

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 40, Mayo 2011

ISSN 1390-1249

CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53

Vol. 15, Issue 2, May, 2011

Quito - Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 40, Mayo 2011  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 15, Issue 2, May, 2011  
Quito - Ecuador

## Sumario

### Dossier

---

#### **Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina**

Presentación del Dossier . . . . . 11-20  
Yanina Welp y Franklin Ramírez

#### **¿Transformación democrática o control político?**

**Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur . . . . . 21-39**  
Cecilia Schneider y Yanina Welp

#### **Los Consejos Comunales:**

**¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? . . . . . 41-55**  
Benjamin Goldfrank

#### **“Proximidad”, representación y participación.**

**El Presupuesto Participativo en Argentina . . . . . 57-70**  
Rocío Annunziata

#### **Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea . . . . . 71-87**

Flávia de Paula Duque y Ricardo Carneiro

#### **Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina . . . . . 89-103**

Maricel Rodríguez Blanco

Visual emergente

---

<b>A propósito de las instituciones...</b> .....	107-116
Jaime Cortez	

Debate

---

<b>Comentarios al dossier</b>	
<b>“¿Cómo se piensa lo ‘queer’ en América Latina”</b> .....	119-127
Edgar Vega Suriaga	

<b>Comentarios desde el Sur</b> .....	129-135
Tatiana Cordero Velásquez	

Diálogo

---

<b>“La naturaleza y la cultura no son los extremos de un continuum”</b>	
<b>Un diálogo con Verena Stolcke</b> .....	139-147
Montserrat Ventura	

Temas

---

<b>Ernesto Laclau: El populismo y sus avatares</b> .....	151-168
Daniel Gutiérrez Vera	

Reseñas

---

Valeria Coronel y Mercedes Prieto, Coord.	
<b>“Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana” – Guillermo Bustos</b> .....	171-173

Juan Carlos Monedero	
<b>“El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión” – Diego González</b> .....	174-176

# Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina<sup>1</sup>

## *Non-institutionalized citizen participation, protest and democracy in Argentina*

Maricel Rodríguez Blanco

Doctora (c) en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales y Universidad de Buenos Aires

Correo electrónico: rblancomaricel@yahoo.fr.

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: marzo 2011

### Resumen

Desde los años noventa, numerosas acciones colectivas de protesta han expresado el descontento frente a las consecuencias de las reformas del Estado argentino, en particular en aquellas provincias que, presionadas por la urgencia social, revelaron una gran inestabilidad institucional. Este artículo presenta el caso de Tupac Amaru, una organización *piquetera* de desocupados y trabajadores informales nacida en 1999 en la provincia de Jujuy, como una forma de participación en tensión con los partidos políticos y los sindicatos, y cuya acción de protesta, legitimada por los gobiernos como única forma de canalizar demandas de bienes y servicios, se articulará con una acción de intermediación territorial en torno de la resolución de problemas y la prestación de servicios.

*Palabras clave:* Acción colectiva, protesta, Jujuy, Argentina, *piqueteros*.

### Abstract

In the 1990s, Argentines have participated in numerous collective protests to express their discontent with the consequences of reforms by the state, especially in provinces where, pressured by social needs, there exists a high level of institutional instability. This article presents the case of Tupac Amaru, a *piquetero's* organization of unemployed and informal workers created in 1999 in the province of Jujuy as a way to participate, rather than through political parties and labor unions. The protest actions of the *piqueteros*, legitimized by governments as the only way to channel demands for goods and services, would be articulated with actions of territorial intermediation around the resolution of problems and the availability of services.

*Key words:* collective action, protest, Jujuy, Argentina, *piqueteros*

1 Agradezco especialmente a Yanina Welp, Jonas Wolf, Boris Attencourt y tres evaluadores anónimos, por sus sugerencias y valiosos comentarios a este artículo. Una versión anterior del mismo fue discutida en el VI Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), en Julio de 2010 en el simposio "Ciudadanos, partidos y gobierno: viejos y nuevos caminos para la participación política en América Latina", coordinado por Laurence Whithead (Oxford University) y Yanina Welp (Universität Zürich). La responsabilidad de lo aquí escrito es exclusivamente mía.



## Introducción<sup>2</sup>

Desde fines de los años noventa, en el marco de las reformas estructurales del Estado argentino y en especial del proceso de descentralización, el aumento de la participación ‘no institucionalizada’ en el espacio público puso en evidencia la existencia de una ciudadanía capaz de movilizarse e impugnar la acción de los gobiernos. Una nueva forma de acción colectiva de protesta, el corte de ruta o *piquete*, se viene desarrollando desde entonces como un modo legítimo de canalizar demandas, especialmente de trabajo, bienes materiales y servicios. El Estado nacional ha respondido sistemáticamente a través de programas y planes sociales, destinados a contener estos conflictos. Es en este contexto en el que nacen diversas organizaciones de trabajadores informales y desocupados<sup>3</sup>.

En el presente artículo trataremos el caso de la organización Tupac Amaru de Jujuy – TUPAM en adelante –, que nace en 1999 como parte del movimiento *piquetero*, expande su influencia combinando acciones colectivas de protesta y prestación de servicios, y adquiere un rol social y político predominante bajo el gobierno de N. Kirchner (2003-2007). Nos centraremos en la relación de la organización con los gobiernos nacionales y provinciales, específicamente en cuanto a la lógica de demanda y redistribución de recursos estatales, de la que participa. Mostraremos, a partir de este caso, cómo una forma de participación en tensión con partidos políticos y sindicatos, cuya acción de protesta es legitimada por los gobiernos, se articula a una intermediación territorial que le confiere un rol fundamental en la resolución de los problemas de la población empobrecida.

