lo que es lo mismo, la intervención del Estado en la resolución de conflictos de índole particular, pero de proyecciones colectivas. Se autorizó entonces en el proyecto a los poderes constituidos a regular y aún prohibir todo tipo

precedido por un mensaje del Poder Ejecutivo; cuando el tiempo dé su justo valor a esta iniciativa, ese mensaje será uno de los documentos más interesantes producidos bajo la segunda presidencia de Roca, pues enuncia y plantea las causas y caracteres del problema obrero, cuya solución legal intenta..." (en JOSÉ INGENIEROS, "Sociología.....", op. cit., pág. 129).

⁴⁵ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, "Proyecto.....", op. cit., págs. 328-329.

⁴⁶ Ibid., pág. 323. El subrayado es nuestro.

de actividades que pusiesen en peligro el bienestar físico, mental y moral del pueblo.

Analizando el proyecto en su conjunto, diremos que se precisaron los significados y alcances de la problemática laboral en sus distintos puntos de análisis abordando, en extensos apartados, la incorporación de inmigrantes (restringida, de acuerdo al mandato constitucional y manteniendo vigentes las leyes que penaban los delitos políticos), los contratos de trabajo, los accidentes de trabajo, la duración de la jornada y los recesos, el trabajo a domicilio, el trabajo de la mujer y los menores, el trabajo del indio, el aprendizaje del trabajo, las asociaciones industriales y obreras, apartados que no desarrollaremos por los límites impuestos a esta presentación. Propuso asimismo la creación de la Junta Nacional del Trabajo -dependiente del Ministerio del Interior-, de los consejos de conciliación y de la Corte Central de arbitraje, con funciones y atribuciones específicas para cada organismo.

En síntesis convengamos en que el proyecto en cuestión puede entenderse como la expresión concreta de una toma de conciencia por parte del Poder Ejecutivo que había advertido los alcances de ese movimiento y la imposibilidad de ignorarlo. Julio Argentino Roca encontró en Joaquín V. González el ministro capaz de secundarlo en el momento de las decisiones importantes, y, con una sincera voluntad renovadora, buscaron eliminar las causas del malestar obrero con un código "integral". El Presidente y su Ministro defendieron en el proyecto la reformulación del liberalismo, apropiada a los tiempos que corrían y coherente con los intereses nacionales. En este sentido, plantearon la necesidad de adaptarse a la evolución social y la imposibilidad de oponerse a ella, captando la urgencia por elevar y dignificar la persona social del obrero. Como vanguardia del grupo renovador dentro del oficialismo, Roca y González demostraron -de ese modo- la compatibilidad del liberalismo conservador con el pragmatismo social.

Sin embargo, la sola presentación del proyecto suscitó airadas críticas desde todos los sectores políticos. Dichas críticas no fueron lo suficientemente significativas como para aventurar el fracaso del código, ya que los argumentos que se esgrimieron no hacían al fondo de la cuestión. Salvo algunas objeciones, el proyecto podría haberse sancionado pues condensaba el programa mínimo que -desde tiempo atrás- venía reclamando el movimiento obrero argentino. El partido socialista condenó el proyecto en su conjunto, sin mencionar siquiera los aspectos positivos que el mismo contenía; sus dirigentes creyeron que admitir tal acierto del gobierno les restaría

a sus candidatos peso político en las urnas. Idéntica actitud asumió el anarquismo, entendiéndolo que era preferible oponerse a todo el proyecto que creer en las ventajas que el Estado prometía. En cuanto a los sectores liberales, las entidades industriales lo desestimaron por avanzado y revolucionario. Y el Parlamento mostró una posición contradictoria: por un lado, se observaron acciones dilatorias y objeciones poco fundadas; por el otro, lo declaró el estatuto más liberal del mundo que bregaba por mejorar las condiciones de vida del trabajador.

La ley proyectada por González no alcanzó tratamiento legislativo pues los mismos parlamentarios se encargaron de paralizar su estudio: este hecho nos indica que, en la resolución de la cuestión social, el poder legislativo asumió una posición claramente conservadora, inspirada posiblemente en un explicable "temor a lo nuevo", mientras que el poder ejecutivo fue innovador y progresista, abierto a las tendencias renovadoras del mundo⁴⁷.

Es oportuno mencionar también que, a lo largo de las discusiones analizadas tanto en el marco del congreso nacional como en las obras de autores socialistas, anarquistas y liberales, y el periodismo de la época, en ningún momento se hizo alusión a las disposiciones previstas para el indio, ni siquiera se lo menciona. Los debates giraron exclusivamente en torno a la problemática obrera en el ámbito de la ciudad -que por su proximidad hacía más elocuentes y violentas las demandas- sin alcanzar al campo y a las inmensas extensiones de los territorios nacionales.

En el marco ideológico de reformulación de liberalismo conservador, el Ministro González tomó la iniciativa de innovar en lo que se refiere a la condición del indio: si bien hizo suya la tradición legislativa argentina -tal como la expusimos en páginas anteriores-, se apartó de la idea consensuada

⁴⁷ Para un análisis detallado de las consideraciones generales del código de trabajo, la posición de los distintos grupos políticos y el fallido intento de sancionarlo aconsejamos la lectura de los trabajos de ADRIANA SUSANA EBERLE, *La "Ley González": críticas y cuestionamientos que determinaron su aplazamiento (1904)*, presentado en el Octavo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, organizado por la Academia Nacional de la Historia, La Rioja, 1992 y publicado en *Actas*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1998, págs. 135-147; *El Código de Trabajo de 1904: génesis y frustración de una iniciativa progresista*, Bahía Blanca, 1992 (inédito); y *El Código de Trabajo de 1904 bajo la óptica de los distintos grupos políticos. De la acción innovadora a la reacción intransigente*, presentado en el Primer Congreso de Historia del Movimiento Obrero Argentino, organizado por la Confederación General del Trabajo, el Museo Roca y el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996.

sobre la inferioridad del indio, ubicándolo en igualdad de condiciones, derechos y deberes, con respecto al resto de los trabajadores. En este sentido, entendió el autor que el Estado nacional estaba llamado a hacer cumplir el mandato constitucional relativo a la igualdad, y además velar por el "buen tratamiento", por medios amistosos y con el objetivo de atraerlos a la civilización. Esto significaba ni más ni menos que un cambio en la mentalidad de los poderes públicos: los tiempos en que el indio merecía ser perseguido habían concluido (por lo menos en los personajes que nos ocupan). Le pareció pues inadmisibles la "postergación" indefinida de su incorporación a la vida material y espiritual del país:

El indio es, como todos, un obrero de gran mérito, de fuerza nada común y de ventajas económicas indudables para la industria; y las razones de esta índole que originan las garantías acordadas a los demás en los contratos de trabajo, son idénticas, aplicadas al indio, que concurre del mismo modo al desarrollo de la riqueza pública y del bienestar nacional⁴⁸.

Por lo dicho, los objetivos del proyecto en este apartado se sintetizan en, por un lado, definir la condición civil del indio, y, por el otro, establecer las garantías para el cumplimiento de los términos de los contratos de trabajo.

En cuanto a la *condición civil*, partió de la premisa que el indio era una persona jurídicamente libre, con todos los derechos civiles iguales a cualquier habitante de la República, tal como los consagraba la Constitución nacional en los artículos pertinentes a derechos y garantías. El proyecto preveía además las peculiaridades para la inscripción de los actos del estado civil, a saber: nacimiento, celebración del matrimonio (de acuerdo a los principios fundamentales de la ley de matrimonio civil), el reconocimiento de los hijos naturales y el ejercicio de la patria potestad (sólo limitado por las leyes comunes). Como obrero, y en virtud del respeto a los derechos que compartía con el resto de los habitantes, no podía ser obligado a trabajar contra su voluntad, ni sometido por apremios, amenazas, castigos o malos tratos, ni exigido en sus fuerzas, respetándole los términos contractuales relativos a salarios, jornada de labor y descanso.

Para asegurar el respeto a este precepto constitucional, se creaba el servicio de protección y defensa de los indios, institución dependiente del

⁴⁸ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, "Proyecto de ley nacional del Trabajo", op. cit. pág. 374.

Ministerio del Interior⁴⁹. Este servicio podía encomendarse a las fuerzas del ejército, a los fiscales en los territorios nacionales y a funcionarios de la misma clase en las provincias, quienes llevarían el título de "*Defensor de indios*". Los referidos funcionarios asumirían como obligaciones las siguientes:

1. Velar por la justa aplicación de las leyes civiles.
2. Asistir en la celebración de contratos de trabajo y exigir, a quienes corresponda, el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos.
3. Procurar de las autoridades nacionales y entes privados la creación de colonias, talleres, chacras y escuelas que preparen al indio para el mundo del trabajo y el ejercicio de la vida civil como ciudadanos de la Nación.
4. Resguardar el buen trato debido al indio en cualquier ente que lo haya contratado o en las instituciones religiosas que los tengan a su cargo.
5. Procurar la incorporación de todo indio a la condición civil por medio de su inscripción en el Registro civil más inmediato, que debería llevar libros especiales destinados a las actas del estado civil de los indios⁵⁰.

En el ámbito judicial, el Defensor de los indios debería ser parte en la representación de los indios y entablar recursos de habeas corpus para exigir la libertad de los indios que fuesen ilegalmente retenidos. En las causas criminales se consideraría circunstancia atenuante "su condición inculta o semisalvaje y la fuerza de los hábitos, instintos o supersticiones de raza...."⁵¹.

⁴⁹ Ibid., pág. 497.

⁵⁰ El proyecto estipulaba que se conservaría como apellido pospuesto al nombre elegido la designación que el indio usase en su idioma o costumbre originaria. Adviértase el criterio amplio e innovador del Ministro González al respetar la cultura del indio, pese a estar incorporándolo a la nacionalidad. Cfr. JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, op. cit., pág. 499.

⁵¹ Ibid., pág. 498. Obsérvese que el Ministro González enfatizó en esta normativa no la inferioridad étnica del indio, que por siglos había sido entendida como el criterio para regular las relaciones entre indios y blancos, fuesen españoles primero y criollos después, sino la diferencia cultural —en el concepto más amplio, esto es, valores, actitudes, costumbres, tradiciones y usos— entre unos y otros.

En el *marco laboral*, el proyecto preveía que todo contrato de dicha índole entre instituciones públicas o privadas y los indios (individualmente, o representados por sus caciques, misioneros, protectores u otros funcionarios autorizados) se ajustarían a los lineamientos generales del Código civil y de la ley proyectada, relativas a contratos de trabajo, salarios, horas de labor y descanso, higiene, moralidad, seguridad y educación del trabajador.

Sin embargo, su autor aclaró precisamente que esta norma tendría vigencia con la única excepción de las condiciones geográficas y climáticas, y el respeto de los usos y costumbres de los grupos indígenas (siempre que no afectasen la integridad de sus derechos civiles)⁵².

El proyecto asimismo establecía el procedimiento a seguir en caso de presentarse un conflicto o litigio, previendo los jueces competentes en cada caso, los documentos válidos para probar la identidad de los litigantes y el protagonismo del Defensor de indios.

Por último, fijaba los términos en que podrían realizarse los traslados de indios de su región de origen a otras, reglamentando que eran deberes de los patrones:

- a- Costear el traslado de ida y regreso en condiciones "normales y usuales entre la población civilizada".
- b- Dar alojamiento cómodo, higiénico y con suficiente capacidad para albergar las familias.
- c- Proveerles vestimenta, alimentación, asistencia médica y farmacéutica.
- d- Abonar el salario en dinero efectivo, en la totalidad del precio convenido, sin obligar al obrero a gastar su salario en negocios de propiedad del patrón. También preveía que —con la intervención del Defensor de indios— podía estipularse en el contrato, el suministro de mercaderías como parte del salario, y de éstas sólo se permitirían objetos de utilidad real para el vestido, el trabajo y la educación de los indios; por ejemplo, semillas, ganado, útiles de labranza u oficios.
- e- Prohibir la venta y/o suministro de bebidas alcohólicas en cantidad tal que promuevan la embriaguez, penándose con multa la falta a la presente prescripción.
- f- Cuidar el orden y moralidad en las actividades que desarrollasen en los días y horas de descanso, induciéndolos "a entretenimientos pro-

⁵² Cfr. Ibid., art. 258, pág. 492.

pios de la vida civilizada, conciliándolos en lo posible con sus hábitos nativos"⁵³.

- g- Permitir la entrada de misioneros a efectos de procurar en el indio su educación, su instrucción en la fe y el abandono de prácticas idólatras.
- h- Favorecer, a menos que se hubiese pactado lo contrario, que los indios ocupasen sus horas libres en el desarrollo de otras tareas productivas.

4.2. La propuesta radical

La llegada del Radicalismo al poder marca en verdad un hito en la historia política nacional: un presidente -representante de una oposición que llevaba más de dos décadas de activo trabajo intelectual y partidario, pero absteniéndose de participar en los actos eleccionarios-, juraba la primera magistratura gracias a la sanción y aplicación de la Ley Sáenz Peña, que garantizó sufragios transparentes y aseguró la llegada de los "sectores medios" a la dirección del país. Una nueva época de paz, orden, armonía y ejercicio de los derechos y de todas las aspiraciones legítimas parecía inaugurarse en el país. Sin embargo, la pervivencia de ciertos hábitos políticos en los distintos ámbitos del poder mantendría un estado de cosas que, a nuestro juicio, en poco o nada modificaban los resultados de las administraciones anteriores.

La circunstancia de que Yrigoyen recibiese el apoyo de dichos "sectores medios" lo instó a reformular la política laboral, comprendiendo sus necesidades y empeños: eran no sólo su principal apoyo electoral, sino un elemento legítimo de la sociedad argentina. Pese a ello, en el momento de las definiciones, encontró los mismos escollos que -en su momento- enfrentó Joaquín V. González: por un lado, la propia oposición de algunos sectores de su partido, y, por el otro, la actitud de los sindicalistas y agremiados de diferentes tendencias. Mientras la situación general del país permitió gozar a todos los sectores sociales de una relativa bonanza, el presidente radical respondió generosamente a los reclamos obreros; no obstante, cuando las circunstancias económicas generales se modificaron, y comenzó a

percibirse fuertemente la irrupción de la influencia de la revolución bolchevique, la actitud gubernamental cambió y se tornó intransigente en su relación con los obreros. Hasta 1919 protegió los derechos de sindicalización y de huelga y el Estado actuó como árbitro en los conflictos entre empresarios y trabajadores, e incluso, se redactó un proyecto de código laboral; desde entonces, las represiones a los huelguistas y sindicalizados se tornó hábito, y las relaciones entre obreros y oficialismo no volvería a ser la de antaño. Los sucesos de la Semana Trágica ensombrecieron dichas relaciones y no hubo nuevos intentos de elaborar una reglamentación uniforme para dar solución definitiva al problema obrero. Asimismo, y comparando los dos proyectos de legislación laboral más relevantes del primer cuarto de siglo XX, nos atrevemos a sostener que el de González es más vasto y sólido en sus fundamentos y alcances que el radical; igualmente, éste se nos presenta más restrictivo y menos generoso en sus respuestas a las demandas obreras, dando la señal de que -en verdad- las presiones recibidas por el presidente Yrigoyen de parte de los sectores partidarios y empresariales fue mucho más fuerte que la recibida por González y, de igual forma, la actitud de los obreros más agresiva que la de sus predecesores. No es de extrañar entonces, que estas dos circunstancias hayan repercutido en el gobierno radical tornándose más intolerante en sus relaciones con la esfera laboral y más duro en la política represiva.

En otro intento por responder a los reclamos de los trabajadores se volvió a tratar en el Congreso el tema de la creación de una ley laboral el 6 de junio de 1921 con motivo de la presentación de un nuevo proyecto elevado por Yrigoyen y su vicepresidente Gómez. Se reiteraba entonces la urgente necesidad de contar con una legislación que armonizase los derechos -hasta ese momento reconocidos al capital- con las justas y legítimas aspiraciones de los trabajadores, reglamentando y protegiendo, a su vez, la actividad de aquellos que sin otro patrimonio que el del trabajo diario contribuían al crecimiento económico del país.

Inspirado en los principios de la política social y basado en diversos proyectos e informes -realizados algunos en el transcurso del año 1919- sobre legislación obrera, el Poder Ejecutivo preparó un proyecto de código de trabajo que abarcara especialmente las cuestiones referidas a conciliaciones y arbitrajes, asociaciones profesionales, contratos colectivos de trabajo y trabajo en los territorios nacionales. En este marco de referencia la propuesta se afirmaba en las condiciones básicas de la justicia social, teniendo

⁵³ Ibid., pág. 496. Nuevamente González manifiesta su carácter integrador y respetuoso de las costumbres indígenas que marca el total abandono de lo que, a lo largo de nuestra vida independiente, habían sido las estrategias seguidas con el indio tal como lo mencionamos en páginas anteriores.

en cuenta en el desarrollo de su articulado, las disposiciones aprobadas en las conferencias de Washington y Génova⁵⁴.

En el discurso con que se fundamentó la presentación del proyecto, se enfatizó no sólo la urgencia y necesidad de aprobar dicho proyecto, sino también la exigencia de completar esta propuesta con un proyecto adjunto sobre la redacción de un código de previsión social, puesto a consideración en meses siguientes, y que serviría para eliminar las situaciones que generaban conflictos en las relaciones entre el trabajo y el capital.

Al respecto, se expresó que de -aprobarse ambas propuestas- "se habrían asentado, por lo demás, por medio de normas jurídicas justas y permanentes, las reglas dentro de las cuales el poder ejecutivo, carente de una legislación de fondo, ha tratado de dar una solución al anhelo de propender al bienestar general"⁵⁵.

En cuanto a la organización del código de trabajo presentado por el gobierno radical, el proyecto se encontraba dividido en veinticuatro títulos que, a su vez, incluían diferentes capítulos que abordaban las distintas facetas de la problemática del trabajo. En el primer artículo se establecían las disposiciones generales y en el transcurso del mismo se analizaban temas como la regulación del trabajo de menores, de la mujer y de los indios y del trabajo a domicilio; también se ocupaba del descanso dominical y la jornada de trabajo como así también de aspectos referidos a los accidentes de trabajo e indemnizaciones correspondientes; legislaba además sobre los aspectos de la higiene, seguridad en el trabajo y los salarios. Por otra parte, dedicó algunos capítulos al desarrollo de las pautas de los contratos colectivos de trabajo y a disposiciones relativas a las asociaciones de profesionales; seguidamente se ocupó del tema de la conciliación y el arbitraje y establecía las penalidades y procedimientos que deberían adoptarse en caso de no cumplirse con las disposiciones del presente código de trabajo.

Habiendo realizado una breve referencia a algunos de los capítulos más importantes que este proyecto de código señalase, y no constituyendo nues-

tro tema de estudio el análisis de cada uno de los capítulos ya que excede los límites de la presente investigación, vamos a referirnos en forma detallada a los tópicos correspondientes al tratamiento que esta propuesta plantea en relación al trabajo de los indios y su consideración en el contexto social.

El proyecto de ley establecía que las disposiciones generales tendrían alcance en toda la Nación, salvo en las partes que expresamente se consignase que sólo regiría en la Capital Federal o en los territorios nacionales. De la misma manera estipulaba que las disposiciones del código se aplicarían sin ninguna distinción por razón de ciudadanía de origen; en el artículo 4 se establecía que los derechos y obligaciones allí acordados "son independientes de razones de nacionalidad y no están sujetos a tratados de reciprocidad sino en los casos en que expresamente ello se consigne". Cabe aclarar que, en este sentido, el código no distinguía nacionalidad o raza -aún teniendo en cuenta la diversidad de nacionalidades que formaban parte de nuestra sociedad debido al proceso migratorio que se cumplía acabadamente- y creemos que continúa con la tradición legislativa del país de considerar al indígena como argentino, formando parte de la Nación y no entendiéndolo como integrante de una nación independiente tal como ocurría en otras partes de América⁵⁶.