Este artículo se enmarca en los estudios sobre democracia y en particular en aquellas teorías que conciben a los movimientos sociales como formas de participación ‘no institucionalizada’ o ‘no convencional’ (Norris, 2002; Topf, 1995; Tilly, 1986; Tilly y Tarrow, 2006; Manin, 2007)<sup>4</sup>. En este sentido, a partir del estudio de la mencionada organización, se pretende contribuir a una sociología política de estas formas de participación, en particular, de los movimientos sociales de protesta<sup>5</sup> como

- 2 Este artículo es parte de mi tesis doctoral sobre *Ciudadanía, régimen político y movilización social: acciones colectivas, liderazgos y organizaciones piqueteras en Argentina*, dirigida por los profesores Philippe Urfalino y Hugo Quiroga. Un capítulo de dicha tesis está consagrado al análisis del proceso político de reforma y los conflictos que dieron lugar a la constitución de organizaciones sociales llamadas entonces *piqueteras*, en referencia a su forma de acción: el *piquete* o corte de ruta. Si bien en el trabajo de tesis se analizan los conflictos en dos provincias argentinas y varias organizaciones, en este artículo nos limitaremos al análisis de un caso el de la organización Tupac Amaru en la provincia de Jujuy.
- 3 Para una caracterización general del movimiento *piquetero*, de trabajadores informales y desocupados, y de sus principales corrientes, ver Svampa y Pereyra (2003).
- 4 Algunos autores se refieren a ellas como “participación no electoral” (Topft, 1995, citado en Manin, 2007: 13). Otros autores, dentro de las teorías del proceso político y de la movilización de recursos, prefieren hablar de ‘política de la protesta’ o *contentious politics* (Tilly y Tarrow, 2006).
- 5 Este artículo toma como punto de partida observaciones de diversas actividades organizadas por TUPAM (casamientos, almuerzos, celebraciones, marchas y protestas, trabajo en las fábricas, talleres, construcción de viviendas, etc.)

parte de la democracia. Dentro de estas formas no convencionales de participación política, son numerosos los análisis sobre la protesta y los “repertorios de acción colectiva” (Tilly, 1986) que en el caso argentino se transforman y estabilizan especialmente luego de los acontecimientos de diciembre de 2001 (Svampa y Pereyra, 2003; Naishtat et. al, 2005; entre otros)<sup>6</sup>. Sin embargo, estas investigaciones han privilegiado el estudio de la década de los noventa y además, salvo excepciones, se centran en el caso del Conurbano Bonaerense. El periodo de 2003 a 2007 ha sido hasta el momento poco analizado (cf. Pereyra, Pérez y Schuster, 2008) y las provincias argentinas siguen siendo una cuenta pendiente para los análisis de sociología política. Por otra parte, al considerar como unidad de análisis la acción de protesta y la organización, estas investigaciones descuidan su relación con los gobiernos, a propósito de la cual el caso de la TUPAM reviste especial interés; hasta ahora no existen, sin embargo, investigaciones sociológicas en torno suyo.

Dos interrogantes estructuran nuestra argumentación: ¿Qué elementos explican la aparición y evolución de la TUPAM? y ¿Qué forma han adoptado las relaciones entre esta organización y los diferentes gobiernos? El texto se divide en tres secciones. Primero, describiremos el contexto de surgimiento de TUPAM; segundo, daremos cuenta de los vínculos de esta organización con los distintos gobiernos argentinos. Mostraremos cómo una serie de programas temporarios de empleo y de subsidios implementados para contener la protesta social dejan de ser derechos para constituirse en recompensas a la participación, permitiendo a la organización desempeñar un rol de intermediario en la resolución de problemas<sup>7</sup>. Tercero, abordaremos las prácticas internas a la organización y sus formas de adaptación a las políticas sociales.

---

entre 2003 y 2007 (incluyendo registros anteriores, obtenidos entre 1999 y 2001) periodo en que se desarrolló nuestro trabajo de campo. Del total de cerca de 600 notas acumuladas, hemos utilizado sólo algunas, las más representativas. A esta información se suma la consulta de documentos internos provistos por la organización, en especial de cinco videos realizados por el Área de Comunicación (2007). Finalmente, citamos extractos de entrevistas a Milagro Sala, dirigente de TUPAM (2001, 2003 y 2007), y a otros miembros de la misma.

6 Recordemos que en diciembre de 2001, el presidente electo por la Alianza FREPASO, Fernando De la Rúa, presenta su renuncia ante los acontecimientos de protesta del 19 y 20 de diciembre en las ciudades más importantes del país, en las que sectores medios y populares se movilizan masivamente (para un análisis de los aspectos políticos y económicos de la crisis, ver Quiroga, 2010; la evolución de la protesta durante y después del 2001 es desarrollada por Pereyra et. al, 2008).

7 Retomamos aquí la noción de ‘resolución de problemas’ con la que algunos autores coinciden en caracterizar las relaciones ‘clientelares’ (Auyero, 1997). Volveremos sobre este punto en la última parte.