Sin embargo, en cuanto a los derechos y obligaciones que deberían regir para todos los obreros e industriales, planteaba una excepción general para la agricultura, campo del trabajo que no aparece regulado: vale destacarlo pues dicha actividad económica representaba el ámbito en el cual la mano de obra indígena constituía -como se ha sostenido a lo largo de las páginas precedentes- un aporte insustituible en el desarrollo de extensas áreas de producción en los territorios nacionales.

De manera específica la propuesta de trabajo del Poder Ejecutivo reservaba un apartado, bajo el título IX, capítulo único, para establecer las pautas referidas al trabajo de indios. Al respecto, las disposiciones allí consignadas se aplicarían a los indígenas que trabajasen en los territorios nacionales y a los que, contratados colectivamente o en grupos, saliesen de los territorios para ir a trabajar en las provincias. En cuanto a la situación del indio como obrero queda claramente establecido que no habría ninguna diferencia entre los trabajadores indios y los restantes obreros, gozando los indios de todos los derechos que este código aseguraba a todos los trabajadores.

⁵⁶ Cfr. los argumentos expresados en la nota 16 del presente estudio.

⁵⁴ En las conferencias de Washington y de Génova realizadas en 1919 y 1920 respectivamente, los representantes del gobierno argentino sostuvieron las doctrinas más amplias de la época referentes a lograr la paz en todas las actividades y relaciones de trabajo en general, dentro del marco de la ley. Cfr. *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1921, pág. 343.

⁵⁵ Ibid., pág. 343.

Asimismo disponía que patrones y autoridades deberían coincidir en que el trabajo de los indios no podía ser considerado una mercadería y -retomando los criterios sentados por Joaquín V. González en su proyecto de código laboral- dejaba expresamente establecida la obligatoriedad de abonar cada semana el salario en dinero en efectivo a los trabajadores de la tribu, con prescindencia de caciques y capitanejos. Entre otras disposiciones se acordaba que el medio de transporte a utilizar para el traslado de aquéllos sería el ferrocarril y, en el caso que no hubiere este medio, se prevería el costo desde el sitio donde han sido contratados hasta el lugar donde deberían realizar sus trabajos. Dentro del mismo apartado se estipulaba no vender bebidas alcohólicas ni armas de guerra a los indígenas y no obligarlos a adquirir los víveres u otras mercaderías indispensables para su subsistencia en determinados lugares, sino que, por el contrario, se afirmaba la libertad de elección de comercios para la realización de las compras de artículos de primera necesidad.

En cuanto a los conchabadores de indios en los territorios nacionales, no les estaría permitido su trabajo sin presentar previamente la correspondiente autorización expedida por el Ministerio del Interior que, a su vez, quedaría sujeto a la aceptación de las autoridades de las provincias donde iban a ser conducidos los indios en el caso de considerar necesaria su presencia. Para tramitar el permiso ante el Ministerio en cuestión se deberían cumplir los siguientes requisitos: especificar el número de indios que se deseaba contratar, la zona de donde se los pensaba apartar y el lugar determinado para su traslado; estipular el término de duración del contrato y los medios de transporte a utilizar, especificando el itinerario desde el lugar de donde partirían hasta donde serían conducidos para realizar los trabajos y el regreso consecuente al finalizar la jornada. También se presentarían las bases y salarios mínimos que se ofrecerían según la categoría de trabajadores. En el marco de la tramitación del pedido, el Ministerio del Interior se reservaba el derecho de requerir informes al gobierno de la provincia donde iban a ser conducidos los indios, al Departamento Nacional del Trabajo como también a la Comisión Financiera de Reducciones de Indios.

Una vez concedida la autorización, el código de trabajo determinaba que el contrato sería celebrado por escrito entre el representante de la empresa patronal y el funcionario o empleado que, para representar a los indios, designase el gobernador del territorio. En estos convenios deberían especificarse las siguientes pautas: los montos de los salarios para los in-

dios, chinas y osacos (menores de 16 años), la clase de ocupaciones en que serían empleados, la jornada de trabajo teniendo en cuenta que no podría exceder las 48 horas semanales, el racionamiento individual tanto para el viaje de ida como para el regreso.

Para garantizar la ejecución de los contratos, el Ministerio del Interior podría disponer de inspectores del Departamento Nacional de Trabajo a fin de velar por el buen cumplimiento de las pautas allí acordadas, teniendo la facultad de multar a la empresa en el caso de incumplimiento de algunas de las reglas establecidas. Finalmente, la propuesta de ley de trabajo determinaba que estaría a cargo de las empresas, que contratasen grupos de indios para ser trasladados fuera de los territorios que habitualmente habitaban, el cuidado de la salud del contingente debiéndose disponer de la vacunación correspondiente, como asimismo brindar asistencia médica y farmacéutica en aquellos casos en que el número de indios contratados superase los trescientos.

El proyecto en cuestión reservaba al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, el dictado de los reglamentos de trabajo para los indios que estuviesen realizando labores dentro de los territorios nacionales en obrajes, ingenios, algodones u otra clase de establecimientos en los que generalmente el porcentaje de indios empleados para estas actividades fuese muy importante. El Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta que los gobiernos pertenecientes a los territorios nacionales conocían las necesidades y la realidad de sus regiones y reconociendo el carácter diferencial que imponían las peculiaridades de cada zona, permitía que los reglamentos fuesen propuestos por los ejecutivos de los territorios, siempre que estuviesen inspirados en los principios generales del presente título.

A pesar de que el código de trabajo pretendía abarcar prácticamente todos los aspectos vinculados al trabajo, en varias partes del mismo exceptuaba -como afirmamos anteriormente- a las industrias agropecuarias, como en el caso del descanso dominical y hebdomadario del cual gozarían todos los obreros del país, estableciendo en el mismo un descanso de veinticuatro horas continuadas, dentro de cada ciclo de trabajo semanal. Por otra parte las disposiciones para la Capital Federal en las que se prohibía el trabajo en los días domingo y se regulaba aquél que se podría realizar dichos días, se extendían a los territorios nacionales, pero podemos advertir que en general estas normas se referían en su mayoría a trabajos de tipo comercial, (almacenes), e industrial (como tareas en talleres, oficinas, de limpieza, etc.).

Nuevamente y al regular la jornada de trabajo industrial, no legisla sobre el amplio sector de las tareas agropecuarias: por lo tanto, esta activi-

dad -que cubría el mayor porcentaje del monto de la producción nacional exportable del país- quedaba totalmente fuera de la cobertura y el amparo de una ley que reglamentara y protegiese a ese ámbito de las relaciones laborales. Por otra parte, insistamos en que dicha actividad ocupaba en varias provincias y territorios nacionales, a mano de obra indígena, todo lo cual vuelve a demostrarnos la falta de previsión del proyecto de código en este sentido, pese a la intención declamada de lograr la solución integral de todos los conflictos del mundo laboral, y la no definición de la persona civil y jurídica del indio, pues no queda claro cuál era su situación legal ni se reafirmaba su condición de argentino.

El capítulo referente a accidentes de trabajo declaraba en todo el país, la obligación patronal de indemnización de los accidentes de trabajo bajo el principio del riesgo profesional, tanto para las personas naturales como así también para las personas jurídicas y para el Estado. En el desarrollo de su articulado se especificaban las diferentes actividades que gozarían de este derecho y se mencionaba en un apartado que los trabajos de obreros y establecimientos yerbateros darían igualmente derecho a los beneficios del presente reglamento. No ocurría lo mismo con las industrias agropecuarias que no daban lugar a indemnizaciones, con excepción del personal de trilladoras, tractores, máquinas movidas por fuerza distinta de la del hombre y arreos de hacienda a grandes distancias. De la misma manera incluía a trabajadores de transportes hechos por medio de carros para estancias o establecimientos agrícolas o ganaderos que normalmente ocupasen no menos de diez peones y también consideraba dentro de la excepción a las tareas referidas a carpintería, herrería, quesería, y otras industrias anexas a las actividades de granjas, tambos, estancias y chacras⁵⁷.

En función del capítulo anterior se determinó la aplicación de las indemnizaciones para la Capital Federal como para los territorios nacionales, fijando que los gobiernos provinciales se harían cargo de la forma de efectivizarlas. A tal efecto estarían en condiciones de ejercer las acciones judiciales correspondientes: en las provincias, los defensores de menores de los juzgados federales, y en los territorios nacionales, los defensores de menores de los juzgados letrados. Nuevamente vemos que se mantiene como constante la figura del defensor de menores para representar a los

⁵⁷ "Proyecto de ley de trabajo", en *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1921, pág. 364.

indios, aunque en el caso especial que nos ocupa, sus acciones legales se extendían a todos los habitantes sin distinción.

Otro ámbito que correspondía a las decisiones de cada gobierno provincial fue el referido a la seguridad y condiciones de higiene del trabajo. En estos temas los ejecutivos provinciales deberían dictar las reglamentaciones a fin de otorgar máximas condiciones de seguridad a los obreros en el desempeño de sus funciones: de allí que se especificaban algunas actividades como la seguridad en las fábricas, talleres, construcciones, carga y descarga en los puertos, túneles y trabajos subterráneos, etc. Sin embargo, insistimos que en ningún apartado del proyectado código se hizo referencia a las condiciones de trabajo con respecto a todas las actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería, bases de nuestra economía y que habían adquirido un gran impulso en esta época y en las anteriores y que no había sido reglamentada aún. Asimismo, cada gobierno provincial tendría a su cargo las medidas a adoptar en cuanto a conciliación y arbitraje, teniendo como base que la legislación reconocería el derecho de huelga de los trabajadores como último medio para mejorar las condiciones económicas del trabajo, y considerando el arbitraje con carácter obligatorio en el caso en que la conciliación no hubiese dado los resultados esperados.

Este proyecto quedó postergado sin tratamiento hasta 1927 en que se lo volvió a considerar, destacando en esta oportunidad el estado en que se encontraban las comunidades indígenas en nuestro territorio nacional y la urgente necesidad de sancionar medidas concretas tendientes a solucionar este problema definitivamente. Sin embargo, el código no fue aprobado y recién en 1939 se presentaron nuevas iniciativas con el objetivo de crear la Comisión Nacional Protectora del Indígena, como analizaremos a continuación.

5. Estrategias del Estado nacional conducentes a la incorporación del indio a la sociedad civil

A esta altura de nuestro análisis, podemos sostener que -en verdad- el Informe Bialek-Massé y el proyecto de Código de Trabajo de 1904 constituyen un hito fundamental en lo relativo al tema que nos ocupa, no sólo porque presentaron en su total complejidad la problemática indígena sino porque las propuestas que sintetizaban no fueron superadas ni perfeccionadas en proyectos posteriores.

Así en 1912, en ocasión de organizarse la Dirección General de Territorios Nacionales, se aclaró que competía a dicha institución oficial el trato con los indios y la superintendencia de las reducciones radicadas en dichos territorios, además de establecer que toda acción comercial de compra y venta de productos que se efectuase en las reducciones serían responsabilidad de una Comisión Financiera Honoraria, dependiente del Ministerio del Interior. Es interesante destacar que, desde estos decretos (ya que el tema no fue considerado en el Parlamento Nacional), la legislación referente a los indios insistirá en su ubicación dentro de los límites de los territorios nacionales, y previendo sólo para casos excepcionales, su traslado a territorios provinciales. De ello se deduce también que la estrategia oficial comprendió que "trato pacífico" significaba la reducción y aislamiento de la población precisamente en zonas alejadas de los centros más poblados y, por lo tanto, con poca o ninguna posibilidad de integrarse fehacientemente a la vida "urbana y civilizada".

Para completar la propuesta definida por el liberalismo conservador, nos resta mencionar un proyecto de ley de Miguel Ortiz, Ministro del Interior de Presidente Victorino de la Plaza, quien -en 1914-, volvió a retomar la idea de Biale-Massé para la creación del Patronato Nacional de Indios, que funcionaría anexo a la Dirección de Territorios Nacionales creada -como vimos- en 1912. El Ministro Ortiz, en el mensaje que fundamentó la presentación del proyecto, y tras aludir a la intención de los constituyentes de Santa Fe de "asegurarle [al indio], con toda amplitud, los beneficios de la civilización y la acción tutelar del gobierno"⁵⁸, presentó el balance negativo que era posible elaborar a partir del análisis de los ensayos llevados adelante por los gobiernos nacionales desde 1853 con el fin de alcanzar la incorporación del indio a la vida nacional. Y en relación a las leyes de inmigración y colonización de 1876 y 1903, aclaró que ambas

Ponen en evidencia que algún esfuerzo se ha pretendido realizar en ese sentido, pero ni ellas, ni las adjudicaciones en propiedad de campo a restos de tribus determinadas, ni el establecimiento de misiones religiosas y de dos reducciones civiles han podido resolver, en la extensión deseada, el *grave problema*⁵⁹.

⁵⁸ Secretaría de Trabajo y Previsión, Consejo Agrario Nacional, *El problema indígena en la Argentina*, Buenos Aires, 1945, pág. 204.

⁵⁹ Ibid., pág. 204. El subrayado es nuestro.

Creemos que la calificación del señor Ministro de "grave problema" excede un tanto la realidad. A juicio de Ortiz, los indígenas permanecían en gran número en "estado salvaje" sin que hubiesen llegado a ellos los beneficios de la escuela y la justicia. Y la entendemos excesiva si se la contrasta con las relaciones vertidas por quienes habían recorrido -como Biale-Massé- distintos puntos geográficos y observado cómo se iba realizando, aunque lentamente, el proceso de incorporación de los indios a los hábitos de la sociedad nacional. Sin embargo, destacó Ortiz una clara coincidencia con las afirmaciones que el citado B. Massé había referido una década atrás en su *Informe*, referentes al insustituible protagonismo de la mano de obra indígena en los territorios nacionales del norte argentino. Al respecto insistió Ortiz

Aquellas tribus que prestan energías apreciables a industrias tan importantes como la de los obreros de madera, la del cultivo del algodón y la azucarera -a uno de cuyos ingenios acuden más de tres mil indígenas en la época de la zafra- son víctimas de ataques y de extorsiones que las alejan, las enconan y las incitan a tomar represalias⁶⁰.

Su propuesta, presentada en agosto de 1914 y reproducida en junio de 1916, mas no considerada por el Congreso nacional, indicaba -como se dijo- nuevamente la organización del Patronato Nacional de Indios, que estaría bajo la dirección del Encargado principal de Territorios Nacionales, y dividido en cinco secciones: finanzas, legislación, educación, tierras e inspección, orientadas cada una por una comisión específica creada al efecto. Las principales atribuciones del Patronato serían:

1. Levantar un censo de los indios "no incorporados a la civilización", residentes en el territorio nacional, con determinación precisa por tribus, edad, sexo, ocupaciones, "hábitos generales" y "estado social" de los mismos.
2. Ocuparse de los grupos o individuos aislados instándolos -"sin violencia"- a constituirse en reducciones y afectados a trabajo permanente y remunerado.
3. Velar porque los indios no fuesen molestados ni se abusase de ellos.

⁶⁰ Ibid., pág. 204. Cfr. Asimismo en JUAN BIALET-MASSÉ, *Informe sobre el estado...*, op. cit., págs. 65, 68, 74, 80, 92 y 94.

4. Formular proyectos relativos a su condición jurídica con el fin de establecer su responsabilidad civil, política y penal a efectos de alcanzar su emancipación legal, o bien, definir la misión tuitiva del Estado.

Asimismo, y en lo que hace a la organización de las reducciones, se autorizaba al Poder Ejecutivo a la venta y arrendamiento de tierras para dicho fin, siempre cuidando que las mismas se orientasen al aprovechamiento de los bosques, diversificando dicha actividad, con la agricultura y la ganadería. Por otra parte, el Ejecutivo nacional acordaría becas a niños indígenas con aptitudes (sin mencionar el número, a diferencia de Biale-Massé que establecía sólo dos y para colegios industriales) destinadas a realizar estudios en escuelas nacionales, normales, agrícolas, industriales, comerciales, militares, navales, artísticas o científicas. Competía además al Patronato, reglamentar el comercio de bebidas y armas, y la caza y la pesca en tierras fiscales.

En cuanto a la condición jurídica, el proyecto no establecía innovaciones al respecto, ya que mantiene la cierta ambigüedad que venía observándose desde comienzos del siglo: por un lado, no definía el alcance de la responsabilidad del indio como sujeto de derecho; y por el otro, persistía en la tutela del Estado nacional, lo cual significaba continuar considerándolo "menor" y, por lo tanto, supeditado el sostén de sus derechos al Defensor de Indios, funcionario designado directamente por el Ejecutivo nacional. Por otra parte, y continuando el criterio formulado por Joaquín V. González, correspondía también al Patronato el cuidado de la persona del trabajador indígena, fijando su remuneración, comercializando la producción de las zonas cultivadas por el indio e interviniendo en los contratos laborales.

En el mismo orden de ideas, este proyecto plantea -a nuestro juicio- nuevas ambigüedades, ya que responsabilizaba al Patronato de inculcarles a los indios reducidos las nociones de propiedad individual, de ahorro y de moneda⁶¹, y de inducirlos al respeto a las autoridades civiles y a la urgencia

⁶¹ En este sentido, los funcionarios nacionales revelan un desconocimiento total de la cultura indígena, ya que todas las tribus conocían la propiedad privada y sólo mantenían en "común" la tierra y el agua. Sin embargo, creemos con la Dra. Martha Bechis -a quien consultamos específicamente sobre este tema en el marco del curso de posgrado "La Etnohistoria como dinámica histórica de situaciones hegemónicas entre alteridades colectivas", dictado por la Dra. Bechis en el Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, entre los días 7 y 11 de junio y 28 de junio al 6 de julio de

por su escolarización, entendiéndola a ésta como un medio viable para su definitiva incorporación a la vida civilizada. Y además, aclaraba en su art. 7º que las leyes de servicio militar⁶² y de voto obligatorio no serían ajenas al indio y se aplicarían a aquellos que -a criterio del ente oficial- estuviesen totalmente pacificados.

Asimismo entendió el Ministro que este Patronato debía establecer el registro civil de los indios, signo éste que creemos avala nuevamente la aspiración del Poder Ejecutivo de incorporarlo a la sociedad civil de la Nación, aunque los mantuviese en lugares recónditos. Y es importante destacar que el proyecto -continuando el criterio iniciado por B. Massé y González- preveía el respeto a las pautas culturales de los grupos indígenas, tanto en sus instituciones políticas como en la vida cotidiana, siempre que no fuesen contrarios a los "principios de la humanidad", aunque se presenta como más radicalizado que aquéllos, en su intento por argentinizarlo a partir de la escuela.

Por último, réstanos mencionar que se estipulaba la organización de un Fondo de Indios formado con un pequeño porcentaje del presupuesto nacional, el producto de la venta de maderas y artículos comercializados por las reducciones, otro porcentaje por venta y arrendamiento de tierras fiscales en Formosa, Chaco y Los Andes, Río Negro y Santa Cruz, La Pampa, Neuquén, Chubut y Tierra del Fuego, y por donaciones al efecto.

Si nos extendimos en la descripción del presente proyecto es porque luego fue sistemáticamente reproducido en distintas oportunidades sin aportar mayores novedades. Y si bien, como adelantamos, no alcanzó tratamiento legislativo, todo parece indicar que la idea, desestimada por el Poder Legislativo, siguió contando con la aprobación del Ejecutivo, quien, por decreto del 21 de septiembre de 1916 creó la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios con el fundamento de "centralizar en un solo organismo todos los

1999- que el fin de dicha cláusula era introducir entre los indios el concepto de propiedad privada de la tierra, para de ese modo -y esto ya es inferencia- desarticular la tribu, o bien, darle la propiedad primero, para despojarlo luego y alejarlo de los territorios en cuestión.