## Protesta, reformas e inestabilidad política: el nacimiento de Tupac Amaru

Es en el contexto de crisis provinciales económicas, sociales, fiscales y políticas, desencadenadas por las reformas estructurales del Estado, por la privatización de empresas públicas y especialmente por los procesos de descentralización, que nacen organizaciones *piqueteras* como la TUPAM. Pese a los límites que puede suponer la acción colectiva de desocupados y trabajadores informales, estas organizaciones consiguen perdurar en el tiempo, adaptándose más allá de las crisis<sup>8</sup> gracias a subsidios y planes del gobierno nacional. La TUPAM, en la provincia de Jujuy<sup>9</sup>, se desarrolló más que otras organizaciones del mismo tipo, gracias a una 'estructura de oportunidades políticas' (Tilly y Tarrow, 2006) favorable: precisamente por la existencia de una elite política local dividida, y por las afinidades de la dirigente de la organización, Milagro Sala, con una fracción del peronismo provincial que había jugado un rol opositor durante la época de las reformas, en especial bajo los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999)<sup>10</sup>.

En efecto, durante los años noventa, provincias como Jujuy que se vieron en dificultades financieras<sup>11</sup> al momento de cumplir con el pago de salarios, fueron severamente afectadas por una serie de protestas por parte de sindicatos vinculados al sector público. Ocupados y desocupados conformaron 'organizaciones multisectoriales' para reclamar empleo y subsidios del gobierno nacional. Rápidamente los cortes de ruta se multiplicaron en todo el país, repercutiendo en el plano institucional a nivel local y nacional. Si bien la provincia de Jujuy no fue intervenida (como si lo fueron otras provincias argentinas), en tan sólo 7 años, 5 gobernadores renunciaron ante las dificultades al momento de contrarrestar el malestar social<sup>12</sup>. Ante este panorama los gobiernos nacionales desarrollaron, desde fines de los años noventa, una estrategia de distribución de recursos estatales (en forma de subsidios y planes) a fin de paliar la

8 Durante la década del noventa, a pesar de la paridad peso-dólar y de la estabilización de la moneda y el PNB hasta 1998 (luego de la hiperinflación bajo el gobierno de Raúl Alfonsín), el desempleo y los niveles de pobreza crecieron exponencialmente, en particular desde 1995.

9 La población de Jujuy (611.058 habitantes) representa el 1,6% de la población total de la Argentina. Ubicada al noroeste de la Argentina, en una región agraria, la provincia se caracteriza por una actividad industrial escasa, concentrada en la explotación de la caña de azúcar.

10 Para un análisis de la política provincial del periodo, ver Kindgard (2009).

11 Recordemos que la Argentina es un país federal. Según la Ley de coparticipación federal de impuestos, las provincias ceden al Estado nacional el poder de recaudar una parte de sus impuestos, que posteriormente les es devuelta en un porcentaje como coparticipación. Esta ley, resultado de pactos fiscales entre el gobierno nacional de Menem y los gobiernos provinciales, no fue totalmente cumplida, porque las provincias percibieron porcentajes inferiores a los estipulados, y por ende sus presupuestos disminuyeron (Quiroga, 2010). Además, la descentralización administrativa (de servicios como la educación y la salud) se realizó sin que el gobierno nacional girara los recursos suficientes, de modo que las provincias más pobres, como Jujuy, se vieron imposibilitadas al momento de asegurar los salarios de los empleados estatales (para un análisis de los procesos de descentralización y de sus consecuencias, cf. Faletti, 2004).

2 Un análisis de los conflictos sociales en los años 90' en Jujuy puede encontrarse en Rodríguez Blanco (2002).

pobreza y la desocupación. Paralelamente a los subsidios, el gobierno nacional de Menem, entre los años 1997 y 1999, intentó controlar las protestas y estallidos sociales en distintos lugares del país aplicando una política de amenaza y represión. Dichas medidas se legitimaban al definir los cortes de ruta como ‘delitos’.

En términos generales, los recursos transferidos por los diferentes gobiernos, aunque temporales, permitieron controlar la situación de crisis social y contener la protesta. Sin embargo, fueron considerados como limitados en su impacto concreto (Andrenacci, 2006). Durante los gobiernos de Menem se puso en marcha el Plan Trabajar 1, 2 y 3, que desde 1996 reemplazó del Programa Intensivo de Trabajo – PIT–, hasta el 2001-2002 cuando fue reemplazado por el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados –PJJHD–. El Plan Trabajar era un subsidio transitorio individual destinado a reducir la pobreza de los desocupados. En forma de beneficio directo, la ayuda oscilaba entre 160 y 200 pesos (alrededor de 40 dólares). Indirectamente, los beneficiarios podían acceder a una cobertura en salud y a un seguro contra accidentes laborales. Si bien el plan era percibido individualmente, requería la presentación de proyectos a cargo de organismos públicos responsables (municipalidades y algunas ONG) que financiaban un 30% del plan, lo que condujo a desigualdades en su aplicación, efecto de las diferencias en cuanto a los recursos disponibles en cada municipalidad (Chiara y Di Virgilio en Andrenacci, 2006: 134-135).

Luego de la crisis de 2001, bajo el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), se implementa el PJJHD. Se trata también de una ayuda en forma de subsidio monetario (100 o 200 pesos mensuales), pero que exige una contraprestación “en forma de compromiso de capacitación y/o calificación; o en forma de trabajo en iniciativas de impacto social y comunitario” (Andrenacci, 2006). La ejecución y administración de los planes, anteriormente a cargo de los organismos ejecutores, se abre desde entonces a diversas organizaciones intermedias, que entran en una lógica de protestas y reclamos orientados a la asignación de planes, participando en la administración de los mismos para sus miembros. Ofrecen así a los desocupados y trabajadores informales un espacio de contraprestación, que les permite además beneficiarse de otros recursos colectivos (talleres, emprendimientos productivos como comedores comunitarios, panaderías, etc.)<sup>13</sup>. A partir de 2003, con Néstor Kirchner, y especialmente desde 2007, con Cristina Fernández, nuevos programas son lanzados, buscando la integración de los sectores postergados<sup>14</sup>.