⁶² Esta idea ya había sido desarrollada por el doctor Miguel Ángel Garmendia quien se desempeñó como magistrado de los territorios federales a cargo del juzgado letrado de Formosa entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Destacamos las obras de su autoría en que aparece analizada la idea del servicio militar: "La condición jurídica del indio", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Buenos Aires, 1901, págs. 54-61; "Ensayo sobre la legislación de indios", en *Revista Nacional*, Buenos Aires, nº 45, 1908; "Los últimos indios de Misiones", en *ibid.*, nº 46, 1908.

asuntos relacionados con la reducción, protección y civilización de los indígenas...⁶³. La mencionada comisión residiría en Buenos Aires y dependería -como el proyectado Patronato- de la Dirección General de Territorios Nacionales. Sus funciones serían las que otrora se otorgaron a la Comisión Financiera Honoraria -que se creó en 1912, como vimos-. Aclaremos, sin embargo, que recién en 1927 y por decreto, se especificaron detalladamente las atribuciones de esta Comisión de Reducciones, hecho éste que nos indica que durante quince años el tema no volvió a ser objeto de análisis en el Congreso nacional ni en el seno del Ejecutivo.

Tal como anunciamos en el párrafo ut supra, los legisladores nacionales no volvieron a ocuparse del tema aborigen hasta julio de 1925. Y es sintomático que se reitere la tendencia ya evidenciada en décadas anteriores, de considerar al indio y su problemática como un apartado más en un proyecto general que abordase la colonización, la entrega de tierras, la organización y fomento de los territorios nacionales, o bien la ordenación y reglamentación del trabajo; e insistimos en que generalmente fue en proyectos, ya que las pocas medidas específicas sancionadas fueron vía decretos del Poder Ejecutivo nacional, y los mismos se limitaron a ratificar instituciones que ya habían sido establecidas anteriormente.

En lo que respecta a las presidencias radicales, el criterio que perdura fue ratificar la propuesta de comienzos de siglo elaborada por B. Massé: el Ministro Vicente Gallo presentó en julio de 1925 un proyecto de ley para crear un nuevo Patronato Nacional de Indios, proyecto que no tuvo tratamiento inmediato y que fuera reproducido tres años después. Al leer las argumentaciones con las que fundamentó dicha creación queda la sensación de que nada se proyectó o se hizo antes del mismo, cuando -en realidad- está insistiendo en una institución que ya había sido analizada y considerada oportuna, factible y de resultados positivos. Sin desmerecer la labor del ejército y la acción de las órdenes religiosas, el Ministro Gallo acusó de falta de unidad y de solidaridad de objetivos, y de carentes de recursos a las acciones emprendidas desde 1900, motivos ellos que conjugados, malograron las distintas alternativas ensayadas, postergando de ese modo la definitiva "incorporación de millares de indígenas a la civilización". Sin embargo, es interesante destacar que advirtió de igual forma un error reeditado en

⁶³ Secretaría de Trabajo y Previsión, Consejo Agrario Nacional, *El problema indígena en la Argentina*, Buenos Aires, 1945, pág. 249. La comisión estuvo integrada por Alfredo Echagüe, Domingo Salaberry, Carlos Pradere, Juan Anchorena y Diego Baudrix.

todas las propuestas gubernamentales: se trata del haber elaborado un sistema rígido, uniforme y general para todos los grupos indígenas, sistema que llegó a resultar estéril y contraproducente por eso mismo. Se hacía entonces imperioso observar las pautas conductuales de los indios y tratar de ajustar las disposiciones legales a la psicología y costumbres de las distintas tribus. Es decir, el funcionario advertía tanto la diferenciación de hábitos entre el blanco y los indios, como los distintos grados de desarrollo de los aborígenes y la influencia del medio geográfico en que se hallasen.

Por otra parte, responsabilizó al Poder Ejecutivo de encontrar una solución lo más inmediata posible, "como un testimonio de la cultura de la República" y "por razones de humanidad y de un orden moral superior". Un indio "civilizado" no sólo hablaría a favor del progreso experimentado por el país, sino que -y creemos que en el fondo era lo que más interesaba a los poderes públicos- también seguiría funcionando como mano de obra inexcusable para el desarrollo económico, sobre todo del norte argentino. Casi tres décadas después del Informe de B. Massé, el Ministro reiteró conceptos del español, al afirmar:

Ya los cultivos e industrias que requieren mano de obra barata y personal aclimatado, se basan en varias provincias, en buena parte, en el trabajo de los indígenas, que, no obstante las tentativas realizadas, no ha podido ser reemplazado con ventaja por inmigrantes indúes o de otras nacionalidades. El desarrollo de los cultivos de algodón, tabaco, arroz y otros, tendrá que contar, por mucho tiempo, con el concurso que le depare dicho trabajo, realizado por hombres conocedores del territorio y de sus condiciones naturales, y acostumbrados a los rigores de su clima⁶⁴.

Como se observa, el interés por la incorporación del indio a la vida nacional continuaba centrándose en dos cuestiones: la una, política, enaltecer la figura del Poder Ejecutivo en su faceta humanitaria frente al indio que, con urgencia, necesitaba de amparo, y, la otra, económica, esto es, no detener el avance productivo de las regiones que, en el marco de la economía mundial, resultaban sumamente rentables en todo sentido.

Partiendo pues de los mencionados presupuestos, Gallo elaboró un proyecto que contenía la creación de un organismo lo suficientemente "elásti-

⁶⁴ Secretaría de Trabajo y Previsión, Consejo Agrario Nacional, *El problema indígena en la Argentina*, Buenos Aires, 1945, pág. 211.

co" como para adaptarse en sus ideas generales a las distintas tribus. Por otra parte, otorgaba al Patronato una mayor autonomía respecto al Poder Ejecutivo, y esa libertad de acción estaría orientada a tomar decisiones con el objeto de resolver en forma más inmediata los conflictos que se planteasen.

Sin embargo, aclaró que el problema de la civilización del indio en ese momento no era tanto de orden institucional, sino que seguía planteado en función de la urgente obligación de los poderes nacionales en responder a los preceptos constitucionales. Pero lo llamativo es que al referirse a los dos grandes conflictos que -a su juicio- afectaban al indio, lo hizo exclusivamente desde el punto de vista y de acción del hombre blanco, o sea, que eran problemas que acuciaban al indio desde el momento que entraba en contacto con los blancos, y no originados por su propia condición y situación de vida. Es decir, el indio siguió siendo entendido en función de su relación con el otro que se internó en su tierra, y no, en tanto y en cuanto, poblador de esa tierra, portador de cultura y con derechos garantidos por su condición de argentino. Con lo dicho, buscamos reafirmar la idea de que no se abordaba el problema de fondo que era definir la situación jurídica del indio, y, a partir de ahí, el reconocimiento a la propiedad de la tierra que habitaba y las consecuentes relaciones con los poderes constituidos. Para ilustrar esta afirmación, remitámonos a los fundamentos del Ministro Gallo, quien expuso

El indio necesita ser defendido con previsión y eficacia de dos peligros que lo acechan: el alcoholismo y la explotación patronal. El uno conspira contra su salud y produce la degeneración de la raza; hay para su desarrollo en el indio una predisposición que parece orgánica o instintiva que hace mayor ese peligro y obliga a una acción más celosa y constante, difícil de ejercerse en zonas lejanas y con escasos medios de comunicación y necesitada por lo mismo de resortes legales y de autoridades enérgicas y coordinadas.

La explotación del trabajo del indígena incorporado a la civilización, es un mal, que no por haberse producido también en otros países, deja de reclamar imperativamente la acción de las autoridades, para evitar que la primera carga que el indio sufra al incorporarse a una vida superior, sea la expoliación de sus fuerzas materiales en beneficio de terceros⁶⁵.

⁶⁵ Ibid., pág. 211.

Como se desprende de la cita precedente, el alcoholismo y la explotación laboral eran -a juicio del funcionario nacional- los dos problemas fundamentales que retrasaban la completa incorporación del indio a ese estadio de "vida superior". Y aquí aparece el otro componente que creemos estructuró toda la proyectada legislación relativa al indio: si se postergó el tratamiento de su condición jurídica, fue precisamente por la convicción compartida por la mayoría de los legisladores y funcionarios de que se trataba de un ser no sólo diferente sino inferior. Y esto, no pensamos que sea un hecho condenable sino que el mismo debe entenderse en función de una postura ideológica heredada del siglo anterior y común a todas las naciones que debieron tratar con grupos aborígenes dentro de sus fronteras y al momento de conformar el Estado-Nación, desde el ámbito filosófico de la ley, e incluso en el plano cultural, histórico y del imaginario social⁶⁶.

Por último, destaquemos que las atribuciones y deberes del Patronato nacional de indios que se crearía por el proyecto analizado no presentó diferencias ni innovación alguna con el realizado por el legislador Ortiz en 1915.

El proyecto en cuestión no mereció tratamiento legislativo, y en virtud de la exigencia de ofrecer una respuesta a los problemas y conflictos que evidentemente se observaban en las distintas regiones del país donde habitaban los indios, el presidente Marcelo T. de Alvear decretó en 1927 las atribuciones que competían a la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, en ejercicio desde una década atrás⁶⁷. La necesidad de este decreto se fundó en la variación de las condiciones de vida y de trabajo en las reducciones de indios; sin embargo, parece que -en realidad- poco habían variado esas condiciones ya que, inmediatamente después, sostuvo el presidente:

La situación de los aborígenes que aisladamente o en grupos, trabajan temporariamente en el Norte de la República, ocupados en las tareas de zafra y otras, debe ser contemplada en esta oportunidad para ampararlos

⁶⁶ En relación a este tema sugerimos la lectura del artículo de Mónica Quijada, "Ancestros, ciudadanos, piezas de museo. Francisco P. Moreno y la articulación del indígena en la construcción nacional argentina", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, julio-diciembre de 1998, vol. 9, n° 2, págs. 21-46.

⁶⁷ Recordemos que la Comisión dependía de la Dirección General de Territorios Nacionales, en primera instancia, y luego del Ministerio del Interior de la Nación.

contra el abuso de que son víctimas, estando como están, sin apoyo ni defensa alguna por parte del Estado⁶⁸.

Por lo tanto, la tutela del Estado nuevamente se hacía efectiva orientando los pasos a seguir para efectivizar la pacificación del indio en función de las necesidades de ese mismo Estado. La única observación respecto a su persona fue la relativa a la protección de los abusos laborales en el ámbito de los obreros, sin ampliar lo concerniente a su status jurídico y a su autonomía legal. Y aunque aclaró en un inciso la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra, especificaba también que toda transacción o explotación económica continuaría tutelada por la Comisión de Reducciones en virtud de dar cumplimiento al precepto constitucional. No se hicieron alusiones a los planteos culturales y sólo se advirtió que se ampliarían -de ser necesario- los recursos e instalaciones para la escolarización de los aborígenes. Y en cuanto a su enrolamiento, se le otorgaba a la citada Comisión, la atribución de proponer al Ministerio respectivo la forma práctica para su implementación con un Registro civil.

6. La problemática indígena en los años '30

Hacia fines de la década del 30 tomó fuerza nuevamente la idea de agrupar a los indios en reducciones ubicándolas dentro de los límites de los territorios nacionales. Al respecto en junio de 1939 fue elevado al Congreso de la Nación un proyecto de ley, para la creación de la Comisión Nacional de Protección al Indígena, presentado por el diputado Carlos P. Montagna, que tendría a su cargo la formación de colonias que brindasen la posibilidad de trabajar la tierra a las familias indígenas.

El proyecto de ley fue presentado en la Cámara de Diputados la que lo giró a su Comisión de Legislación General sin que la misma se expidiese, motivo por el cual no alcanzó tratamiento legislativo. A pesar de ello, resulta interesante su análisis ya que el mismo constituye el único trabajo realizado en esta época que se ocupó del tratamiento de la problemática indígena que aún seguía sin resolver.

El proyecto en cuestión es breve; y, sin embargo, llama la atención pues el mismo abarcó los diferentes aspectos a tener en cuenta al momento

⁶⁸ Ibid., pág. 250.

de constituir y organizar las colonias. En este sentido, abordó todos los temas desde la formación de un fondo económico que permitiese la puesta en marcha del proyecto, hasta la determinación de los alcances y limitaciones del organismo encargado de realizar dicha obra.

En primera instancia, el proyecto retomó la idea de creación de una comisión nacional de protección al indígena, que dependería directamente del Ministerio del Interior. A su entender esta comisión estaría formada por cinco miembros nombrados ad-honorem por el Poder Ejecutivo que permanecerían en sus funciones por el transcurso de cuatro años. Tanto "la comisión en sus derechos como los indígenas en sus personas y patrimonio", contarían con el asesoramiento de un defensor de indios nombrado directamente por el Poder Ejecutivo.

La figura del defensor de indios se ha presentado como una constante en los diferentes proyectos emanados del gobierno nacional; vale aclarar que si bien en este caso se observa una coincidencia de criterio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, también debemos señalar que la reincidencia en la institucionalización del Defensor de indios demoraba la resolución del tema de la condición jurídica del indio ya que el mismo seguía quedando bajo la custodia de un defensor de menores y por tanto su persona no tenía la amplitud de derechos que concernían a todo ciudadano.

De ahí nuestra insistencia en que la incorporación del indio siempre se pensó en términos de la sociedad civil y no de la sociedad política, pues el rol tutelar del Estado mantiene la subordinación del indio a las instituciones nacionales no previéndose la organización al menos de un ente municipal formado por representantes de los indios. Es necesario advertir que los indios siguieron respetando las formas de organización política anteriores a la dominación blanca, fortaleciendo de algún modo la figura del cacique que se mantuvo como rasgo cultural aglutinante de la población india, y a la vez, fue referente de los poderes nacionales cuando éstos tuvieron que tratar los problemas relativos a su radicación en los territorios nacionales⁶⁹.

⁶⁹ Al respecto debemos recordar que cuando B. Massé realizó su misión oficial de inspección de las condiciones del trabajo en el Noroeste y Noreste del país, reconoció como interlocutores válidos de los grupos indígenas a los mismos caciques, quienes además eran los responsables de acordar las condiciones de trabajo -por otra parte, sumamente desventajosas- con los empresarios del lugar. De este modo podemos observar cómo los caciques eran aceptados por la comunidad blanca como legítimos representantes de la población indígena. Además, insistamos en que B. Massé propuso la formación de entes municipales que incluirían a los caciques entre sus integrantes, hecho éste que nos demuestra su inten-

La presentación del proyecto del diputado Carlos P. Montagna, en la sesión del 2 de junio de 1939, fue acompañada por un discurso en el que su autor destaca la situación de abandono y desprotección en la que se encontraban nuestros indígenas, definiéndola con las siguientes palabras:

El estado deplorable en que se halla hoy, no coincide con nuestro espíritu, puesto de manifiesto en múltiples ocasiones y proclamado en dignas asambleas internacionales. El Congreso está a tiempo: 100.000 seres quieren ser argentinos, quieren que se los reconozca como tales. Ellos ya demostraron en su hora su patriotismo, al acrecentar el patrimonio nacional en los momentos difíciles de conflictos fronterizos⁷⁰.

De igual manera habló de la explotación y persecución a la que habían sido sometidos "bajo la máscara de la civilización" en el transcurso de nuestra historia y "después de haberlo poseído todo se han visto reducidos a unas leguas de campos cedidos por el gobierno con tradición, que al presente también pretenden arrojarlos para que sigan su vida de parias sin patria"⁷¹.

En el transcurso de su disertación, el diputado Montagna tras enumerar los antecedentes preconstitucionales, emanados de la Junta Gubernativa Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de la Asamblea del Año XIII y del Congreso de Tucumán tendientes a afirmar la libertad e igualdad de derechos de los indios como hombres que poseían la misma dignidad que los demás ciudadanos, insistió en el artículo 67, inciso 15 de la Constitución Nacional en el que se establecía el trato pacífico con los indios y posteriormente habló de los esfuerzos realizados, como ya hemos analizado, en 1912 cuando se creó la Comisión Financiera de Reducción de Indios que más tarde se llamó -en 1916- Comisión Honoraria de Reducciones de Indios y que recién en 1927 se reglamentaron las atribuciones, sin que pudiera lograr sus objetivos por falta de fondos.

ción de que se incorporasen no sólo a la sociedad civil, sino también su participación y admisión en la sociedad política.

⁷⁰ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, pág. 330. Recordemos que idénticos conceptos fueron vertidos por el informante B. Massé en 1904.

⁷¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, pág. 330. Resulta interesante destacar que el autor del proyecto da por sentado que el indio es argentino; es decir no pone en tela de juicio la nacionalidad, aunque no le alcancen los deberes y derechos correspondientes, ya que la condición jurídica del indio no será tratada, y el mismo proyecto luego institucionaliza nuevamente la figura del Defensor de indios.

Sintiéndose intérprete de las necesidades e inquietudes de la población aborigen del país enfatizó que ésta clamaba por una ley que la protegiese pues las leyes existentes relativas al indígena no habían sido aplicadas eficientemente. En este sentido propuso a través de su proyecto dar una solución de fondo al problema del amparo de las comunidades indígenas, ya que consideró que "que los indios no han recibido, hasta el presente una protección efectiva del Estado" y agregó "por su incomprensión, su incultura, su desconfianza hacia el blanco, ha permanecido aislado y extraño a nuestro ambiente y a nuestra civilización"⁷². Observamos aquí cómo el diputado nacional expresa la reiterada contradicción que hemos señalado a lo largo de las décadas analizadas: por un lado, cuestionó la falta de previsión, de recursos y de eficiencia del Estado nacional en cumplir el precepto constitucional de trato pacífico con los indios; pero, por el otro, hizo hincapié en determinadas condiciones personales de los indios (incultura, desconfianza, incomprensión) que para nada favorecían su incorporación a la vida "civilizada". Si bien admitió que el Estado no dio cumplimiento a las pautas que la ley le establecía, volvió a insistir en que -en última instancia- los esfuerzos estatales serían infructuosos mientras el indio permaneciese en una actitud de recelo hacia el blanco y su cultura.

Llegando prácticamente al final de su disertación, y luego de exponer de manera concreta los antecedentes respecto a la problemática del indio y de haber realizado un análisis de la situación actual de los mismos, entendió Montagna que urgía dar solución inmediata al problema del indio, enfatizando en que bien orientados serían "útiles para el trabajo y de gran rendimiento" como había quedado demostrado en el informe que sobre las colonias Napalpí y Bartolomé de las Casas se realizó por disposición de la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios en 1937⁷³.

⁷² Discurso de presentación del proyecto de ley, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, pág. 330. Si bien el diputado Montagna no especifica por qué no fueron aplicadas las mencionadas leyes, todo haría suponer que fue por falta de fondos en principio, o bien, por la designación de personal no capacitado lo suficientemente para desempeñarse con solvencia en la función encomendada.

⁷³ Cfr. Secretaría de Trabajo y Previsión, *El problema indígena en la Argentina*, Buenos Aires, Consejo Agrario Nacional, 1945. El informe fue realizado por el Dr. Ramón Pardal, a pedido de la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios; en él se ponen de manifiesto los resultados obtenidos en las mencionadas colonias describiendo los detalles del funcionamiento y los beneficios del sistema aplicado en las mencionadas colonias. Este informe es reproducido íntegramente por Carlos Martínez Sarasola, *Nuestros paisanos los indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1997, págs. 403-409.

El resultado satisfactorio puesto de manifiesto en el ensayo realizado en las colonias anteriormente mencionadas, sirvieron de fundamento para llamar la atención de sus colegas sobre la seriedad del conflicto e instarlos a proponer la aprobación de una ley que protegiese a los indios y les permitiese -como fue intención de todos los proyectos anteriormente ensayados- su paulatina incorporación a "nuestra civilización".