13 No profundizaremos aquí en la implementación de los planes, sólo diremos que fue desconcentrada y contó con Consejos Consultivos destinados a facilitar su gestión (Andrenacci, 2006).

14 Sobre todo, a partir de la política de ‘asignación universal por hijo’ de reciente aplicación bajo el gobierno de Fernández de Kirchner, cuyos efectos aún no han sido evaluados.

Originalmente temporarios, los planes perduraron como estrategia gubernamental<sup>15</sup> de contención del malestar social, aunque al mismo tiempo, parecieron activar formas de presión y reclamo directos, alentando a las organizaciones *piqueteras* a competir entre sí por la obtención de recursos y a asumir un rol de ‘mediadores’ entre desocupados y autoridades estatales, tanto locales como nacionales.

## La organización TUPAM en Jujuy

La TUPAM fue creada hacia 1999 como rama territorial (según su propia definición) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) de Jujuy. De afinidades políticas peronistas y anti-menemistas, agrupó a los sindicatos de empleados públicos –docentes y empleados de la salud, entre otros–, que habían enfrentado desde fines de los ochenta a los gobiernos provinciales, protestando contra la corrupción y en reclamo de los salarios adeudados. El contexto resultó favorable para la acción de protesta por parte de movimientos sociales, entre ellos la TUPAM, en especial ante la llegada de la Alianza al gobierno, con la que encontró convergencias en el discurso anticorrupción. Desde 1999 hasta 2002, la TUPAM se extendió a varias ciudades de la provincia (San Pedro, El Carmen, Palpalá, la Esperanza, Calilegua, Humahuaca). Liderada por una mujer jujeña de origen *colla*, Milagro Sala<sup>16</sup>, ha logrado consolidar con los años una importante presencia en diferentes provincias, agrupando en la actualidad a más de 70000 afiliados. TUPAM comienza su acción territorial gracias a un programa estatal llamado ‘Copa de leche’, destinado a cubrir las necesidades de los niños de barrios marginados, gestionando posteriormente planes JJHD y combinado, a lo largo de sus años de existencia, las acciones de protesta con la intermediación territorial.

Con la llegada de Kirchner al gobierno nacional se produjo un cambio respecto a los periodos precedentes: las organizaciones *piqueteras* se fragmentaron (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Naishtat et. al, 2005). El ‘control de la calle’ luego de la crisis de 2001 era vital para Kirchner, que operó una estrategia política de cooptación de las principales organizaciones *piqueteras*: algunas fueron reconocidas por el gobierno, que convocó a sus principales dirigentes a una mesa de diálogo transformándose en portavoz de sus demandas, apoyándolas financieramente y ganando su fidelidad. No hay datos oficiales sobre el monto de este financiamiento y se trata, en todo caso, de un tema objeto de controversia desde octubre de 2009, cuando la

15 Del total de entrevistados en 2007, los beneficiarios del PJJHD lo eran desde la creación del programa en 2002, por el gobierno Duhalde.

16 Milagro Sala nace en Azopardo, barrio marginal de San Salvador de Jujuy. Adoptada de niña, termina los estudios secundarios y un profesorado de danzas y obtiene, como muchos otros jujeños peronistas, un puesto en la municipalidad, en donde establece contacto con Fernando Acosta, secretario general de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

TUPAM es conocida a nivel nacional<sup>17</sup>, al tiempo que parece discutirse una de las cuestiones de fondo: la reforma del sistema fiscal de coparticipación federal<sup>18</sup>. Otras organizaciones *piqueteras* se estancaron, como la Corriente Clasista y Combativa –CCC– de Jujuy, perdiendo buena parte de sus miembros y pasando de la protesta callejera a una estrategia de carácter defensivo.

El Programa Federal de Vivienda desarrollado bajo el gobierno Kirchner, da un nuevo impulso a la organización, que constituye cooperativas de trabajo con los beneficiarios del PJJHD, dedicándose a la construcción de barrios; en total, TUPAM construye cerca de 5000 viviendas para sus miembros en la provincia de Jujuy (de las que cerca de 3000 acaban de ser adjudicadas en propiedad), 18 polideportivos (piscinas, canchas de básquet y de fútbol) y centros de salud adaptados a niños con problemas de discapacidad, provistos de moderna tecnología (por ejemplo, un tomógrafo computado, el segundo existente en la provincia). La organización edificaría en menos tiempo que el estipulado por el plan federal y “de modo más eficaz que el Instituto Provincial de la Vivienda”. Con el dinero ahorrado se realizan otros proyectos “Nosotros hacemos lo que el gobierno debería hacer”, señala Sala (Entrevista con la dirigente de la organización TUPAM, Milagro Sala, 9/10/ 2007).

En una provincia en que el empleo público, principal fuente de trabajo, se encuentra en crisis, la organización devino una fuente de ocupación, a medio camino entre economía social y prestación de servicios. TUPAM construyó tres fábricas, entre ellas una bloquera y una textil, que emplean a unos cientos de desocupados. El producto de este trabajo participa de un circuito comercial local (hoteles de la provincia de Jujuy) y nacional (a través de la venta de guardapolvos al gobierno para las escuelas públicas). La función de empleador tiene sin embargo sus límites: no todos cobran un salario a cambio de su trabajo. La mayoría percibe planes PJJHD e incluso hay quienes participan de manera voluntaria, con la expectativa de cobrar un plan más adelante. Los que trabajan no realizan aportes ni tienen seguro de trabajo. TUPAM funciona con los saberes técnicos de algunos de sus miembros, y los saberes expertos de médicos y enfermeros que brindan el servicio a los afiliados de la organización, y que en su mayoría, no tienen diplomas.

El tema educativo es otra de las cuestiones fundamentales para la organización, que posee dos escuelas en las que se forman sus miembros (cuyos diplomas tienen validez nacional y les permiten terminar la escuela primaria en sólo 5 meses, gracias a un acuerdo firmado con el gobierno Kirchner) y se halla actualmente desarrollando un proyecto de instituto terciario<sup>19</sup>.

17 Nótese que el único artículo sobre el tema que aparece en la prensa antes de esa fecha trata de una protesta en 2002.

18 Si bien es un tema central, la cuestión fiscal está ausente de los análisis de la sociología de los movimientos sociales (para un examen de los aspectos legales y políticos del ‘decisionismo fiscal’, ver Quiroga, 2010, pp. 73-104).

19 Fuente: videos producidos por el Área de Comunicación de la organización, 2007.

El trabajo territorial realizado por la organización es luego utilizado como recurso en la estrategia de negociación: “Trajimos a muchos funcionarios, tanto radicales como peronistas, para mostrarles lo que hemos hecho, y ellos se sorprendieron de este trabajo<sup>20</sup>. Quizás luego nos ofrezcan algo... Pero no queremos aliarnos ni meter nos en su partido político” (Entrevista con Milagro Sala, Octubre 2007). La transferencia de recursos se realiza así en el marco de una exigencia permanente de justificación, según la cual la organización tiene la misión de ‘convencer’ a los gobiernos de su poder para gestionar el empleo y otros servicios.

### La relación con los gobiernos y la inscripción política de la organización

La relación de las organizaciones *piqueteras* con los gobiernos, y de TUPAM en particular, ha cambiado en función de las afinidades con ciertas fracciones del partido mayoritario (el Partido Justicialista) y de las oportunidades abiertas o no por los gobiernos. Durante la gestión de Menem, las relaciones eran más bien tensas. El año 2003 produjo un cambio importante que transformó la representación y estrategia de Milagro Sala respecto a los gobiernos, vistos como corruptos durante la década anterior, como queda claro en el siguiente extracto en el que habla del gobierno provincial:

Hoy ellos [el gobierno] te resuelven tu problema, mañana el del otro y así... El gobierno nos jode una vez a uno y otra vez al otro. Es así como comenzamos con las movilizaciones y fue un placer tirar abajo a uno de los más grandes corruptos, el gobernador De Aparici. En esa época todos estaban aliados, no rendían cuentas a nadie... (Entrevista con Milagro Sala, 14/08/2001).

TUPAM desarrolló durante el gobierno de Menem un discurso crítico frente a las reformas implementadas en aquellos años; un rol que compartió con otras organizaciones como la CCC (liderada por Carlos ‘Perro’ Santillán) que, a partir del 2003, van a alejarse de TUPAM, iniciando acciones de abierta oposición a esta organización, públicamente cuestionada por recibir recursos del gobierno nacional y apoyar al gobierno de los Kirchner en las elecciones, tanto provinciales como nacionales. Desde 2003, el vínculo de la TUPAM con el kirchnerismo se profundiza (indicios, entre otros, son las visitas consecutivas de ambos presidentes a la organización, así como la campaña de prensa en la que se muestran fotos de Sala junto al presidente

20 Cuando reencontré a Milagro Sala en Jujuy durante el año 2007, me invitó – como si fuera una funcionaria – a recorrer las instalaciones del barrio de Alto Comedero. “Primero mirás lo que hacemos, después hablamos”, me dijo. Una de las figuras que representé entonces para la organización fue la de ‘testimonio’ fiable de las prácticas de la organización, que se presentaba así, ante mis ojos de universitaria de clase media, como pretendiendo una ‘autenticidad’.

y a la ministra de Trabajo y Acción Social) y su poder de negociación se afirma, incluso frente al gobierno provincial de E. Fellner, también partidario de los Kirchner. Hay un elemento de continuidad entre ambas décadas, además de la acción de protesta: la expectativa respecto al gobierno nacional y el provincial, en particular la demanda constante de asignación de recursos.

La organización, como mencionamos antes, fue conocida nacionalmente en el 2009<sup>21</sup>, luego de un *affaire* con el senador por la provincia de Jujuy, Gerardo Morales (Unión Cívica Radical, opositor al kirchnerismo): Sala es acusada de violencia física contra el senador, y de emplear métodos violentos<sup>22</sup>. La opinión pública, y ciertos sectores de clase media favorables en 2001 a las demandas ‘justas’ de los *piqueteros*, parecen desde entonces considerar desde una perspectiva crítica a la organización barrial. El episodio, lejos de debilitar a la organización, le dio visibilidad; organizaciones sociales han cuestionado su vínculo estrecho con los gobiernos desde el 2003, que Sala nunca niega, pero señalando que se trata de una campaña de desprestigio:

No soy la perrita fiel de los Kirchner, pero ellos nos dieron la oportunidad de empezar a construir nuestro propio futuro (...) una posibilidad que nos negaron Menem, De la Rúa y Duhalde, que nos cerraron las puertas y nos mandaron a reprimir (Jorquera, 2010).