Con estas palabras de hondo contenido, culminó su discurso de presentación apelando a la conciencia y tradición nacional:

terminemos con este triste problema, que es el problema del indio, de sus miserias, de sus despojos, y el Congreso habrá conseguido resolver un impertivo de nuestra tradición histórica⁷⁴.

Entrando en el detalle del articulado del proyecto de Montagna, el legislador delimitó los deberes y atribuciones con que contaría dicha comisión para llevar a cabo su labor; en tal sentido la mencionada comisión estaría encargada de realizar un censo cada cinco años de los indígenas, específicamente de aquellos que habitaban el territorio nacional.

Otra disposición llamativa e innovadora en este proyecto es que se preveía la formación, habilitación y funcionamiento de un museo que recogiese y mostrase el arte, cultura y costumbres de los indios que habitaban nuestro territorio.

Esta cláusula resulta particularmente relevante ya que estaría marcando la intención de conservar los hábitos de vida de los indios permitiendo el conocimiento de los mismos al mundo "civilizado" y evitando la paulatina pérdida de la identidad de este pueblo al rescatar sus valores y costumbres, a la vez que intentaba la recuperación de su pasado y memoria. De esta manera creemos que se pretendía ensayar una vía factible de valoración de la cultura de las comunidades aborígenes, con el fin de comprender su historia, rescatar la tradición de un pueblo no alfabetizado y, a la vez, dar un primer paso por entender, respetar y convivir con una cultura diferente.

Por otra parte, otra de las funciones de la Comisión propuesta consistiría en vigilar, proteger y tomar todas las medidas necesarias para la defensa de los indios, velando por las condiciones de trabajo y retribución evitando, de esta manera, el abuso que pudieran infringir patrones, comerciantes e intermediarios, como asimismo presentar al Poder Ejecutivo proyectos de

⁷⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, pág. 331.

leyes y decretos tendientes a mejorar las condiciones generales, tal como se había previsto al crear organismo de igual tenor en años anteriores.

La comisión, continuando con el criterio iniciado por otras administraciones, también se encargaría de proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento del personal técnico destinado a la administración de los fondos de la comisión y la comercialización de los productos elaborados en las colonias. Por último poseía la facultad para distribuir tierras a las tribus o familias indígenas aisladas que se incorporaran a la "civilización", debiendo estimular hábitos de trabajo entre los indígenas a través de la acción formadora de escuelas y talleres que sirviesen de adaptación de los grupos humanos a la característica regional.

Con respecto a la distribución de las tierras, quedó establecido que el Ministerio de Agricultura dispondría por la repartición correspondiente, la escrituración como "reserva nacional indígena" de las siguientes tierras fiscales: en los territorios de Chaco, Formosa, Río Negro, Chubut y Neuquén, hasta treinta leguas en cada uno de estos territorios; en la gobernación de La Pampa, Santa Cruz y Los Andes diez leguas cada uno y de cinco leguas en el territorio de Tierra del Fuego. En todos los casos serían preferidas las zonas actualmente habitadas por mayor número de indígenas⁷⁵.

En dichas tierras el proyecto preveía la formación de colonias agrícola-ganaderas o de otra naturaleza que se adaptasen de manera más adecuada a las necesidades y características de la región y además determinó la estructura y organización de las mismas en cuanto a los elementos con que debería contar. En el interior de las colonias se asentarían viviendas y locales de trabajo y, a su vez, cada una de ellas dispondría de las siguientes servicios oficiales: destacamento policial, Registro Civil, sala de primeros auxilios, escuelas con programas adaptados al indígena, proveedurías de ramos generales y establecimientos que deberían otorgar créditos al colono indígena. En este sentido, para la construcción de las mencionadas dependencias, la comisión quedaba habilitada para extraer los materiales necesarios de la región, comprometiéndose a la reforestación paulatina de la zona de la reserva.

⁷⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, págs. 329-330. Aclaremos que el autor del proyecto retoma el criterio de la ley 817 (ley de inmigración del año 1876, art. 100) pero agrega como figura jurídica el tema de la escrituración no por familia o individuo, sino como reserva nacional indígena. Este tema luego es abordado cuando se discutieron las atribuciones del nuevo Consejo Agrario, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1940, págs. 221-222.

Entre otras disposiciones, establecía que dentro del ámbito de las colonias quedaba terminantemente prohibido la venta de bebidas alcohólicas y armas a los indígenas castigando a aquellas personas que no respetasen esta cláusula con multas y en caso de reincidencia con prisión de seis meses a dos años. De igual modo, a partir de la promulgación de dicha ley también se prohibía "todo desalojo de indígenas en el territorio de la Nación", salvo en casos excepcionales que la comisión considerase necesario para "el bien público": la misma aconsejaría el traslado de indígenas y sus familias a la colonia más cercana, sin especificar cuáles serían las situaciones en que se ponía en peligro el llamado "bien público".

Asimismo el proyecto se ocupaba de otro aspecto del funcionamiento de las colonias estableciendo las condiciones de ingreso de los indios y fijando los alcances de la comisión respecto a la disponibilidad que la misma tendría para entregar los insumos necesarios en forma gratuita; estipulaba que: los indígenas podrían llevar los elementos de trabajo o ganado de su propiedad y que, en caso de no disponer de los mismos, se otorgarían elementos de trabajo como semillas de cultivos y viveres para su mantenimiento en el transcurso del primer año de ingreso.

El último tema que aborda el proyecto se refiere a lo económico. En este sentido propuso, como los ensayos legislativos precedentes, la creación de un fondo de protección indígena para el cumplimiento de la presente ley, teniendo en cuenta los gastos que ocasionarían el pago del personal afectado a dicho proyecto, viáticos, compra y renovación de elementos, materiales de construcción, viveres, ropa, etc.⁷⁶.

Al estudiar los diferentes artículos que forman parte del proyecto del diputado Montagna, es interesante destacar que reitera las iniciativas de las administraciones anteriores: en primer lugar la propuesta de la creación de la Comisión Nacional de Protección al indígena que bajo la tutela del Estado, se ocuparía de su problemática en los territorios nacionales. En segunda

⁷⁶ El proyecto establece la formación de dicho fondo de la siguiente manera: "1. Por la suma de \$ 500.000 m/n que se destinará anualmente en el presupuesto general de gastos de la Nación. Luego de cuatro años de la sanción de esta ley, dicha partida será suprimida; 2. Por el 50% del producido de la venta de los productos de las colonias creadas por esta ley, pasando el otro 50% al colono indígena. Desde el tercer año de ingreso a la colonia, la comisión solo dispondrá del 25%, pasando el 75% al indígena; 3. Por el 25% de la venta y arrendamiento de campos fiscales en los territorios nacionales; 4. Por las multas e infracciones al artículo 10; 5. Por las donaciones que reciba la comisión a este fin". *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, pág. 330.

instancia retomó la figura del defensor de indios⁷⁷ con el objetivo de asesorar a ambas partes en cuestión. Insistió con el tema de velar por el buen cumplimiento de las condiciones de trabajo y tratar de evitar los conocidos abusos a los que eran sometidos los indios por los empleadores, comerciantes e intermediarios. Recordemos que con respecto a esta cuestión, el proyectado código de trabajo de J. V. González reservaba un apartado en el que reglamentaba el trabajo de los indios; al no haber sido aprobado, quedaba sin solución la fijación de los términos de los contratos de trabajo y las condiciones en que los indios desempeñaban el mismo. Por lo dicho, no sólo no se tenían pautas para la institucionalización de los contratos sino que, cuatro décadas después, se comprobaba que había empeorado la situación laboral de las comunidades indígenas.

Cabe preguntarse si el proyecto constituye una verdadera política de defensa de las comunidades de indios que habitaban los territorios nacionales pero apartadas de la sociedad, o bien, como entienden otros autores, simplemente escondía una política de violencia y sometimiento de dichas comunidades⁷⁸. A nuestro entender el proyecto cuenta con una serie de elementos, a los que nos hemos referido, que estarían dando la pauta de que se trata de una propuesta que, a partir de la tutela del Estado, llevaría a cabo una política de protección y vigilancia, de interés por rescatar lo propio de los indios y de adaptación de sus costumbres, a través de escuelas y talleres, a la vida nacional.

Por último, mencionemos que en 1940 se presentó el proyecto de creación del Consejo Agrario Nacional que alcanzó tratamiento legislativo y posterior sanción como ley casi sin aportes significativos en el tema que nos ocupa. Al respecto, de su extenso articulado, se desprende que sólo se refirió al indio en cuanto potencial poblador de tierras que se les acordarían en propiedad, siempre en el ámbito de los territorios nacionales, las cuales serían explotadas "teniendo en cuenta sus costumbres y métodos de trabajo". El mencionado artículo fue aprobado sin discusión alguna ni mereció un comentario por parte de los señores legisladores. También preveía la formación de colonias continuando con la organización ensayada en pro-

⁷⁷ La figura del defensor de indios apareció por primera vez y con tales atribuciones, en el proyecto de Código de Trabajo elaborado por Joaquín V. González en 1904 y que hemos analizado oportunamente en el apartado 2.

⁷⁸ Cfr. CARLOS MARTÍNEZ SARASOLA, *Nuestros paisanos los indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1997, pág. 409.

DOCUMENTO LEGISLATIVO	CONSTANTES	INNOVACIONES
1853 - Constitución Nacional	Acción tutelar del Estado	
1876 - Ley Nacional de Inmigración	Reserva de tierras en los límites de los territorios nacionales	
1904 - Informe oficial Biale-Masé y Proyecto de Código Nacional de Trabajo del Ministro Joaquín V. González	a- Defensor de Indios b- Patronato Nacional de Indios	a- Derecho a conservar las pautas culturales b- Legislar observando las necesidades de los indios c- Creación de colonias a solicitud de los indios d- Reconocimiento de los indios como legítimos dueños de las tierras e- Reconocimiento de la figura del cacique como referente de la comunidad f- Condición jurídica del indio: "menor"
1912 - Decreto de creación de la Dirección General de Territorios Nacionales y Decreto de creación de la Comisión Financiera Honoraria	a- Patronato Nacional de Indios b- Funcionarios ad-honorem	a- Inculcar en los indios la noción de propiedad, ahorro y moneda b- Servicio militar y voto obligatorio a indios "civilizados", según criterio estatal
1916 - Decreto de creación de la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios	a- Igualdad de funciones que la Comisión Honoraria de 1912 b- Funcionarios ad-honorem	
1925 - Proyecto del Ministro Vicente Gallo para la creación del Patronato Nacional de Indios	Mantiene las funciones de los anteriores Patronatos	Advertir la diferenciación de hábitos culturales y el grado de desarrollo de las diferentes comunidades indígenas a efectos de elaborar proyectos flexibles que contemplen esas particularidades
1939 - Proyecto del Diputado Montagna para la creación de la Comisión Nacional de Protección al Indígena	a- Creación de colonias b- Defensor de Indios c- Funcionarios ad-honorem	a- Creación de un museo preservando la cultura y las costumbres de los indios b- Adaptación e incorporación a la vida nacional respetando las condiciones regionales c- Las tierras se estructurarían como "reserva nacional indígena"
1940 - Ley de creación del Consejo Agrario Nacional	a- Otorgamiento de tierras según las costumbres y métodos de trabajo b- Creación de colonias en territorios nacionales	Las tierras no podían gravarse ni embargarse sin el consentimiento del Consejo Agrario Nacional

yectos anteriores. La particularidad que merece ser destacada es la distinción que hicieron los legisladores entre "ciudadanos nativos" e "indios": los primeros formarían colonias agrarias en tierras situadas en las fronteras del país⁷⁹, mientras que los segundos lo harían en los territorios nacionales pero no en la frontera. Esto nos demuestra que a mediados de este siglo había un acuerdo sobre la condición civil y jurídica del indio, aunque la misma no estuviese formulada legalmente: no apareció reconocido -por lo menos en la ley que tratamos- como "ciudadano nativo", sino simplemente como "indígena del país"; lo afirmado nos permite concluir que el indio no tenía un status jurídico definido y que, por otra parte, tampoco había -por parte de los poderes públicos- un decidido consenso por darle una solución definitiva a ese problema. Insistimos en que la única oportunidad en que el tema fue considerado -por lo menos en las fuentes documentales por nosotros consultadas hasta este momento- fue en oportunidad del proyecto de Código de Trabajo de Joaquín V. González en 1904.

Conclusiones

Al concluir nuestro trabajo se hace necesario retomar los diferentes puntos de vista que el historiador Hugo Humberto Beck planteaba para abordar el tema del indio. De esta manera el autor consideró cuatro aspectos desde los cuales puede ser estudiada la cuestión del indio:

- ❖ como un ciudadano incapaz de derecho civil que necesita de protección del Estado,
- ❖ como un enemigo contra el cual no se podía luchar pues ya no presentaba batalla,
- ❖ como una mano de obra barata cuya destrucción era un error económico,
- ❖ como una persona que necesitaba de una guía espiritual y educativa para alcanzar su plenitud.

⁷⁹ Conviene recordar que este criterio fue compartido desde décadas anteriores por los distintos cuerpos legislativos de la Nación, y si bien no estaba formulado ni escrito, contaba con el consenso tácito de los legisladores que siempre propusieron poblar las fronteras del país con ciudadanos nativos.

En tal sentido constituye una constante en el transcurso de las cuatro décadas analizadas, la tendencia de considerar al indio y su problemática como un apartado más en un proyecto general que abordase la colonización, la entrega de tierras, la organización y fomento de los territorios nacionales, o bien, la ordenación y reglamentación del trabajo; e insistimos que generalmente fue en proyectos, ya que las pocas medidas específicas sancionadas fueron vía decretos del Poder Ejecutivo nacional, y los mismos se limitaron a ratificar instituciones que ya habían sido establecidas anteriormente.

En virtud del análisis efectuado en las fuentes a las que hemos tenido acceso, podemos sostener que, hacia principios de siglo y en el marco de la legislación argentina, se detecta una tendencia arraigada en la opinión pública e intelectual relativa a la inferioridad, sometimiento, reducción e incluso exterminio del indio. Sin embargo, en forma simultánea, se observa una mentalidad -fundada en la tradición legislativa argentina desde 1813-, que considera al indio como hombre libre, ciudadano civil en igualdad de derechos con el resto de los habitantes del país. Esta comunión de ideas se expresó en todos los requerimientos por respetar y hacer cumplir dicha igualdad civil, aunque no alcanzase aún los derechos políticos, sin entender al indio como un ser "inferior" sino "distinto", por los usos y costumbres culturales de las comunidades aborígenes. Asimismo, y sin asumir una postura romántica tendiente a idealizar la figura del indio, postularon la necesidad de incorporarlo a la nacionalidad, pese a conservar los hábitos propios de su índole. Evidentemente, en este tema, nuestros autores siguieron la tradición jurídica española -representada por las Leyes de Indias- y trataron de conciliar las costumbres de los autóctonos con la tradición jurídica nacional que, desde 1810, los había incorporado en la letra de la ley, pero no en la práctica.

Esta toma de posición se consustancia y se expresa en la realidad del mundo del trabajo. En este sentido destacamos puntos de coincidencia entre Joaquín V. González, autor del proyecto de Código de Trabajo y los intelectuales Juan Bialet-Massé y Miguel Angel Garmendia, que aportaron el resultado de sus investigaciones para la elaboración del mencionado proyecto. Así expresaron que se observaba un vacío legislativo en cuanto a las medidas tendientes a efectivizar la incorporación del indio a la vida nacional, cuestionando la actitud poco definida del Estado argentino frente a las penosas condiciones de vida en que se hallaban las comunidades indígenas.

El Ministro González se hizo eco de las iniciativas acercadas por Garmendia y Bialet-Massé, aunque sin radicalizar demasiado los tópicos que incorporase al proyecto. Si bien entendió que era necesario nacionalizar e incorporar a la vida nacional a los indios, no adhirió a la solicitud de Garmendia relativa al enrolamiento en las filas del ejército, ya que escapaba al ámbito que involucraba el proyecto. Sí hizo suya la propuesta de Bialet-Massé quien, atendiendo al diagnóstico de la realidad en los territorios nacionales, establecía la creación de la figura del "protector de indios" y todo lo referido al respeto debido a los términos estipulados en los contratos de trabajo, jornadas de labor limitadas, pago del salario en efectivo y respeto a las pautas culturales de los indios. Destáquese también que la idea que sustenta al "defensor de indios", no expresa la inferioridad que siempre se le había adjudicado al indio, sino que, por el contrario, tenía como objetivo defenderlo de los excesos de los patrones. No debemos olvidar que las medidas de protección laboral emanadas del proyecto eran comunes a los obreros, sin importar si eran criollos, inmigrantes o indios; además, en el caso de criollos e inmigrantes, el proyecto preveía la institución de inspectores y mecanismos de control a efectos de vigilar el cumplimiento de dichas disposiciones en el ámbito urbano.

En cuanto a la política laboral proyectada por los gobiernos radicales, puede afirmarse que retoman los conceptos definidos por el ministro González, aunque no hicieron ninguna referencia a la condición jurídica y civil del indio. Por otra parte, es más restrictiva en cuanto al reconocimiento de derechos y garantías al trabajador indígena y no efectuó alusiones al ámbito agropecuario, siendo éste la base de la economía exportadora y la mano de obra ocupada en sus actividades, preferentemente aborigen, sobre todo en los territorios nacionales del Noroeste argentino. Podemos decir entonces que, en este sentido, el proyecto radical es eminentemente urbano, y, a la vez, ambiguo en algunos aspectos, ya que declamó derechos con alcance a todo el país para luego plantear excepciones a ciertos puntos de los territorios nacionales que afectaban directamente a mano de obra indígena.

Desde otro punto de vista, la postura del Poder Ejecutivo frente al tema de la incorporación del indio a la vida nacional se debatió ante la disyuntiva política o económica. La primera enfatizó la acción humanitaria del gobierno que debía proteger y amparar al indio, y la segunda, se relacionó estrechamente con el desarrollo productivo de las regiones en las que los indios cumplían un rol de vital importancia como mano de obra. El problema de asimilar o no al indígena estaba resuelto:

De acuerdo con tal concepción, no se buscó el exterminio del indígena, sino su asimilación. Se trataba de proteger al indio, pero no lo que el indio hacía, esto es su sociedad y su cultura. Siguiendo en nuestro análisis a Olaf Blixen, podemos afirmar que salvar al indio tranquilizaba la conciencia del civilizado que abogaba por los derechos del hombre y preservaba una mano de obra necesaria y oportuna para las empresas que operaban en la región. Salvar lo que el indio hacía era dañoso para los ideales y objetivos que se habían impuesto el Estado y la sociedad nacional, en su concepción economista de la vida⁸⁰.

Nuestra coincidencia con las afirmaciones de Beck nos exime de mayores comentarios: el Estado decidió incorporarlo por la vía del trabajo agropecuario sin plantearse como necesidad el resolver la problemática de su condición jurídica y el consecuente reconocimiento, valoración y preservación de su cultura.

Entonces, en función del carácter paternalista asumido por el Estado Nacional, el mismo persistió en la consideración del indígena como "menor": por lo tanto, su labor acentuó la tutela a través del dictado de una serie de disposiciones tendientes a reducirlos en colonias, para -de este modo- protegerlos dando cumplimiento al precepto constitucional. Sin embargo, vale aclarar que en ningún momento se hace alusión a la situación jurídica y legal del indio. Es evidente que la incorporación del indio a la vida nacional fue siempre pensada en términos de la sociedad civil y no de la sociedad política, ya que esporádicamente se pensó en incorporarlo como miembro de un consejo municipal en las colonias, o bien, otorgarle el derecho a voto cuando el funcionario público de turno determinase que estaba en condiciones de "civilización" para ejercerlo.