97

Así, la organización ha crecido gracias al aporte financiero de los gobiernos, en una estrategia de distinción frente a los partidos políticos, caracterizándose como una misión social dirigida a los más pobres y usando un sincretismo con amplias simbologías que interpelan a buena parte de los sectores populares jujeños, apelando a tres figuras emblemáticas: el Che, Tupac y Evita, símbolos de la revuelta, la resistencia y el trabajo, respectivamente. Dichas figuras, en nombre de las cuales la organización se autodenomina ‘revolucionaria’, cohabitan con la expectativa y el logro, gracias al kirchnerismo, de movilidad social.

En efecto, la organización TUPAM y el liderazgo de Sala se afirman en una provincia con los niveles de desigualdad más altos de la Argentina, y con una población de origen mayoritariamente *colla* que ha sido sin embargo continuamente marginada. Su dimensión indígena es reivindicada públicamente por la organización<sup>23</sup> en el marco de las evoluciones recientes en algunos países de América Latina en torno al

21 Ver por ejemplo el trabajo periodístico sobre TUPAM de Sandra Russo (Russo, 2010).

22 El senador trata a Sala de mafiosa, alerta sobre los peligros de una ‘colombianización’ de la sociedad jujeña y acusa a la dirigente de tener 500 armas inscritas en el Registro Nacional de Armas (RENAR), lo que el organismo desmintió en una declaración pública.

23 Ilustrativo (entre otros numerosos ejemplos) es el casamiento público de la dirigente con el periodista Raúl Noro, siguiendo un ritual tradicional *colla*, fiesta a la que fueron invitadas personalidades políticas del gobierno provincial y a la que asistieron todos los miembros de la organización. Una hipótesis, surgida de nuestro trabajo de campo, es que el ‘tema indígena’ responde al interés e iniciativa de los líderes de TUPAM, ya que para los miembros, ‘ser *colla*’ es aún un estigma.

tema; por ejemplo en Bolivia, país con el que ella mantiene un vínculo estrecho<sup>24</sup>. En este sentido, el testimonio siguiente es elocuente, respecto al cambio registrado en 6 años:

Acá hay muchos políticos que tienen cuatro por cuatro (camionetas), que cambiaron su casa... hay mucha diferencia entre la gente. Escucháme, los desocupados no piden que vos les des un salario... ellos quieren trabajar, quieren ganarse esos miserables 160 pesos. Es la esclavitud, porque no tienen jubilación ni seguridad social. ¿Quién vive con 160 pesos? Antes que los desocupados se organicen, los políticos se guardaban los planes para ellos, los repartían entre sus punteros, y no entre la gente que realmente los necesita (Entrevista con Milagro Sala, 14/08/2001).

Si conducir una 4 x 4 es símbolo de poder económico en el 2001, TUPAM logrará que algunos miembros de la organización, los más cercanos a su dirigente, conduzcan las mismas camionetas en 2007. La construcción de piscinas en los complejos habitacionales construidos por la organización es una ilustración de la misma idea: la creación de condiciones necesarias para la satisfacción de necesidades de los miembros de la organización, aún más significativa en un contexto provincial de desigualdades sociales y económicas, lejos de las ambiciones revolucionarias de movimientos sociales de las décadas de los sesenta y setenta.

En conclusión, TUPAM ha pasado de una relación tensa a un vínculo de negociación con el gobierno nacional, respondiendo a una exigencia de eficacia y coordinación, e incluso de rendición de cuentas. Ahora bien, si la organización ofrece trabajo, salud y educación a sus miembros, e incluso a algunos, movilidad social, no se trata ya de derechos ciudadanos sino de recompensas a la participación en la organización, que se vuelve permanente, en la medida en que los recursos son escasos.

## Las prácticas internas de la organización Tupac Amaru

*“No soy sólo yo la que organiza todo”*  
Milagro Sala

Hemos visto hasta el momento cómo actúan los gobiernos nacionales para contener los conflictos sociales a través de la transferencia directa pero selectiva de fondos a las organizaciones. La implementación de planes sociales tuvo consecuencias importantes en los movimientos *piqueteros* a nivel organizativo, permitiendo aumentar el número de miembros. Si bien algunas organizaciones rechazaron estos planes en un

24 Milagro Sala viajó a La Paz para la posesión de Evo Morales como presidente de Bolivia.

principio (no sin debates internos sobre los límites de esas políticas para resolver los principales problemas de los trabajadores informales y desocupados)<sup>25</sup>, todas se fueron adaptando y generaron una división del trabajo y unas formas de administración internas, mediante las cuales la organización colectiva logró suplir la falta de recursos individuales. Este tipo mediación y de resolución de problemas no es novedosa; de hecho, estas organizaciones se asientan sobre redes preexistentes (el sistema de ‘manzanas’ del Plan Vida en los años ochenta, por ejemplo). Probablemente esta eficacia en la implementación de planes de empleo transitorio sea en parte deudora de la experiencia acumulada en los años 80’. Es por esto que, contrariamente a una tesis difundida, según la cual las organizaciones se desarrollaron en lucha y disputa contra el sistema de ‘relaciones clientelares’ existente (Svampa y Pereyra, 2003), se trata más bien de una articulación entre redes clientelares y redes de la protesta (Rodríguez Blanco, 2003).