Si bien es cierto que se evidencia la intención de incorporar al indio, siempre se hizo manteniéndolo en el ámbito geográfico de los Territorios Nacionales, pero no en las fronteras -que se destinó con exclusividad a los argentinos nativos-. Y para alcanzar esta integración a la vida nacional, se plantearon diversas estrategias: por ejemplo, el trabajo agrícola, la escolarización, la inscripción en el registro civil, el servicio militar y por medio de la inducción pacífica al respeto de las autoridades civiles y los

derechos propios del habitante (propiedad, ahorro, moneda); sin embargo no podemos perder de vista que la inclusión de los mismos siempre estuvo sujeta a la resignación de ciertas pautas culturales propias de las comunidades aborígenes.

En síntesis, se observó una marcada diferencia en el ámbito de discusión de los poderes nacionales: se habló del indio del país, no del ciudadano argentino o nativo. Surge de esta manera la clara advertencia de que en la legislación realizada prevalecieron los intereses del Estado sin tener en cuenta las necesidades y exigencias de los indios. El indio fue considerado como un tercero imparcial al momento de legislar, es decir, fue objeto de la legislación sin ser consultado, a lo largo de las cuatro décadas estudiadas.

⁸⁰ HUGO HUMBERTO BECK, *Relaciones entre blancos e indios en los territorios nacionales de Chaco y Formosa, 1885-1950*, Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 1994, pág. 189.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Estrada, 1943.
- ALLENDE, Andrés R., "La guerra de fronteras durante la presidencia de Sarmiento", en *Humanidades*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 1961, t. XXXVII, vol. 2, págs. 57-59.
- ALLENDE, Andrés R., *La frontera y la campaña del Estado de Buenos Aires*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 1958.
- ALSINA, Adolfo, *La nueva línea de frontera*, Buenos Aires, Eudeba, 1977.
- ARGENTINA, Congreso de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, *Tratamiento de la cuestión indígena*, Buenos Aires, 1991.
- ASAMBLEA de Autoridades Mixes, Servicios del Pueblo Mixe y Escuela Nacional de Antropología e Historia de México, "Derechos indígenas en Naciones Unidas: reflexiones y propuestas", en *Boletín de Antropología Americana*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1990, n° 19, págs. 173-190.
- ASOCIACIÓN INDÍGENA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Foro Permanente "Los indígenas en la Reforma de la Constitución Nacional", *Los indígenas en la reforma de la Constitución Nacional: propuesta*, Buenos Aires, 1994.
- AUZA, Néstor Tomás, "La ocupación del espacio vacío: de la frontera interior a la frontera exterior, 1870-1910", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comp.), *La Argentina, del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, págs. 61-89.
- AVELLANEDA, Nicolás, *Estudio sobre las leyes de las tierras públicas*, Buenos Aires, La Facultad, 1915.

- BAILY, Samuel, *Movimiento obrero, nacionalismo y política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.
- BALAZOTE OLIVER, Alejandro Omar y Juan Carlos Radovich, "Procesos migratorios en dos reservas mapuches de Río Negro y Neuquén", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Buenos Aires, 1992-1993, n° 14, págs. 23-39.
- BAQUERO, Gastón, *Indios, blancos y negros en el caldero de América*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1991.
- BARROS, Alvaro, *Fronteras y territorios federales en las Pampas del Sur*, Buenos Aires, Hachette, 1957.
- BARROS, Alvaro, *Indios, fronteras y seguridad interior*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1975.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, "La desindianización de la Argentina", en *Boletín de Antropología Americana*, México, julio de 1985, págs. 39-50.
- BECHIS, Martha, "Instrumentos para el estudio de las relaciones interétnicas en el período formativo y de consolidación de los estados nacionales", en Cecilia Hidalgo y Liliana Tamagno (comp.), *Etnicidad e identidad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992, págs. 82-108.
- BECHIS, Martha, "Matrimonio y política en la génesis de dos parcialidades mapuches durante el siglo XIX", en *Memoria Americana, Cuadernos de Etnohistoria*, Buenos Aires, 1994, n° 3, págs. 41-62.
- BECHIS, Martha, "El camino de la etnohistoria", en *II Jornadas de Arqueología y Etnohistoria*, Río Cuarto, Universidad de Río Cuarto, 1995.
- BECK, Hugo Humberto, *Relaciones entre blancos e indios en los territorios nacional de Chaco y Formosa, 1885-1950*, Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 1994.
- BENDIX, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- BETHELL, Leslie, *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1991, t. 8.
- BIAGINI, Hugo, *Cómo fue la generación del ochenta*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1980.
- BIAGINI, Hugo (comp.), *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires, Belgrano, 1985.

- BIAGINI, Hugo, *La generación del Ochenta, Cultura y política*, Buenos Aires, Losada, 1995.
- BIALET-MASSÉ, Juan, *Informe sobre el estado de la clase obrera en el Interior de la República*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987, 2 t.
- BITTERLI, Urs, *Los "salvajes" y los "civilizados". El encuentro de Europa y ultramar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- BRADING, David A., *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BRIONES, Claudia, *La alteridad del "cuarto mundo". Una reconstrucción antropológica de la diferencia*, Buenos Aires, Ediciones del Sol, 1998.
- BRUNSWIG de BAMBERG, María, *Allá en la Patagonia*, Buenos Aires, Javier Vergara, 1995.
- CANAMASAS, Benito e Isabel Hernández, "Los Toldos: un enclave mapuche en la región pampeana", en *Suplemento Antropológico*, Asunción del Paraguay, diciembre de 1988, vol. 23, n° 2, págs. 87-131.
- CÁRCANO, Miguel Angel, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- CARRASCO, Norita, "Indigenismo y democracia. Clientes, políticos, punteros, caciques, gente", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Buenos Aires, 1994, n° 15, págs. 9-22.
- CERDA PINCHEIRA, Patricia, "La frontera en Chile: un análisis comparativo", en *Nueva Historia, Revista de Historia de Chile*, Londres, 1988-1989, n° 17, págs. 47-56.
- CHÁVEZ-CHÁVEZ, Jorge, "Retrato del Indio Bárbaro. Proceso de Justificación de la Barbarie de los Indios del Septentrión Mexicano y formación de la cultura nortea", en *New Mexico Historical Review*, october 1998, vol. 73, n° 4, págs. 389-424.
- CHIARAMONTE, José Carlos, "Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Ravignani"*, Buenos Aires, 1° semestre de 1989, tercera serie, n° 1.
- CHOQUE ALDANA, Marlene, "Medios de comunicación, Identidades colectivas y Construcción de Ciudadanía en Bolivia", en *América Latina, Hoy*, revista de Ciencias Sociales, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1999, n° 19, págs. 45-56.

- CLEMENTE, Hebe, *El Radicalismo, trayectoria política*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987.
- COLASO, Susana, "Noticias sobre los Mocobíes actuales del Chaco", en *Folia Histórica del Nordeste*, Resistencia, 1988-1989, n° 8, págs. 123-130.
- CORDEU, Edgardo Jorge, "Los Chamacoco o Ishir del Chaco Boreal. Algunos aspectos de un proceso de desestructuración étnica", en *América Indígena*, México, 1989, vol. 49, n° 3, págs. 545-604.
- CUCCOSESSE, Horacio, "El pensamiento económico-social de Carlos Pellegrini y la organización del trabajo", en *Trabajos y comunicaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1967, vol. 17.
- DE LA CRUZ, Luis María, "La situación de ocupación territorial de las comunidades aborígenes del Chaco salteño y su tratamiento legal" en *Suplemento Antropológico*, Asunción del Paraguay, diciembre de 1989, vol. 24, n° 2, págs. 87-144.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, años 1900-1943.
- Diario de Sesiones del Senado de la Nación*, años 1900-1943.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (comp.), *Etnia y Nación en América Latina*, México, Consejo Nacional para la cultura y las artes, 1995.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor, "Formación nacional y cuestión étnica", en *Boletín de Antropología Americana*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1990, n° 19, págs. 49-64.
- DOUCET, Gastón Gabriel, "La abolición del tributo indígena en las provincias del Río de la Plata: indagaciones en torno a un tema mal conocido", en *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Historia del Derecho, 1993, n° 23, págs. 133-207.
- EBERLE, Adriana Susana, *Inmigrantes, criollos e indios como instrumentos de poblamiento, 1880-1900*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1984.
- EBERLE, Adriana Susana, *La política migratoria en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1985.
- EBERLE, Adriana Susana, *El indígena como protagonista de poblamiento, 1880-1900*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1987.
- EBERLE, Adriana Susana, *El problema de la frontera en el ideario de Domingo Faustino Sarmiento, 1875-1888*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1988.
- EBERLE, Adriana Susana, *Una olvidada ley de traslado de la frontera*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1989.
- EBERLE, Adriana Susana, *La política migratoria en el Parlamento Argentino durante la primera presidencia de Julio Argentino Roca*, presentado en las Jornadas *El nacimiento de la Argentina moderna*, organizadas por el Museo Roca, Buenos Aires, 1990.
- EBERLE, Adriana Susana, *Roca y el desierto en la prensa sarmientina*, presentado en las *Primeras Jornadas "La Argentina moderna"*, organizadas por el Museo Roca, Buenos Aires, 1991.
- EBERLE, Adriana Susana, *El protagonismo de la inmigración y la colonización en el plan de avance de la frontera formulado por Sarmiento, 1875-1888*, presentado en las *Jornadas Sarmiento y su tiempo*, organizadas por el Museo Histórico Sarmiento, Buenos Aires, 1992.
- EBERLE, Adriana Susana, *Algunas consideraciones sobre la política migratoria en las presidencias de Julio Argentino Roca, un análisis comparativo*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1992.
- EBERLE, Adriana Susana, *El Código de Trabajo de 1904: génesis y frustración de una iniciativa progresista*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1992.
- EBERLE, Adriana Susana, *La política migratoria en el Parlamento Argentino durante la segunda presidencia de Julio Argentino Roca*, en *Estudios de Inmigración 1*, Bahía Blanca, Centro de Estudios Regionales (UNS), 1993, págs. 71-100.
- EBERLE, Adriana Susana, "Sarmiento, defensor de la civilización del indígena", en *Terceras Jornadas Sarmiento y su tiempo*, Buenos Aires, Museo Histórico Sarmiento, 1995, págs. 59-74.
- EBERLE, Adriana Susana, *El Código de Trabajo de 1904 bajo la óptica de los distintos grupos políticos. De la acción innovadora a la reacción intransigente*, presentado en el Primer Congreso de Historia del Movimiento Obrero Argentino, Buenos Aires, Confederación General del Trabajo - Museo Roca - Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- EBERLE, Adriana Susana, *La historiografía argentina, 1880-1910, de la tradición romántica a la experiencia liberal positivista*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1996.
- EBERLE, Adriana Susana, *La "Ley González": críticas y cuestionamientos que determinaron su aplazamiento (1904)*, en *Actas del Octavo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina* organizado por la

- Academia Nacional de la Historia en La Rioja, 1992; Buenos Aires, 1998.
- EBERLE, Adriana Susana y Claudia Iribarren, "La condición del indígena a la luz de la legislación obrera de principios de siglo", en *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998, n° 26, págs. 105-144.
- EQUIPO NACIONAL DE PASTORAL ABORÍGEN, *Con presencia y protagonismo: los indígenas en la reforma constitucional*, Buenos Aires, 1994.
- ESPINOSA, Oscar, "Los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y el uso político de los medios de comunicación", en *América Latina, Hoy*, revista de Ciencias Sociales, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1999, n° 19, págs. 91-100.
- FLORIA, Carlos y César García Belsunce, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Kapelusz, 1992, t. 2.
- GALEANA, Patricia, "Cultura y derecho de los pueblos indígenas de México", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, marzo-abril de 1996, año X, vol. 2, n° 56.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Los derechos de los indígenas", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, marzo-abril de 1986, año X, vol. 2, n° 56.
- GARMENDIA, Miguel Angel, "La condición jurídica del indio", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Buenos Aires, 1901, págs. 54-61.
- GARMENDIA, Miguel Angel, "Ensayo sobre la legislación de indios", en *Revista Nacional*, Buenos Aires, 1908, n° 45.
- GARMENDIA, Miguel Angel, "Los últimos indios de Misiones", en *Revista Nacional*, Buenos Aires, 1908, n° 46.
- GERBI, Antonello, *La disputa del Nuevo Mundo: Historia de una polémica, 1750-1900*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- GEERTZ, Clifford, *The interpretation of Cultures*, New York, Harper Torchbooks, 1973.
- GOLLUSCIO, Lucía, "Ejecución e identidad: los Tayil mapuches", en C. Hidalgo y L. Tamagno (compil.), *Etnicidad e identidad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992.
- GÓMEZ-MARTÍNEZ, José Luis, "Mestizaje y Frontera como categorías culturales iberoamericanas", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, enero-junio de 1994, vol. 5, n° 1, págs. 5-19.
- GONZÁLEZ, Joaquín V., "Patria y democracia", en *Obras completas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1935, vol. XI.
- GONZÁLEZ, Joaquín V., "Proyecto de ley nacional del trabajo", en *Obras completas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1935, vol. VI.
- GONZÁLEZ de SAN SEGUNDO, Miguel A., "El elemento indígena en formación del Derecho Indiano", en *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1982, n° 11, págs. 401-453.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "El estado pluricultural de derecho", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, enero-abril de 1997, n° 88.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Una filosofía del derecho indígena: desde una historia presente de las mentalidades jurídicas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, mayo-agosto 1997, n° 89.
- GORDILLO, Gastón, "Después de los ingenios: la mecanización de la zafra saltojujeña y sus efectos sobre los indígenas del Chaco centro occidental", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, abril-junio de 1997, vol. 35, n° 137, págs. 105-126.
- GORDILLO, Gastón, "Entre el monte y las cosechas: migración estacionales y retención de fuerza de trabajo entre los tobas del oeste de Formosa (Argentina)", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos, abril de 1996, n° 32, págs. 135-167.
- GORDILLO, Gastón, "La presión de los más pobres: reciprocidad, diferenciación social y conflicto entre los Tobas del Oeste de Formosa", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Buenos Aires, 1994, n° 15, págs. 53-82.
- HALPERIN DONGHI, Tulio, "Un nuevo clima de ideas", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comp.), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980.
- HERMITE, Esther, *Estudios sobre la situación de los aborígenes de provincia del Chaco y políticas para su integración a la sociedad nacional*, Posadas, Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 1995, 3 vol.
- HERNÁNDEZ, Isabel, *Derechos humanos y aborígenes. El pueblo Mapuche*, Buenos Aires, Ediciones Búsqueda, 1985.

- HERNÁNDEZ, Isabel, "Los pueblos y las lenguas aborígenes en la actualidad", en *América indígena*, México, julio-septiembre de 1987, vol. 47, n° 3, págs. 409-417.
- HERRERA CARAMUTI, Horacio Alberto, "La vivienda aborigen: su problemática y protección jurídica", en *Revista Notarial*, Córdoba, Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba, 1996, n° 71.
- HINTZE de MOLINARI, Gloria, "Género e indigenismo", en *Cuadernos Americanos, nueva época*, marzo-abril de 1999, vol. 2, págs. 106-113.
- HIGHTON, Elena I., "El camino hacia el nuevo derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria en la Constitución de 1994", en *Revista de Derecho privado y comunitario*, Buenos Aires, 1994, n° 7, págs. 277-314.
- HODARA, Joseph, "Escritura y frontera noroeste mexicana: bases para una investigación", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, enero-junio de 1994, vol. 5, n° 1, págs. 103-113.
- INGENIEROS, José, "Sociología argentina", en *Obras completas*, Buenos Aires, Mar Océano, 1961, t. VI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS, "Situación actual", en *Boletín de la Comisión de Población y Desarrollo*, Buenos Aires, octubre de 1994, n° 5, págs. 4-6.
- IRUROZQUI, Marta, "La ciudadanía clandestina: democracia y educación indígena en Bolivia, 1826-1952", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, enero-junio de 1999, vol. 10, n° 1, págs. 61-87.
- JONG, Ingrid de, "Procesos migratorios de población indígena: la tribu de Coliqueo en Los Toldos (Provincia de Buenos Aires)", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Buenos Aires, 1994, n° 15, págs. 37-51.
- KORN, Alejandro, *Influencias filosóficas en la evolución nacional*, Buenos Aires, Claridad, 1936.
- KUPERMAN, Teresa H. de, "Situación actual de los aborígenes Mbya de la provincia de Misiones", en *Suplemento Antropológico*, Asunción del Paraguay, diciembre de 1988, vol. 23, n° 2, págs. 149-158.
- LENTON, Diana Isabel, "Relaciones interétnicas: derechos humanos y autocrítica en la generación del 80", en Juan Carlos Radovich y Alejandro Balazote (comp.), *La problemática indígena*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992, págs. 27-65.

- LEVAGGI, Abelardo, "Notas sobre la vigencia de los derechos indígenas y la doctrina indiana", en *Revista Complutense de Historia de América*, Madrid, Ed. Complutense, 1991, n° 17.
- LEVAGGI, Abelardo, "Los tratados entre la Corona y los indios y el plan de conquista pacífica", en *Revista Complutense de Historia de América*, Madrid, Ed. Complutense, 1993, n° 19.
- LEWIS, Colin, "La consolidación de la frontera argentina a fines de la década del setenta: los indios, Roca y los ferrocarriles", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comp.), *La Argentina, del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, págs. 469-496.
- LUENGO, Enrique, "La otredad indígena en los discursos sobre la identidad latinoamericana", en Roland Anrup y Edmé Domínguez R. (ed.), *Anales, nueva época*, Göteborg, Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg, 1998, n° 1, págs. 37-54.
- MAEDER, Ernesto J. A., *Atlas histórico y urbano del Noreste argentino*, Chaco, MAPFRE, 1994.
- MALDONADO, Horacio, "Derecho y defensa legal. Nueva alternativa de la lucha indígena", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Buenos Aires, 1994, n° 15, págs. 237-241.
- MANDRINI, Raúl José, "Frontera y relaciones fronterizas en la historiografía argentino-chilena. A propósito de un reciente libro de Sergio Villalobos", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Buenos Aires, 1° semestre de 1991, n° 3, págs. 139-145.
- MANZANO-MANZANO, Juan, "Las leyes y costumbres en el orden de prelación de fuentes del Derecho Inadiano", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1967, n° 18, págs. 65-71.
- MARTÍNEZ SARASOLA, Carlos, "La pluralidad étnica argentina", en *Suplemento Antropológico*, Asunción del Paraguay, junio de 1990, vol. 25, n° 1, págs. 225-235.
- MARTÍNEZ SARASOLA, Carlos, *Nuestros paisanos los indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1992.
- MATOS MOCTEZUMA, Eduardo, "Indigenismo: pasado y presente", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, marzo-abril de 1996, año X, vol. 2, n° 56.