Pese a que la TUPAM evolucionó durante los noventa en un contexto en que predominaba el cuestionamiento a los partidos políticos<sup>26</sup> y sobre todo a las autoridades provinciales (principalmente, al gobernador De Aparici), con un discurso crítico respecto al ‘clientelismo’ político asociado al peronismo<sup>27</sup>, sus prácticas permiten hablar de relaciones de ‘mediación’ en articulación con variadas formas de protesta<sup>28</sup>.

De este modo, si bien TUPAM se presenta como una organización relativamente autónoma de partidos políticos y sindicatos (su líder evita las críticas que le atribuyen un vínculo de dependencia de los gobiernos kirchneristas y ha rechazado hasta el momento candidaturas y puestos políticos) y definida por un discurso igualitario según el cual la dirigente sería *semejante* a los miembros de la organización – “yo luché como todos”, “mi universidad es la calle” (Entrevista con M.S., 9/08/2001), que reivindica un método de toma de decisiones democrático asambleario, estas formas de presentación públicas coexisten con otras más bien verticales de intermediación territorial. La dimensión asamblearia convive con prácticas no democráticas que no son puestas en cuestión. Nos referimos al liderazgo mismo de Milagro Sala que

25 Es el caso del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza (Rodríguez Blanco, 2003).

26 Este cuestionamiento provenía de diversos sectores de la sociedad jujeña (sectores medios universitarios y organizaciones sindicales como la CTA, ATE y la CCC, no afines al peronismo partidista de C. Menem).

27 Sala presenta la organización en términos de una “verdadera” forma de organizarse, en ruptura con otras formas de organización consideradas como no igualitarias: “*Antes se tenía miedo al dirigente, ahora los compañeros te discuten... ¡y con razón! Ellos proponen cosas razonables (...). Antes era el puntero el que se volvía líder de los desocupados y luego terminaba por candidatearse como diputado o concejal. Hoy, gracias a los compañeros que están acá, aquellos pícaros se fueron y los verdaderos desocupados comenzaron a autoorganizarse (...)* de aquel que venga a organizarlos ellos van a pensar que quiere manipularlos políticamente”. Entrevista con M.S., 9/08/2001. “*Los punteros políticos sólo ofrecen un choripán y una gaseosa; no contribuyen a ayudar a esta gente a transformar sus condiciones de vida*”. Entrevista con M.S., 10/10/2007 (El énfasis es nuestro).

28 Si bien nos alejamos de las visiones más instrumentalistas del clientelismo, para nosotros se trata de “una forma especial de intercambio dual que se da entre actores de poder y estatus desigual (...) Constituye una forma auto-regulada de intercambio ínter-personal vertical entre ‘patrón’ y ‘cliente’ contingente en la retribución que ambas partes esperan obtener a través de la prestación de bienes y servicios a la otra, y que cesa en el momento en que el beneficio esperado no se materializa” (Menéndez Carrión, 1985: 4).

no es el producto de una votación, ni tiene un mandato revocable, sino que responde más bien a una lógica de encarnación de un espacio de poder. Uno de los hijos de Milagro afirma que ya “[...] no es como antes, ahora nos sentimos capaces de *cam-biar* los políticos de turno”<sup>30</sup> (Entrevista con Luis, 11/07/2007). “Nos sentimos capaces de sentarnos a la mesa y discutir” (Entrevista con Juan, 16/10/2007). O en palabras de Sala:

Nuestras proposiciones pueden discutir las cualquiera, Milagro Sala, el chico de la calle, la madre de familia, el profesor o el desocupado, todos nosotros nos formamos. No sirve de nada que yo sola me forme. Porque mañana voy a irme y no estaré más acá, y todo esto tiene que continuar, tiene que crecer. El único líder para nosotros es el pueblo (Entrevista con M.S., 10/10/2007).

Si la organización aparece como lugar de formación de cuadros políticos, y de adquisición de capital militante (capacidad de discusión y de negociación, por ejemplo), no todos tienen las mismas oportunidades de desarrollar ese capital, puesto que existe una división del trabajo interna según la que los dirigentes negocian y los miembros de la base, de menor capital cultural, ‘trabajan’.

Pero estos discursos deben ser interpretados en relación con las características objetivas de la posición de la dirigente<sup>29</sup> y de los miembros más allegados. Es sólo así que podemos notar la convivencia de elementos contradictorios.

## Conclusión

Cierta perspectiva de teoría política, que había identificado a la opinión pública como actor fundamental de la ‘democracia de lo público’ ha revisado recientemente su posición (Manin, 2007), a partir de un diagnóstico en que se constataba el aumento de formas de participación no institucionalizada, para incluir a los movimientos sociales y otras organizaciones ‘informales’ en los análisis de las democracias contemporáneas. Esto en el marco de un régimen político en el que la democracia electoral se ha consolidado, las lealtades partidarias se han erosionado y nuevos actores adoptan funciones sociales intermediarias.

29 Ilustrativo de esto, además de la división del trabajo, son las disímiles condiciones materiales de la dirigente y de los miembros. La vivienda de M. Sala está en un barrio residencial, lejos del barrio principal de TUPAM (conformado por casas idénticas y contiguas, de dos o tres habitaciones, construidas para algunos de los afiliados) y, a diferencia de las otras, es una casa de tres pisos que tiene piscina, varias habitaciones y un gran salón. Este funciona como *oficina* de la organización, donde los miembros y aspirantes a miembros *esperan* a la dirigente para plantear sus problemas (el manejo del tiempo es también un indicio de diferencias de poder). En el mismo salón, se producían también las entrevistas, con periodistas e investigadores, la gestión de planes, programas y cooperativas, así como los contactos telefónicos con funcionarios y autoridades políticas (por ejemplo, para resolver problemas ligados a la transferencia de recursos o bien, proponer nuevas demandas).