- NACUZZI, Lidia, "Los grupos étnicos de la Patagonia y sus transformaciones culturales y políticas (siglos XVI y XIX)", en *Fronteras, Etnias, Culturas, América Latina, siglos XVI-XIX*, Quito, Ediciones ABYA-YALA, 1996.
- NAVARRO FLORÍA, Pedro, "Salvajes, bárbaros: la construcción de la vida de la barbarie en la frontera sur argentina y chilena (siglos XVIII y XIX)", en *Boletín de Historia y Geografía*, Santiago de Chile, Universidad Católica Blas Cañas, 1997, n° 13.
- OLIVEROS, Martha Norma, "La construcción jurídica del régimen tutelar del indio", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1967, n° 18, págs. 105-128.
- "ORGANISMOS que se ocuparon de la cuestión indígena", en *Boletín de la Comisión de Población y Desarrollo*, Buenos Aires, octubre de 1994, n° 5, pág. 2.
- OSZLAK, Oscar, *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, Estudios CEDES, 1978, vol. 1, n° 3.
- PAEZ, Jorge, *La conquista del desierto*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1970.
- PÉREZ, Antonio, "Los dioses contra el Azar versus el Azar de los dioses: las catástrofes naturales y los pueblos indígenas", en *América Latina, Hoy*, revista de Ciencias Sociales, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1999, n° 19, págs. 101-110.
- PINTO RODRÍGUEZ, Jorge (editor), *Araucanía y Pampas, Un mundo fronterizo en América del Sur*, Temuco, Ediciones Universidad de la Frontera, 1996.
- "POBLACIONES indígenas", en *Boletín de la Comisión de Población y Desarrollo*, Buenos Aires, junio de 1994, n° 2, págs. 2-5.
- POVEDA, Alberto del Rey, "Las expulsiones y desplazamientos en las comunidades indígenas de los altos de Chiapas: Consecuencias no anticipadas de la modernización", en *América Latina, Hoy*, revista de Ciencias Sociales, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1999, n° 19, págs. 13-22.
- QUIJADA, Mónica, "Ancestros, ciudadanos, piezas de museo. Francisco P. Moreno y la articulación del indígena en la construcción nacional

- argentina", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, julio-diciembre de 1998, vol. 9, n° 2, págs. 21-46.
- RAMA, Angel, *La crítica de la cultura en América Latina*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1985.
- REX GONZÁLEZ, A., "Informe sobre Argentina", en *Anuario Indigenista*, México, Instituto Indigenista Interamericano, diciembre de 1967, vol. XXVII, págs. 26-47.
- RIBEIRO, Darcy, *Fronteras indígenas de la civilización*, México, Siglo XXI, 1971.
- RIBEIRO, Darcy, "Los indios y el Estado Nacional", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, mayo-junio de 1996, año X, vol. 3, n° 57.
- RIVERA, Fredy, "Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones", en *América Latina, Hoy*, revista de Ciencias Sociales, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1999, n° 19, págs. 57-64.
- ROMERO, José Luis, *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Solar, 1983.
- SAMPAY, Arturo Enrique, *Las Constituciones de la Argentina, 1810-1972*, Buenos Aires, Eudeba, 1975.
- SÁNCHEZ, Francisco y Flavia Freidenberg, "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio", en *América Latina, Hoy*, revista de Ciencias Sociales, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1999, n° 19, págs. 65-80.
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. y otros, *La reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN, Consejo Agrario Nacional, *El problema indígena en la Argentina*, Buenos Aires, 1945.
- SLAVSKY, Leonor, "Teoría antropológica y políticas indigenistas en América Latina", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Buenos Aires, 1992-1993, n° 14, págs. 121-142.
- SODI, Demetrio, "Guía general de la población indígena en la Argentina", en *Anuario Indigenista*, México, Instituto Indigenista Interamericano, diciembre de 1962, vol. XXII, págs. 9-13.

- SOLÍS, Leonardo León, "Guerras Pehuenche-Huiliche en Araucanía y las Pampas. 1760-1765", en *Historia*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, vol. 31, págs. 113-145.
- SVAMPA, Maristella, *El dilema argentino: civilización o barbarie*, Buenos Aires, El cielo por asalto, 1994.
- TABOADA TERÁN, Néstor, *Indios en rebelión*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.
- TESLER, Mario, *Racismo contra el indio en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1989.
- TRABULSE, Elías, "Los orígenes científicos del indigenismo actual", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, marzo-abril de 1996, año X, vol. 2, n° 56.
- TRAVERSO, Juan A., "Los derechos humanos de los pueblos indígenas (normas de la Constitución Argentina de 1994 y tratados internacionales)", en *Jurisprudencia argentina*, Buenos Aires, 1996, t. 3, págs. 1031-1040.
- VILLALOBOS, Sergio et al., *Relaciones fronterizas en la Araucanía*, Santiago de Chile, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 1982.
- VILLORO, Luis, "En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, marzo-abril de 1996, año X, vol. 2, n° 56.
- WALTHER, Carlos, *La conquista del desierto*, Buenos Aires, Eudeba, 1970.
- WEINBERG de MAGIS, Liliana, "La identidad como traducción", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, enero-junio de 1994, vol. 5, n° 1, págs. 21-35.
- WEINBERG, Félix, "Sarmiento y el problema de la frontera (1854-1858)", en Academia Nacional de la Historia, *Congreso Nacional sobre la conquista del Desierto*, Buenos Aires, 1980, t. I, págs. 495-509.
- YUNQUE, Alvaro, *Calfucurá, la conquista de las Pampas*, Buenos Aires, A. Zamora, 1956.
- ZEAL, Leopoldo, "El problema indígena", en *Cuadernos Americanos*, México, Universidad Autónoma de México, marzo-abril de 1996, año X, vol. 2, n° 56.
- ZEBALLOS, Estanislao, *La conquista de quince mil leguas*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.
- ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, "La condición jurídica de los grupos sociales superiores en la Argentina (siglos XVI a XVIII)", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1961, n° 12, págs. 106-146.

APENDICE

1° Informe Oficial de Juan Biale-Massé, Fragmentos.

"Me fijo en primer término en el indio, porque es el elemento más eficiente del progreso e importante en el Chaco: sin él no hay ingenio azucarero, ni algodón, ni nada importante. Es él el cosechero irremplazable del algodón; nadie maní, ni nada importante. Es él el cosechero irremplazable del algodón; nadie supera en el hacha, ni en la cosecha del maní.

"Si los propietarios del Chaco miraran este asunto con el mayor y más crudo los egoísmos, pero ilustrado, serían humanitarios por egoísmo, y cuidarían a los indios siquiera como a animales insustituibles para labrar sus fortunas; pero es seguro que no lo harán si la ley no lo impone y con mano fuerte.

"Esto no quiere decir que no haya hombres suficientemente ilustrados como para tratar a los indios como se debe: cumplir lealmente los contratos con ellos celebrados, pagarles en billetes de la Nación el precio de su trabajo, y dejarlos en completa libertad de gastar su dinero como mejor les cuadre, sin proveedurías explotadoras, sin engaños en los pagos y respetando en ellos su condición de hombres y sus hábitos y costumbres, que tienen el derecho perfecto de conservar, mientras con ellos no causen daño a nadie.

"Tal es el señor Mateo Briolini, de la colonia Benítez, cuyo establecimiento visité en su ausencia, y cuyas propiedades son de lo mejor en el Chaco, tanto que apenas la envidia se atreve a morderlo por la espalda con críticas más o menos ridículas. Pero su nombre lo conocen todas las tribus del Chaco, hasta más allá del Pilcomayo.

"Cuando al otro extremo del Chaco, en el Valle de Ledesma, interrogué a varios caciques, me dijeron que sabían por los abajeños que Briolini era un hombre bueno y humano - "Amigo bueno, ese".

"El indio tiene la preocupación de no salir al trabajo cuando llueve entre el día; siquiera sea una hora después de salir, se mete en el toldo y no hay quien lo saque. ¿Es eso una preocupación? ¿Un pretexto de haraganería? Yo creo que es

una precaución instintiva contra el beri-beri y las neumonías en general, mucho más razonable que otras que profesan gentes que se llaman civilizadas e ilustradas.

"El indio tiene un terror pánico a la viruela y huye de ella como del fuego; el médico del territorio, doctor Vadillo, vacuna periódicamente, y los primeros que acuden son los indios, dejando no importa qué trabajo, y se cuidan durante el desarrollo; yo creo que hacen perfectamente y que dan una lección a los civilizados, que se dejan estar sin el preservativo y privan a sus hijos de tal beneficio.

"Cuando los indios salen al trabajo, quedan un 25 o un 30 por 100 en los toldos, y se hace de esa costumbre cargo de haraganería; están en su perfecto derecho también; ni hay ley que les obligue al trabajo continuo, ni tampoco es verdad que estén de ociosos. Unos tejen sus pitas; otros he visto ir a pescar a las lagunas, ocupación a que son muy aficionados y muy hábiles; es de verlos atravesar a un dorado entre dos aguas con sus flechas; y en fin, ellos hacen lo que les parece o mejor les cuadra, sin que nadie tenga derecho de pedirles cuentas, que ellos no piden a los cristianos que se pasan su tiempo en las tabernas o en los clubes y confiterías.

"Se dice que el indio es ratero, cuatrero, cruel, y ciertamente hay entre los indios hombres que son malos y viciosos; tómese la estadística de los departamentos que se quiera en las provincias más ilustradas, y se verá sino tiene uno solo, más casos que todo el Chaco junto.

"Nada justifica el crimen; pero quien ha visto lo que sucede en el Chaco, quien ha recorrido los toldos y oído las quejas de los indios, comprobándolas muchas veces por sí, pocas veces contradichas por los que tienen interés en hacerlo y casi nunca por imparciales, se explica hechos como los de los malogrados Ibarreta y Clerveaux y otros más atroces que pudieran producirse.

"El excelentísimo Gobierno me ha nombrado para que le informe la verdad y creo que se la debo completa.

"El indio es naturalmente bueno y manso. Tímido, con la timidez de tres siglos de persecución, sin el alivio de una victoria, acobardado por el continuo desastre, cazado como una fiera y sin derecho a radicarse en ninguna parte, se le piden virtudes de que carecen sus detractores.

"Su tendencia natural es a ganar el monte; pero cuando en la persecución se produce el entrevero, tiene arranques de fiera acorralada; ¿hay cosa más natural?

"El indio es sobrio hasta la frugalidad; en el trabajo mismo se contenta con las piltrafas que le dan en vez de carne, cuatro choclos, un pedazo de zapallo y un puñado de sal; y así, tan mal alimentado, da un trabajo superior a los mejores obreros, porque, acostumbrado a sufrir los rayos del sol en su completa desnudez, nada le importa de la temperatura ni del mosquito y aguanta las demás sabandijas.

"Su fuerza muscular es de las más notables entre las tribus salvajes del mundo, como lo demuestra el cuadro número 2, relativo a este asunto. Los que se admiran de la flojedad del indio chaqueño, ignoran que la fuerza desarrollada es proporcio-

nal al grado de cultura de los pueblos, ignoran la ley del menor esfuerzo, ignoran todo, hasta se ignoran a sí mismos.

"El salvaje australiano y el africano, ni bajo el látigo del comitre dan fuerzas semejantes a las del chaqueño, y los maorís no le alcanzan con mucho.

"Como se ve en el referido cuadro, las fuerzas son muy desiguales, y las diferencias responden al grado de civilización de las diversas tribus, y así también su constitución física y aspecto externo. Desde el matak, que es más feo que los japoneses o coreanos, hasta el esbelto mocoví y el elegante chiriguano, hay una escala muy larga; pero ninguno carece de la fuerza necesaria para los trabajos ordinarios. He visto a las mujeres trabajar terraplenes de ferrocarril y llenar su tarea en ocho horas tan bien como cualquier cristiano.

"El indio es desconfiado; tiene razón de serlo; son tan raros los casos en que se le cumplen los contratos y promesas, que sólo tiene fe en el contrato escrito, y lo pide como una garantía.

"Vea V. E. cómo se satisface esta exigencia legal:

"Conste por el presente que el cacique..... se compromete a trabajar con su gente en este ingenio, durante la cosecha del presente año, habiendo recibido adelantados mercaderías y dinero.

Ingenio..... á.... de..... 19....

Hay un sello del Ingenio

Firma social del Ingenio"

"El pobre cacique me mostró este contrato, sacándolo de un tubo de caña, delante de uno de los dueños. Puede V. E. imaginarse el efecto que me hizo; y el esfuerzo que necesité hacer para mantener la cara impassible, como lo exigía mi posición oficial en aquel momento. El hecho no necesita comentarios.

"Un indio del Chaco oriental conserva en su poder una multitud de contratos. No sabe leer ni escribir; pero uno está doblado en cuadro, otro a lo largo, otro en punta, y otro señalado con una línea roja y otro con una negra, y así los distingue todos.

"Ninguno le ha sido cumplido. Toma uno y me dice: "Lee". -Lo leo, es un contrato un poco más explícito que el transcripto. Debían, al fin del trabajo, entregársele diez caballos, cinco yeguas y mercaderías, si la tribu trabajaba en toda la cosecha; tres días antes de acabar, un capataz da de latigazos a dos indios, gritan, se sublevan; el indio ha perdido lo que decía el contrato.

"Y así me importuna para que lea otro y otro, hasta que me canso.

"Este indio tiene fama de ser un gran bribón; así lo dicen los firmantes de los contratos que él guarda. Según los informes, parece que efectivamente una vez dio un malón y se llevó unas vacas; el indio jura que fueron menos que las que le debían en virtud de un contrato de trabajo que no le habían pagado, y como era año malo, dice que las cobró así, porque la tribu tenía hambre y había reclamado en vano muchas veces.

"Es curioso observar al indio con su papel, cuando cree que le han faltado al contrato; busca un cristiano y le dice: "Cristiano, lee". Después refiere lo que le

han hecho, se calla, se va. No protesta, pero no lo olvida nunca. Cuando llega la ocasión saca sus papeles doblados o del tubo y hace la cuenta del último centavo que le robaron..." (págs. 55-59)

"En resumen; en este largo capítulo mis conclusiones serían proyectar lo siguiente:

"1. Crearse un Patronato Nacional de Indios, bajo la dependencia del Ministro del Interior, que será su presidente nato, y se compondrá de un vocal, que haya desempeñado la magistratura a lo menos diez años; de un ingeniero agrónomo que haya residido en el Interior del país a lo menos diez años, dos ex diputados, o ex senadores o ex gobernadores de territorios nacionales o jefes del ejército que hayan ejercido mando en territorio nacional, con un secretario, los que gozarán de los sueldos que fije la ley de presupuesto.

"2. El Patronato Nacional de Indios tendrá a su cargo cumplir y hacer cumplir las leyes que se dictaren, relativas a los indios, presidir su protección y defensa, y proponer los reglamentos y ordenanzas que creyese convenientes a los objetos de su misión, proponer los empleados superiores y nombrar para sí los inferiores, a propuesta de los primeros, que se crean por la presente ley.

"3. Se nombrarán cuatro inspectores generales, dos para los territorios nacionales del Norte y para los del Sur, cuya misión será vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los empleados locales en la protección y defensa de los indios en cada una de las colonias de indígenas que se crean por la presente ley, cumpliendo y haciendo cumplir las leyes del patronato, los reglamentos e instrucciones que se les dieren.

"4. En cada colonia habrá un juez de paz, un comisario de policía, un defensor de indios y un sacerdote exclaustrado que ejercerán la autoridad en el ramo que a cada uno corresponda, y unidos al cacique y a los maestros de las escuelas que hubiere formarán el Consejo de la Colonia.

"5. El Consejo ejercerá las funciones municipales en el pueblo de cada colonia; propondrá a la Junta del Patronato Nacional, por intermedio del inspector general, los reglamentos que creyese convenientes o necesarios sobre el gobierno de la colonia, cultivos y plantaciones, de modo de alentar a los indios en el progreso de su cultura y cuanto creyese conveniente a los fines de su institución.

"6. El juez de paz resolverá toda cuestión entre partes que se le sometieren, por equidad, y sin que ningún proceso por acción civil o comercial pueda durar más de tres días.

"En materia de delitos tendrá las mismas atribuciones que asigna el Código Nacional de Procedimientos en lo Criminal a los jueces de instrucción y correccionales, procurando mitigar el rigor de las leyes; aplicando penas suaves y en lo posible de carácter moral; acelerando los procesos de manera que ninguno dure más de siete días, al dictar sentencia procurar convencer al reo de la justicia y necesidad del castigo.

"En los casos en que el Código impone penas de presidio o penitenciaria, instruirá los sumarios en el menor tiempo posible y los remitirá al juez de primera instancia del territorio, junto con los reos, en los casos en que proceda la prisión preventiva.

"Actuará con un secretario encargado del Registro Civil de la Colonia.

"7. El comisario de policía ejercerá y hará ejercer a los subordinados que tuviese la autoridad que invisten generalmente, con la mayor suavidad posible, evitando toda vejación innecesaria y en todo caso los golpes y castigos corporales, ni hacer uso de armas sino en defensa propia.

"Procederá con toda actividad y energía a la detención de todo el que cometa un acto cualquiera de persecución o depredación contra los indios, así como los que éstos cometan contra los extraños.

"8. Se creará en cada colonia una escuela primaria elemental mixta de ambos sexos, con los profesores auxiliares que requiera el número de asistentes. Los maestros y maestras deberán ser casados y vivir con sus cónyuges en la colonia.

"Los maestros, además de la enseñanza de los niños, procurarán enseñar idioma nacional a los adultos que lo solicitaren, pero los maestros deberán hacer propaganda más persuasiva y eficaz para lograr la asistencia.

"Igualmente se procurará la enseñanza de labores a las mujeres, y serán de preferente atención de los maestros la enseñanza de los trabajos manuales y del canto escolar.

"9. Un sacerdote argentino, nativo o nacionalizado, además del cura parroquial, dará la enseñanza religiosa y procurará por todos los medios convencer a los indígenas de la conveniencia y utilidad para ellos de la asistencia a las escuelas aprendizaje del idioma nacional.

"10. En cada colonia se reservarán dos lotes por cada ciento para darlos capataces agrícolas, los que estarán encargados de enseñar a los indígenas, de un modo meramente práctico y ejemplar, el manejo de las máquinas y herramientas agrícolas y los cultivos apropiados en la colonia.

"Los lotes quedarán de propiedad de los capataces que hayan desempeñado cinco años esta enseñanza, sin perjuicio de las retribuciones que les asigne la ley de presupuesto.

"Se crearán las becas que sean necesarias en las escuelas industriales de Nación o de las Provincias más próximas, para dos alumnos indígenas en cada oficio mayores de quince años, que tengan la enseñanza primaria y que voluntariamente lo pidieren.

"11. El defensor de indios ejercerá en las colonias todas las funciones asignadas por las leyes generales a los defensores de menores e incapaces, y además:

"Recibirán los pedidos de trabajadores que le dirigiesen los particulares, autoridades o Bolsas de trabajo; hará conocer a los indios las condiciones precisas del trabajo, los salarios y retribuciones ofrecidas y formulará los contratos correspondientes de conformidad a lo establecido en la presente ley.

"Ningún indígena podrá ser compelido a la aceptación de un contrato de trabajo; pero una vez aceptado por la tribu, si alguno se retirase del trabajo deberá ésta reemplazar la vacante o se descontará la falta. El defensor que hubiese firmado el contrato, el más próximo al lugar de la ejecución, y todas las personas que componen el Patronato tienen personería para reclamar judicialmente el cumplimiento del contrato, aunque alguno o algunos de sus miembros estime que él se cumple bien.

"El defensor evitará, en cuanto sea posible, que los indígenas maltraten a los niños y procurará su asistencia a las escuelas.

"12. En los respectivos territorios nacionales que actualmente habitan o en el más próximo se dará a cada tribu de indígenas una legua kilométrica por cada cien personas mayores de doce años que la compongan o fracción que no baje de cincuenta. Toda duda fundada sobre la edad, será resuelta del modo más favorable a los indígenas. El terreno concedido a cada tribu se denominará Colonia de indígenas, de -con el aditamento del nombre del lugar-, y si éste no lo tuviere se le dará el de un hecho histórico nacional o de algún prócer de la Nación.

"Se procurará que cada grupo de colonias no exceda de ochocientos habitantes al tiempo de la concesión, y que diste cada grupo del más inmediato a lo menos veinticinco kilómetros y que las tierras sean buenas y susceptibles de cultivos capaces de satisfacer las necesidades de los colonos, ayudados de su trabajo fuera de la colonia.

"13. En cada colonia se demarcará un pueblo, y se dará a cada familia un lote de 50 X 50 metros para habitación, y en la plaza se señalarán los necesarios para las oficinas, iglesia y demás necesidades públicas.

"Se separarán asimismo dos lotes de doscientas hectáreas cada uno para los capataces agrícolas instructores.

"El pueblo y estos lotes no se computarán para la extensión de la colonia en el censo de habitantes que determina el número de leguas que deberán comprenderla.

"14. La mensura, misión en la posesión, demarcación de lotes y los títulos definitivos de propiedad serán de cuenta de la Nación.

"Los títulos de los terrenos de los pueblos se harán a nombre individual; los de campo a nombre individual o colectivo, como lo solicite la mayoría de la tribu.

"15. Mientras la colonia no tenga artesanos para satisfacer sus propias necesidades, se podrán conceder lotes a los extraños que los solicitaren en los terrenos colindantes con las colonias, como asimismo para comerciantes; pero unos y otros deberán declarar que se someten a la inspección oficial respecto de los precios que cobraren.

"16. El Patronato Nacional confeccionará y propondrá al Ministerio del Interior las ordenanzas y reglamentos que deban regir las colonias, bajo un plan general, pero teniendo en cuenta las condiciones especiales de raza, clima y producciones.

"17. En todo lo que no se oponga a la presente ley, a los usos y costumbres de los indios y ordenanzas y reglamentos a que se refiere el artículo anterior, se estará lo prevenido en las leyes generales del país.

"18. La asignación del presupuesto anual para los gastos que demande la presente ley, no bajará de 1.000.000 de pesos nacionales, y si hubiera déficit para cubrirlo en el presupuesto ordinario, se llenará con la venta de tierras públicas en los respectivos territorios..." (págs. 111-115)

en: BIALET-MASSÉ, Juan, *Informe sobre el estado de la clase obrera en el Interior de la República*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987.

2º) Proyecto de ley de código nacional del Trabajo, elaborado por Joaquín V. González.

Título X

Del trabajo de los indios

I

De la persona civil de los indios

Art. 256. Todo propietario, director, gerente, administrador o empresario de ingenio, obraje de madera u otra especie, yerbales, cafetales, algodones, arrozales, estancias, chacras, o de cualquier otra explotación en que se emplea el trabajo de los indios que habitan los territorios nacionales, y toda persona que los tenga a su servicio doméstico o de otra clase están obligados a considerarlos como personas libres y dueños de todos los derechos civiles inherentes a todo habitante de la república, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes comunes y políticas.

Art. 257. Los contratos de alquiler de servicios y el de trabajo que se hiciere con indios individualmente, o con sus jefes, caciques, misioneros, protectores, defensores u otros representantes autorizados, por los cuales se obligue a suministrar el trabajo de varios indios individuales o colectivamente, solos o con sus mujeres e hijos de más de doce años, ya sean expresos, ya tácitos, ya escritos o verbales, según los usos de la industria o de la región, se ajustarán a las reglas generales del Código Civil, y de la presente ley, y todo el que bajo cualquier título se aparte de esta disposición, incurrirá en el delito de atentado contra las garantías individuales, y será penado de acuerdo con la ley común, y por los jueces competentes.

Art. 258. Todas las prescripciones de la presente ley relativas a los contratos de trabajo, a salarios, horas de labor y descanso, higiene, moralidad, seguridad y educación de los trabajadores, serán aplicadas a los indios por los empresarios que

los ocupen, y las autoridades nacionales, provinciales y municipales, y los inspectores del trabajo velarán porque se cumplan respecto de aquellos como respecto de los demás obreros que no son indios, y bajo las mismas responsabilidades. Sólo deberá tenerse en cuenta, como excepciones, las que fuesen impuestas por el clima, los usos originarios de la tribu que no afecten la integridad de la persona civil, y siempre con la intervención previa de los "defensores de indios", y con previa notificación y explicación a los mismos de las condiciones del trabajo que se les exija.

Art. 259. A los efectos de determinar la jurisdicción de los jueces que deban entender en litigios en que uno o varios indios, individual o colectivamente sean interesados por razón de su trabajo, siempre que no se acuda a la jurisdicción arbitral y conciliatoria en esta ley establecida serán considerados vecinos del territorio nacional donde se hallase la tierra, toldería, o pueblo indígena de donde fueren traídos, o de donde procedieran para el lugar del servicio o conchavo; y se entenderá que cualquier indio, su jefe o cacique, misionero o representante que hubiese contratado sus servicios, o el "defensor de indios", del territorio a que aquél pertenezca, podrá presentarse al juez competente para reclamar la aplicación de la ley.

Art. 260. No será necesario para la presentación en juicio, la exhibición de las partidas del registro del estado civil, respecto de las personas de los indios que no hubiesen sido inscriptos en algún registro oficial del territorio respectivo, o bautizados en alguna misión religiosa, o empadronados en alguna colonia indígena. En este caso bastará que el juez, de oficio, y oído el "defensor de indios", llame a declarar a las personas que hubiesen intervenido en los contratos, a sus caciques o misioneros, sobre la condición civil del interesado, para lo cual podrá valerse de intérpretes, cuando no pudiese hacerse entender en el idioma castellano, y en todo caso, de acuerdo con las circunstancias, dará curso al juicio, en el cual hará uso de toda la discreción compatible con la Constitución y leyes de la Nación, y procederá siempre en forma breve y sumaria.

Art. 261. Cuando el indio o indios interesados hubiesen sido inscriptos, bautizados, empadronados en registros, libros parroquiales o de misión, censo de colonia u otra forma, podrá exigir el juez, en caso necesario, la exhibición de las partidas de nacimiento o bautismo, certificado de empadronamiento o censo, pidiéndolas al interesado, o a la autoridad o persona que hubiese hecho algunas de dichas operaciones.

Art. 262. Es prohibido a los intermediarios o encargados de la contratación de indios, en sus tierras, pueblos o tolderías, proceder con ellos por medio de engaños, promesas falsas o seducciones, respecto al precio de los jornales o salarios, a las condiciones del trabajo, medios de conducción y de vuelta, y otras compensaciones y ventajas para ser cumplidos durante las temporadas de faenas o laborales de cualquiera naturaleza.

A este efecto, dichos intermediarios darán aviso al "defensor de indios", o a la autoridad política del territorio, para que aquél, o cualquier dependencia de ésta, intervenga en el contrato y tome nota de sus condiciones.

La violación al primer párrafo será penada con multa de cien a trescientos pesos por cada infracción, además de la indemnización de los daños y perjuicios que corresponda.

La falta de aviso a las autoridades, de la celebración del contrato, será penada con multa de cincuenta a doscientos pesos por infracción.

El "Defensor de indios" entablará las acciones enumeradas ante quien corresponda.

Art. 263. Cuando el intermediario haya de entenderse con los misioneros, o administradores de colonia, que tengan a su cargo indios que quieran contratarse para labores fuera del territorio que habiten, están éstos obligados a dar aviso a las autoridades, en la forma enunciada en el artículo anterior, con los mismos fines y bajo las mismas penalidades.

II

Deberes de los patrones

Art. 264. Todos los que contratasen indios para hacerlos trabajar fuera del territorio o lugar de su residencia habitual, deberán a su costa conducirlos al punto del trabajo, reconducirlos a su residencia de origen y alimentarlos durante el viaje, debiendo éste realizarse en condiciones normales y usuales entre la población civilizada, como ser a caballo, en carros, embarcaciones, ferrocarril u otros vehículos semejante. En ningún caso serán obligados a hacer a pie jornadas de más de tres leguas y cuando por causas de fuerza mayor esto no fuese evitable, deberá dárseles descansos y alimentos suficientes.

Art. 265. Todos los que contraten indios están obligados a darles alojamientos cómodos, higiénicos y de suficiente capacidad para que habiten con sus mujeres e hijos si los tuvieran, proveerlos de vestidos de faena y remuda, darle alimento suficiente y sano dos veces por día, suministrarles asistencia médica y farmacéutica y no exigirán que el que abandonare el trabajo por enfermedad transitoria, o quedase inhabilitado en absoluto para el trabajo por menos de treinta días, ponga reemplazante ni dé indemnización ni compensación alguna.

Art. 266. No podrán ser obligados los indios a trabajar contra su voluntad, ni por vías de apremio, ni por amenazas, ni podrán ser sometidos a castigos corporales de ningún género, ni a malos tratamientos, ni a trabajos diferentes de los contratados, ni a soportar cargas ni pesos superiores al esfuerzo ordinario de un hombre de faena, ni a trabajar más tiempo que el establecido para cada sección, turno, grupo, o clase de labor, por el respectivo reglamento interno.

Art. 267. El salario de los indios será fijado en el convenio de acuerdo con las bases del artículo 31, en cuanto fuesen aplicables, y a las cargas que esta ley impone al patrón; será pagado en dinero efectivo en la totalidad del precio convenido, y al fin de cada semana, aunque se hubiese convenido por mes; y los patrones o empresarios no podrán obligarlos a gastar el salario en casas de negocio de su propiedad, en almacenes o depósitos que formen parte de la empresa o en los que tengan alguna participación.

Art. 268. Solamente con intervención del "Defensor de indios", que deberá suscribir el contrato, podrá pactarse el suministro de mercaderías, y hasta una mitad del importe del salario avaluado por día, o por unidad de medida.

Dichas mercaderías consistirán en objetos de utilidad real, para el vestido, el trabajo y educación de los indios, sus mujeres e hijos, como ropa más indispensable, semillas, ganado, útiles de labranza, u oficio, si los indios los pudiesen emplear, y el Defensor cuidará que en esta entrega no sean defraudados, engañados ni seducidos, con objetos superfluos, sin ninguna utilidad ni valor a los fines de este artículo.

Art. 269. Para determinar la duración de la jornada del trabajo de los indios, se tendrá en cuenta principalmente las condiciones del clima y temperatura, la naturaleza del trabajo, el sexo, edad y salud del trabajador. No podrá en caso alguno la jornada laborable del adulto pasar de diez horas, la de la mujer adulta y los menores de dieciocho años hasta catorce inclusive, de ocho. No se permitirá el trabajo de los indios menores de doce años.

Art. 270. Queda prohibido a los empresarios o patrones de ingenio, obrajes, hacendados, labranzas, minas y otras explotaciones que empleen indios, el suministrar a estos el título de alimento, ni obsequio, ni otro pretexto, bebidas alcohólicas o fermentadas en cantidad capaz de producir la embriaguez, y en ningún caso, licores intoxicantes, ni otras bebidas que causen ni siquiera lentamente este efecto.

No permitirá que dentro del radio de la empresa, los negocios particulares que expenden bebidas, las vendan o suministren a los indios en aquellas condiciones, ni los obliguen con engaño o seducciones a comprarlas o consumirlas en dichas casas.

Los empresarios que contraviniesen a esta prohibición serán penados con una multa de trescientos pesos moneda nacional legal (\$300), y los comerciantes particulares, con la de doscientos pesos de igual moneda (\$200).

Art. 271. Durante las horas y días de descanso, los empresarios cuidarán de mantener entre los indios el orden y la moralidad en sus diversiones, y procurarán inducirlos a entretenimientos propios de la vida civilizada, conciliándolos en lo posible con sus hábitos nativos, y procurando su educación y apartamiento de prácticas de idolatría o supersticiones salvajes. Se permitirá la entrada de misioneros o catequistas religiosos que vayan con el propósito de instruir a los indios en la religión y la moral cristianas, y no podrá impedirse que los misioneros bajo cuya dirección se hallasen en sus tierras o lugar de origen, los acompañen y los instruyan en las horas no laborales.

Art. 272. No podrá prohibirse a los indios, a menos de que el contrato fuese colectivo y la condición expresa, el que, fuera de las horas convenidas, se ocupen en otras faenas o con otros patrones, pudiendo consignarse en el contrato la distancia que podrán alejarse a fin de asegurar su vuelta al trabajo con la puntualidad debida.

III

De la protección y defensa de los indios

Art. 273. Bajo la dependencia del ministerio del Interior establécense el servicio de protección y defensa de los indios, en cuanto no se hallase encomendado a las fuerzas del ejército de línea de la Nación; se hallará a cargo de los fiscales en los territorios y de los funcionarios de la misma clase en las provincias donde los indios fuesen conducidos a prestar su trabajo temporalmente, sin abandonar su residencia originaria. Estos letrados tomarán a estos fines el título de "Defensores de indios".

Art. 274. Es obligación general de los defensores de indios, dentro o fuera de los territorios de su residencia:

- 1º. Ejercer respecto de los indios que no han abandonado por completo la vida semisalvaje, y en cuanto no se halle encomendado a las autoridades militares, las funciones del ministerio público, velando por la justa aplicación de las leyes a todos los actos de la vida civil en que intervengan o que les interesen, amparándolos en sus derechos ante cualquier juez o tribunal, y contra cualquier persona, corporación o empresa que con ellos contrate o utilice sus servicios;
- 2º. Asistir, de acuerdo con esta ley, a la formación de los contratos individuales o colectivos que los indios concertasen con toda clase de empresarios, o sus representantes o mandatarios, a fin de exigir en ellos el cumplimiento de todas las condiciones y requisitos que esos actos deben satisfacer;
- 3º. Procurar de las autoridades nacionales y de las corporaciones privadas y públicas la protección y bienestar de los indios, ya por medio de ocupaciones ventajosas, ya por fundaciones de colonias, talleres, labranzas, chacras, escuelas u otros establecimientos en que se les enseñe el trabajo reproductivo y se les prepare al ejercicio de la vida civil como ciudadanos de la Nación;
- 4º. Velar por el buen tratamiento debido a los indios de parte de cualquiera autoridad, empresa o persona que los tenga a su servicio, así como en las misiones religiosas católicas o de otras confesiones que se dedicasen a su conversión o enseñanza;
- 5º. Ejercitar ante las autoridades administrativas o judiciales, según los casos, los derechos y acciones que correspondan para regularizar o dar forma legal a todos los actos de naturaleza civil que los indios realicen o en que sean

parte; representarlos en sus gestiones individuales o colectivas para el reconocimiento de sus títulos de posesión o dominio privado, sobre las tierras que habiten o pueblen conforme a las leyes, y para el cumplimiento de las promesas que las leyes o decretos de los poderes públicos contuviesen en su favor;

- 6°. Ser parte, en defensa de los indios, en cualquier causa criminal que se entable contra alguno de ellos por delitos comunes, en las cuales serán siempre considerados como circunstancias atenuantes su condición inculta o semisalvaje y la fuerza de los hábitos, instintos o supersticiones de raza;
- 7°. Entablar recursos de *habeas corpus* ante los jueces para exigir la inmediata libertad de los indios que fuesen ilegalmente retenidos o fuesen mortificados o maltratados por cualquiera autoridad o persona privada, ya en trabajos forzados, ya en condición inferior a la persona civil, ya por engaños u otros artificios, destinados a servirse de ellos contra su voluntad, contra la ley, o contra los dictados de la moral o la caridad cristiana, debiendo en el mismo acto pedir la aplicación de la pena que corresponda.

Art. 275. En todos los territorios nacionales donde existen indios, los defensores, los encargados del registro del estado civil, y los jefes, comisarios y demás empleados policiales, así como todo agente directo o indirecto de la autoridad nacional, religiosa, civil o militar, están obligados a procurar la incorporación de todo indio a la condición civil, por medio de su inscripción en el registro a la edad en que se encontrase. A este efecto, es deber de toda persona empleada en el servicio de la Nación, comunicar al jefe del registro civil más inmediato, bajo su responsabilidad, personalmente o por escrito, desde el lugar en que se hallase, los datos necesarios para la inscripción, debiendo la oficina llevar libros especiales destinados a las actas del estado civil de los indios.

Art. 276. Cuando no se pudiese tener datos ciertos sobre el día de nacimiento, ni por declaración formal del mismo interesado, o cuando no existiese partida de bautismo u otra constancia semejante, servirán de suficiente información las que suministren los vecinos, parientes o compañeros del indio, y en ausencia de éstos, el oficial público hará constar la edad probable del mismo, según su aspecto exterior. A estos efectos no será exigida la orden judicial del artículo 34 de la ley de 31 de octubre de 1884, sino una simple manifestación afirmativa del defensor de indios que corresponda. La partida así formada llevará, además, la firma del Defensor y de dos testigos.

Art. 277. En caso de no existir, no conocerse, o no poder entenderse el nombre del indio o de sus padres, o por muerte, ausencia o ignorancia de si éstos existen y quiénes sean, se dará al inscripto el nombre que él mismo quiera adoptar o el que le designe el defensor, el misionero o el catequista según los casos. Se procurará conservar como apellido pospuesto al nombre que se elija, la designación que cada indio use en su idioma o costumbre originaria.

Art. 278. Respecto de las inscripciones de indios nacidos en territorio sometido de hecho a la autoridad nacional los defensores deben declarar dichos nacimientos, no siendo en tales casos necesaria la traslación del oficial público al lugar donde hubiesen ocurrido, cuando entre éste y el asiento de la oficina mediasen más de cinco kilómetros, debiendo en tales casos comprobarse la existencia de la persona por certificados del juez de paz, de la autoridad militar, del jefe de la misión o de la colonia, y en último caso por la sola declaración jurada del defensor de indios y de dos testigos, en cuyo caso se ampliará hasta un mes el término en que debe hacerse la declaración.

Art. 279. Para la inscripción de otros actos del estado civil regirán, además, las siguientes disposiciones:

- 1°. En la celebración de matrimonios entre indios regirán los principios fundamentales de la ley de matrimonio civil, pero no serán obligatorios, en el acto de la celebración, los requisitos exigidos por los incisos 1 y 2 del artículo 179 del Código Civil, bastando, al efecto, el del inciso 3.
- 2°. El reconocimiento de los hijos naturales por los indígenas podrá hacerse ante los defensores, quienes están obligados a comunicar a los encargados del registro civil los reconocimientos que ante ellos se hiciere, dentro del término de quince días;
- 3°. Cuando sea necesario nombrar un tutor dativo para los indios, el cargo será ejercido por el defensor de la jurisdicción respectiva, sin que sea necesaria la escritura pública;
- 4°. La patria potestad de los indios sólo será limitada por las leyes o instituciones que se propongan la educación o el trabajo de los menores, y en los demás casos de las leyes comunes, y ninguna persona ni autoridad tiene derecho para arrancar por la fuerza un niño del poder de sus padres, ni someterlo a servidumbre excesiva y distinta de la permitida por las leyes sobre las demás personas.

Art. 280. Los defensores de indios mantendrán con los gobernadores de los territorios las mismas relaciones establecidas para su carácter de fiscales; y además, pasarán cada seis meses, o cuando más una vez por año, al ministerio del Interior, una memoria sobre el estado de la población indígena en relación con esta ley, su condición civil y económica, su educación moral y cívica y su conversión religiosa, y en ella propondrán las medidas generales o locales que mejor se adaptasen para impulsar su más pronta incorporación a la vida civilizada de la república.

Art. 281. De todas las faltas de orden administrativo que cometiesen con respecto a los indios los agentes o empleados dependientes de las gobernaciones, los defensores darán inmediata cuenta al gobernador del territorio para su corrección, pudiendo acudirse en caso necesario, y cuando se tratase de empleados de mayor jerarquía, directamente al ministerio del Interior, y las faltas que importen un atentado o menoscabo contra la libertad, seguridad y patrimonio de los indios, serán juzgadas y penadas con arreglo a las leyes comunes.

Art. 282. Toda iniciativa de particulares o corporaciones en el sentido de proporcionar a los indios un mayor bienestar, cultura o protección, será presentada al ministerio del Interior, el que, según los casos, les prestará la atención y ayuda directas, o encomendará su cumplimiento a los defensores de indios y demás autoridades de los territorios.

Art. 283. Las infracciones a los artículos 264, 265, 266, 267 y 268 deberán ser acusadas por los defensores ante el juez competente y penadas con multa desde cien hasta trescientos pesos moneda nacional, y las que se cometiesen contra lo dispuesto en los artículos 271 y 272, con multa desde cincuenta hasta doscientos pesos moneda nacional.