30 El énfasis es nuestro.

En efecto, la característica central de estas formas de protesta es el hecho de haber estado dirigidas directamente a los políticos tomadores de decisiones. Si bien la organización que nos ocupa guarda lazos con una central sindical y con un partido político, este tipo de organizaciones resultan fuertemente cuestionadas y descartadas como ‘representantes’ de la voz de quienes se manifiestan. Entre las respuestas sistemáticas de los gobiernos a estos reclamos, las políticas sociales focalizadas juegan un papel central.

Si bien la organización subraya la cuestión de la igualdad en el acceso a los bienes y servicios reclamados y ha permitido, de hecho, la movilidad social de numerosos individuos en situación de pobreza, este fenómeno parecería expresar una estrategia de adaptación en el marco de la democracia representativa, antes que una forma alternativa o de renovación de la democracia. No se trataría entonces de ‘nuevos modelos de sociedad’ revolucionarios, ni de prácticas ‘horizontales’, opuestas a formas clientelares de política, sino más bien de la reproducción de tradiciones y prácticas políticas orientadas a la satisfacción de intereses particulares, ahora en el marco de una lógica de competencia entre las organizaciones *piqueteras* entre sí, y de una negociación con los gobiernos signada por una lucha permanente por conservar sus posiciones y espacios de poder. El tipo de relación de Tupac Amaru con los gobiernos no es única; existe también en otros movimientos *piqueteros*, e incluso en movimientos religiosos, cuyas organizaciones juegan un rol central de intermediación en la articulación de las demandas (y creación de las mismas). En el contexto de un gobierno provincial limitado en su accionar y capacidad de negociación frente al gobierno nacional, fruto de la situación de crisis derivada de las reformas estructurales, la organización reforzó sus funciones sociales otrora garantizadas por el Estado nacional (especialmente, como vimos, en educación y salud), desarrollando a la vez capacidad de presión y poder territorial.

En conclusión, en una sociedad democrática que mantiene altos niveles de desigualdad, la rutinización de una forma directa de reclamo y de presión pone de manifiesto la desconfianza respecto al poder de representación de partidos políticos y sindicatos, y al mismo tiempo, revela una modalidad de transferencia de recursos estatales discrecional, según la cual los ciudadanos deben participar en la propia administración y resolución de sus necesidades básicas.

## Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (comp.) (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Auyero, Javier (1997). *Favores por votos*. Buenos Aires: Losada.
- (1998). “Desde el punto de vista del cliente”. *Apuntes de Investigación - CECyP* N° 2/3: 55-86.
- Cárpena, Ricardo, “Entrevista a Milagro Sala: “Quiero hacer la revolución, pero en las cabezas”. *La Nación*, 23 de agosto, sección Opinión.
- Delamata, Gabriela (comp.) (2005). *Ciudadanía y territorio*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Falleti, Tulia (2004). “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”. En, *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Adriana Clemente y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL).
- Jorquera, Miguel (2010). “Montan una campaña de mentiras”. *Página/12*, 22 de julio Sección El país.
- Kindgard, Adriana (2009). “La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder”. En *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*, Marcelo Lagos (dir.). San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- Klingemann, Hans-Dieter y Dieter Fuchs (1995) (edits.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Lagos, Marcelo (dir.) (2009). *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- Manin, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- (2007). *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Menéndez Carrión, Amparo (1985). “Clientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis”, *Documento de trabajo N° 5*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Merklen, Denis (2009). *Quartiers populaires, quartiers politiques*. Paris: La Dispute.
- Naishtat, Francisco, Federico Schuster, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (comps.) (2005). *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Norris, Pippa (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereyra, Sebastián, Germán Pérez y Federico Schuster (comps.) (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Polletta, Francesca (1998). ““It was life a fever...” Narrative identity and social protest”. *Social Problems* Vol. 45. N°2: 137-159.

- (2002). *Freedom is an endless Meeting: democracy in American social movements*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Quiroga, Hugo (2010). *La república desolada. Los cambios políticos en la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rodríguez Blanco, Maricel (2002). *La parte de los que no tienen parte. La dimensión simbólica y política de las protestas sociales: la experiencia de los piqueteros en Jujuy*. Buenos Aires: Ediciones IMFC.
- (2003). “Cultura política, movimientos sociales y redes territoriales. Un estudio etnográfico en La Matanza”. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- (2006). “Representación política, deliberación y acción colectiva. Piqueteros y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina”, En *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Isidoro Cheresky (comp.). Buenos Aires: Miño y Dávila ediciones.
- Russo, Sandra (2010). *Milagro Sala: Jallalla. La Tupac Amaru, utopía en construcción*. Buenos Aires: Colihue.
- Secretaría de Desarrollo Social – SIEMPRO (2010). Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas sociales. Disponible en: <http://www.siempro.gov.ar/programas%20sociales/Evaluaciones/en%20curso.htm>
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tilly, Charles (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*. Paris: Fayard.
- Tilly, Charles y Sidney Tarrow (2006). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Topf, Richard (1995). “Beyond electoral participation”. En *Citizens and the State*, Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (edits.). Oxford: Oxford University Press.