Art. 284. En todos los casos no expresamente previstos o legislados en este título, se aplicará las demás prescripciones de esta ley relativas a los obreros y patrones y a las autoridades, o las que contengan las demás leyes especiales de la nación que se refieran a los indios y a los territorios donde habiten.

En: GONZÁLEZ, Joaquín V., "Proyecto de ley nacional del trabajo", en *Obras completas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, 1935, vol. VI, págs. 492-501.

3º) Proyecto de Código nacional del Trabajo, elaborado por el presidente Hipólito Yrigoyen.

Título IX

Capítulo único: Trabajo de indios

Art. 134. Las disposiciones del presente capítulo se aplicarán a:

- Los indígenas que trabajen en los territorios nacionales; y,
- Los indígenas que, contratados colectivamente o en grupos salgan de los territorios para ir a trabajar en las provincias.

Art. 135. Salvo los que expresamente se consignan en los artículos siguientes, no se hará ninguna diferencia entre los trabajos del indio y el de los restantes obreros. Gozan los indios de todos los derechos que este código asegura a los trabajadores, debiendo entenderse como norma de conducta de los patrones y de las autoridades, a este respecto, que el trabajo de los indios no puede ser considerado como una mercadería.

Art. 136. Queda prohibido el trabajo de conchabadores de indios en los territorios nacionales sin la presentación previa a las autoridades locales de una autorización en forma expedida por el ministerio del interior.

Art. 137. La autorización a que se refiere el artículo precedente será o no concedida según lo estime oportuno el ministro del interior. En todo caso será denegada si las autoridades de las provincias donde los indios van a ser conducidos, manifiestan que existe una acentuada desocupación de trabajadores y juzgan innecesario el transporte de indígenas.

Art. 138. En la solicitud respectiva, la empresa solicitante deberá indicar:

- El número aproximado de indígenas que desea contratar;
- La zona de donde piensa sacarlos y el lugar donde sea necesario llevarlos;
- El término de duración del contrato;
- Los medios de transporte e itinerario que empleará para llevar a los indios al lugar de trabajo y para conducirlos luego al lugar de donde los sacó; y,
- Las bases y salarios mínimos que ofrece abonar a cada categoría de trabajadores.

Art. 139. Por el hecho del pedido de autorización la empresa peticionante se obliga:

- 1º. A abonar semanalmente el salario en dinero efectivo a cada individuo de la tribu, con prescindencia de cacique y capitanejos.
- 2º. A conducirlos dándoles racionamiento adecuado, y a su costa, desde el sitio donde han sido contratados hasta el lugar donde deberán realizar sus trabajos y viceversa. En los casos en que haya líneas férreas se usará el transporte por ferrocarril.
- 3º. A no vender bebidas alcohólicas ni armas de guerra a los indígenas y a impedir por todos los medios posibles, en las inmediaciones de los lugares de trabajo, que se expendan por otras personas. En la denominación de armas de guerra no quedan incluidas las de caza.
- 4º. A permitir que los indios, con el producto de sus jornales, adquieran víveres u otras mercaderías donde mejor les plazca.

Art. 140. En la tramitación del pedido el ministerio del interior requerirá informes del gobierno de las provincias, donde serán conducidos los indios, del departamento nacional del trabajo y de la comisión financiera de la reducción de indígenas.

Art. 141. Concedida la autorización los conchabadores o representantes de las empresas quedan autorizados para contratar indios en el territorio que se le haya indicado, debiendo previamente presentar al gobernador la autorización correspondiente.

Art. 142. El ajuste de indios será celebrado por escrito interviniendo como partes:

- El representante de la empresa patronal debidamente autorizado por ella para contraer obligaciones; y
- El funcionario o empleado que para representar a los indios designe el gobernador del territorio.

Art. 143. Celebrado el contrato será presentado a la aprobación del gobernador del territorio; y llenado este requisito, los indios podrán salir con destino al lugar donde habrán de realizar sus tareas. El gobernador del territorio enviará al ministro del interior un ejemplar legalizado del convenio.

Art. 144. Figuran en el convenio:

- Los montos del salario para indios, chinas y osacos, entendiéndose en esta última denominación a los menores que aparentemente no han cumplido 16

años. Cuando los hubiere cumplido se les considerará como indios (soldados) a los efectos del jornal;

- b) La clase de ocupaciones en que serán empleados;
- c) La jornada de trabajo y su distribución sobre la base de que no podrá exceder de 48 horas por semana;
- d) El racionamiento individual, tanto para el viaje de ida como para el viaje de regreso.

Art. 145. Cada vez que lo estime oportuno, el ministro del interior dispondrá que los inspectores del departamento nacional del trabajo vigilen la forma en que se cumple el trabajo de los indios fuera de los territorios nacionales y siempre que exista el contrato a que se refieren los artículos que anteceden.

Art. 146. En caso de incumplimiento de las condiciones estipuladas el ministro del interior aplicará a la empresa multas de \$ 100 a \$ 20.000, sin perjuicio de solicitar de las autoridades locales, que hagan cesar inmediatamente el trabajo y de exigir a las empresas el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Art. 147. Entendiéndose que las obligaciones contraídas por los apoderados de las empresas para obtener autorización para contratar indios, quedan contraídas por las empresas mismas.

Art. 148. El ministro del interior podrá exigir que las empresas constituyan un representante legal autorizado en la Capital Federal a los efectos de intervenir en las gestiones administrativas pertinentes.

Art. 149. Cuando las empresas contraten grupos de indios para sacarlos afuera de los territorios están obligadas a hacerlos vacunar inmediatamente después de haber llegado a destino.

Art. 150. Cuando los indios contratados sumen más de trescientos las empresas están obligadas a suministrar asistencia médica y farmacéutica.

Art. 151. Corresponde al poder ejecutivo, por intermedio del ministro del interior, dictar reglamentos de trabajo para los indios que trabajen en los territorios nacionales, en obrajes, ingenios, algodones u otra clase de establecimientos. Estos reglamentos de trabajo serán propuestos por los gobernadores de los respectivos territorios e inspirados en los principios generales del presente título, reconociendo el carácter diferencial que impongan las diferencias de cada región.

Art. 152. Los inspectores del departamento nacional del trabajo quedan autorizados para inspeccionar las condiciones de trabajo en las reducciones de indios.

Art. 153. Las infracciones al presente título, que no tengan otra pena señalada, serán castigadas con la aplicación de multas de pesos 50 a 500. Lo mismo ocurrirá con las infracciones a los decretos que el poder ejecutivo dicte para reglamentar el presente capítulo.

En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1921, págs. 356-357.

4º) Proyecto de ley presentado por el diputado Carlos P. Montagna creando la Comisión Nacional de Protección al Indígena.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1. Créase bajo la dependencia del Ministerio del Interior la Comisión Nacional de protección al indígena, cuyos deberes y atribuciones a continuación se expresan:

1. Realizar cada cinco años un censo de los indígenas que habitan el territorio nacional;
2. Disponer la formación, habilitación y funcionamiento de un museo que refleje el arte y cultura de los indios que habitaban o habitan nuestro país;
3. Disponer la distribución de tierras y otros implementos dispuesta por esta misma ley, a las tribus o familias indígenas aisladas que se incorporen a nuestra civilización;
4. Vigilar, proteger y tomar todas las medidas necesarias para la defensa de los indios, sin perjuicio de la acción que corresponda a los jueces y otras autoridades;
5. Vigilar las condiciones de trabajo y retribución de los indios, para evitar que por su incompreensión sean motivos de abusos por patrones, comerciantes o intermediarios;
6. Elevar al Poder Ejecutivo, los proyectos de leyes, y decretos relativos a los indios;
7. Proponer al Poder Ejecutivo los nombramientos del personal técnico y administrativo para realizar sus fines;
8. Administrar los fondos de la comisión y negociar los productos de las colonias;
9. Estimulará el hábito de trabajo entre los indígenas, mediante escuelas y talleres de adaptación regional, estimulará el ahorro, etcétera.

Art. 2. La comisión será de cinco miembros, nombrados ad honorem por el Poder Ejecutivo, durarán cuatro años en sus funciones.

Art. 3. La comisión en sus derechos, los indígenas en sus personas y patrimonio, serán asesorados por un defensor de indios que será nombrado por el Poder Ejecutivo.

Art. 4. El Ministerio de Agricultura dispondrá por la repartición correspondiente, la escrituración como reserva nacional indígena en una o más fracciones, de las siguientes tierras fiscales: En los territorios de Chaco, Formosa, Río Negro, las Chubut y Neuquén, hasta treinta leguas en cada uno de esos territorios; en la gobernación de La Pampa, Santa Cruz y los Andes, diez leguas en cada uno y de cinco leguas en el territorio de Tierra del Fuego. En todos los casos serán preferidas las zonas habitadas actualmente por mayor número de indígenas.

Art. 5. Se crearán en dichas tierras, colonias agrícolas, ganaderas y de toda otra naturaleza que a juicio de la comisión se adapte a la región.

Art. 6. Además de las construcciones de viviendas y locales de trabajos, cada colonia dispondrá, entre otros locales, los de la Policía, Registro Civil, sala de primeros auxilios, escuelas con programas adaptados al indígena, estableciéndose también proveedurías de ramos generales, abriendo créditos al colono indígena.

Art. 7. Los indígenas, al ingreso en la colonia, podrán llevar los elementos de que disponen, como ser ganado, etcétera.

Art. 8. La comisión dispondrá la entrega gratuita a los indígenas de elementos de trabajo, de las semillas de cultivo y víveres para su sostenimiento en el primer año de su ingreso a la colonia.

Art. 9. Para las construcciones, la comisión podrá extraer los materiales necesarios de la región, maderas, etcétera, sin ningún cargo, pero sí con la debida intervención de la autoridad competente. Estará obligada la comisión a proveer a la reforestación paulatina de parte de la zona de reserva.

Art. 10. Es terminantemente prohibido en las colonias el expendio de bebidas alcohólicas y de armas a los indígenas. Los que contravinieren esa prohibición serán pasibles de multas de \$ 500 m/n a \$ 1.000 m/n. por la primera vez y en el caso de reincidencia con prisión de seis meses a dos años.

Art. 11. Desde la promulgación de esta ley queda prohibido todo desalojo de indígenas en el territorio de la Nación. La comisión dispondrá en los casos excepcionales, en qué razones de bien público, así lo aconsejen, el traslado de los indígenas y sus familias a la colonia más cercana.

Art. 12. Se crea un fondo de protección indígena para el cumplimiento de la presente ley (pago del personal, viáticos, compra y renovación de elementos, materiales de construcción, viveres, ropa, etcétera). Dicho fondo estará formado:

1. Por la suma de \$ 500000 m/n. Que se destinará anualmente en el presupuesto general de gasto de la Nación. Luego del cuarto año de la sanción de esta ley, dicha partida será suprimida;
2. Por el 50 % del producido de la venta de todos los productos de las colonias creadas por esta ley, pasando el otro 50 % al colono indígena. Desde el tercer año del ingreso a la colonia, la comisión sólo dispondrá del 25 %, pasando el 75 % restante al indígena;
3. Por el 25 % del producto de la venta y arrendamiento de campos fiscales, en los territorios nacionales;
4. Por las multas a infracciones del artículo 10;
5. Por las donaciones que reciba la comisión a este fin.

Art. 13. Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Art. 14. Los gastos que demande la presente ley se tomarán de rentas generales, mientras no se incluya en el presupuesto la partida correspondiente.

Art. 15. Comuníquese, etc.

Carlos P. Montagna.

Señor presidente: A pesar de que el artículo 67, inciso 15, de la Constitución Nacional establece entre las atribuciones del Congreso, "conservar el trato pacífico con los indios, etcétera", en los 80 años de vigencia de nuestra Carta Magna, no hecho uso de esa facultad.

La población aborígen del país cuenta con más de 100.000 almas, que hasta presente claman por una ley que los proteja. Si bien es cierto que la ley número 1532 obliga a los gobernadores de territorios nacionales a procurar el establecimiento en las secciones de su dependencia, de las tribus indígenas que morasen territorio de la gobernación, la ley número 4167 establece en su artículo 17, que Poder Ejecutivo fomentará la reducción de tribus indígenas, y en su artículo autoriza al Poder Ejecutivo a conceder gratuitamente hasta la quinta parte de los lotes de pueblos o colonias a los primeros pobladores que se establezcan en ellas en la práctica, no han sido aplicadas.

Sólo algunos decretos como el del 26 de agosto de 1912 del presidente Sáenz Peña por el cual se crea la Comisión Financiera de Reducción de Indios han hecho algo. Por otro decreto del 21 de septiembre de 1916 se cambia la denominación por la de Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, hasta que en enero de 1927 presidente Alvear, por un decreto suscripto por el ex ministro del Interior, Dr Tamborini, se reglamenta en forma concisa las atribuciones de la comisión.

En la práctica, dicha comisión, al no poseer fondos y al tener que mendigar entrega de tierras para los indígenas, que sistemáticamente fueron denegadas, salvo las siete leguas que posee en el Chaco...

Algunos proyectos han sido presentados hace ya algunos años, pero sólo el mensaje de Alvear y su Ministro Gallo, procuran una solución de fondo con el mismo carácter que la que proponemos.

Lo cierto es que los indios no han recibido hasta el presente, una protección efectiva del Estado. Por su incompreensión, su incultura, su desconfianza hacia el blanco, ha permanecido aislado, y extraño a nuestro ambiente y a nuestra civilización.

Sin embargo, nuestros mayores, nuestros próceres, en la aurora de nuestra Independencia, los protegieron, pues habían sido depositarios del verdadero espíritu patriótico que dominaba en esa época. Y así, uno de los primeros actos de la Junta Gubernativa Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el 1 de septiembre de 1811, abolía el tributo que pagaban los indios a la Corona; la Asamblea del año XIII, declaró "se les tenga a los indios por hombres perfectamente libres y en igualdad de derechos de todos los demás ciudadanos que las pueblan"; el Congreso de Tucumán de 1816, declaró que los indios poseían la misma dignidad que los demás ciudadanos, y hasta nuestra Constitución dispone el trato pacífico con ellos.

Sin embargo, la realidad ha sido otra. Ha sido explotado y perseguido, "bajo la máscara de la civilización" como dijera Spengler ha sido barrido a sangre y fuego de sus pampas, y de reyes del desierto, han llegado a ser gitanos de su propia tierra,

al decir del ex diputado Giménez, que habló en su defensa en este sagrado recinto. Y hoy, después de haberlo poseído todo, se han visto reducidos a unas leguas de campos, cedidos por gobierno con tradición, que al presente también pretenden arrojarlos, para que sigan su vida de parias sin patria.

El estado deplorable en que se halla hoy, no coincide con nuestro espíritu, puesto de manifiesto en múltiples ocasiones y proclamado en dignas asambleas internacionales. El Congreso está a tiempo: 100.000 seres quieren ser argentinos, quieren que se les reconozcan como tales. Ellos ya demostraron en su hora su patriotismo, al acrecentar el patrimonio nacional en los momentos difíciles de conflictos fronterizos.

El Estado no puede permanecer extraño a ese llamado, al de la prensa, al del pueblo mismo que lo reclamara en la mañana emocionante del 25 de mayo pasado, al pie del monumento a Belgrano.

Y no sólo debemos considerar el problema del indio por razones de humanidad y de orden moral superior, sino porque son seres fácilmente adaptables a nuestra civilización, útiles en el trabajo y de gran rendimiento cuando se les orienta, se les encauza, se los guía en sus primeros pasos de adaptación, hasta por sí solos poder independizarse, como ha acontecido en las colonias sometidas por la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios.

Allí en Napalpí, en Bartolomé de las Casas, en Muñiz y otras reducciones del Chaco y Formosa, del habitante de la selva, desnudo o semidesnudo, sin ninguna instrucción, sin siquiera saber el castellano, han hecho el colono progresista que consigue ganar por su esfuerzo y trabajo la suma de \$ 10.000 m/n., como en el caso de Manuel Ascencio referido en la publicación número 5 de la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, año 1937.

Y hasta han producido el algodón de mejor calidad que se cosecha en América, según lo declara, después de los análisis efectuados, el Instituto Imperial Inglés.

La sanción de una ley que los proteja, que los ampare en su incorporación a nuestro progreso, terminará con esos espectáculos tan poco edificantes que se suceden periódicamente, al llegar a la Capital indígenas que vienen a solicitar justicia.

Terminemos con este triste problema, que es el problema del indio, de sus miserias, de sus despojos, y el Congreso habrá conseguido resolver un imperativo de nuestra tradición histórica.

Carlos P. Montagna

En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1939, págs. 329-331.

INDICE DE NOMBRES

A

Alvear, Marcelo T. de 55, 101
Anchorena, Juan 52

B

Barros, Alvaro 15
Baudrix, Diego 52
Belgrano, Manuel 102
Bialet-Massé, Juan 8, 9, 16, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 48, 49, 50, 51, 52, 53
58, 66, 67, 83
Bilbao, Francisco 15
Briolini, Mateo 83
Bunge, Augusto 30

C

Castellanos, Joaquín 15

D

Daireaux, Emilio 15

E

Echagüe, Alfredo 52
Estrada, José Manuel 15

G

Gallo, Vicente 52, 53, 54, 65, 101
Garmendia, Miguel Angel 8, 9, 16, 18, 19, 20, 21, 28, 51, 66, 67
Giménez 102
González, Joaquín V. 8, 9, 15, 16, 17, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 44,
50, 51, 63, 64, 65, 66, 67, 89
Gómez, Indalecio 41

H

Hernández, José 15

I

Ingenieros, José 31, 33

L

Las Casas, Bartolomé de 24
Leguizamón, Onésimo 15
López, Vicente Fidel 15
Lugones, Leopoldo 31

M

Mansilla, Lucio V. 15
Montagna, Carlos P. 56, 58, 60, 62, 65, 99, 100, 102
Moreno, Francisco P. 15

O

Oroño, Nicasio 15
Ortiz, Miguel 48, 49

P

Pardal, Ramón 59
Pellegrini, Carlos 33
Plaza, Victorino de la 48
Pradere, Carlos 52

Q

Quesada, Vicente Gil 15

R

Roca, Julio Argentino 8, 9, 26, 32, 34, 35
Rojas, Ricardo 15

S

Salaberry, Domingo 52
Sarmiento, Domingo Faustino 28
Spengler, Oswald 101
Storni, Pablo 30

T

Tamborini 101

U

Ugarte, Manuel 30

V

Vadillo 84
Valle Iberlucea, Enrique del 30

Y

Yrigoyen, Hipólito 9, 40, 41, 96

INDICE

1. Introducción.....	7
2. Los antecedentes referidos a la condición civil del indígena	10
3. El diagnóstico de realidad: Garmendia y Biale-Massé	16
4. Los proyectos de código nacional del trabajo	28
5. Estrategias del Estado nacional conducentes a la incorporación del indio a la sociedad civil	47
6. La problemática indígena en los años '30	56
Conclusiones	65
Bibliografía	71

APÉNDICE

1°) Informe Oficial de Juan Biale-Massé, Fragmentos.	83
2°) Proyecto de ley de código nacional del Trabajo, elaborado por Joaquín V. González.	89
3°) Proyecto de Código nacional del Trabajo, elaborado por el presidente Hipólito Yrigoyen.	96

4°) Proyecto de ley presentado por el diputado Carlos P. Montagna creando
la Comisión Nacional de Protección al Indígena. 99

Proyecto de Ley 99

Se terminó de imprimir en Impresiones Dunken
M.T. de Alvear 2337 (1122) Buenos Aires
Telefax: 4826-0148 - 4826-0141
E-MAIL: dunken@house.com.ar
www.dunken.com.ar
Enero de 2000