

# LA TUPAC AMARU: MOVILIZACIÓN, ORGANIZACIÓN INTERNA Y ALIANZA CON EL KIRCHNERISMO (2003-2011)

*The Tupac Amaru: mobilization, internal organization and  
its alliance with kirchnerism (2003-2011)*

SANTIAGO BATTEZZATI

## RESUMEN

Este trabajo buscará explicar el modo en que la Organización Barrial Tupac Amaru se ha consolidado como organización hegemónica de los sectores populares informales en la provincia de Jujuy. Sostendremos que esto se ha debido tanto a la consolidación de una alianza con el gobierno nacional y de una forma de organización territorial que ya se venía gestando desde los años 90. En este contexto, mostraremos que, contrariamente a lo que suele creerse, el hecho de recibir una importante cantidad de recursos estatales, no implica que la organización se tenga que desmovilizar.

Palabras clave: Tupac Amaru - piqueteros - movimientos sociales

## ABSTRACT

This work aims to explain how the Tupac Amaru, a neighborhood organization, established itself as a hegemonic organization in the informal popular sectors of the province of Jujuy, Argentina. We uphold that this consolidation was the result of both the alliance of this organization with the national government and a type of territorial organization that had been evolving since the nineties. We will show that contrary to common belief, the important amount of resources it gets from the State does not imply demobilization.

Keywords: Tupac Amaru - picketers - social movements

INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La reorientación neoliberal que el estado argentino llevó adelante durante los años noventa, y que en los hechos implicó la apertura de la economía, la privatización de empresas estatales<sup>2</sup> y la desregulación de la economía dejó una profunda huella en la estructura social y económica del país, al tiempo que estuvo en el origen de una redistribución de poder entre actores políticos y en el surgimiento de otros. En lo que se refiere a los sectores informales de la economía, que se encontraban en crecimiento como consecuencia del aumento del desempleo y del empleo precario, estos fueron *integrados* en parte al sistema político partidario a través de las redes clientelares de los partidos políticos, característica típica de un sistema de intermediación de intereses neopluralista<sup>3</sup> (Oxhorn, 1998). Sin embargo, a partir de 1997, los sectores informales<sup>4</sup> comenzaron a organizarse por fuera de los partidos, a partir de la constitución de organizaciones de desocupados.

El caso de la provincia de Jujuy<sup>5</sup> se caracterizó por un fuerte nivel de movilización que se extendería durante toda la década. Este estado de movilización fue consecuencia de dos aspectos directamente ligados a estas políticas. Por un lado, la presión de ajuste fiscal de la nación sobre la provincia que implicó un atraso sistemático en el pago de sueldos a docentes estatales, y que desataría una fuerte movilización de los gremios estatales, nucleados en el Frente de Gremios Estatales.<sup>6</sup> Por otro lado, los altos niveles de desempleo y las políticas sociales focalizadas (Soldano & Andrenacci, 2005) que buscaron hacerle frente. Estas últimas, debido a su modo de implementación, incentivaron la organización de los desocupados, quienes pasarían al frente de la escena a partir del Libertadorazo<sup>7</sup> en 1997.

Este proceso condujo a lo que varios autores dieron en llamar una *territorialización* de la política (Merklen, 2005; Svampa, 2007), y que tuvo efectos relevantes tanto sobre la forma de organización de los sectores informales populares como en su relación con el estado. En este sentido, Candelaria Garay (2007) ha señalado atinadamente el modo en que estas políticas focalizadas condujeron a una creciente organización de este sector social. Del mismo modo, Svampa & Pereyra (2003) han mostrado cómo estas políticas condujeron a una mayor competencia y posterior conflicto entre organizaciones por hacerse de planes sociales. En la provincia de Jujuy, este enfrentamiento se manifestaría en las disputas que se darían entre la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la rama de desocupados de la Corriente

de Trabajadores Argentinos (CTA) –posteriormente llamado Organización Barrial Tupac Amaru– y que alcanzarían su momento más álgido hacia la crisis de 2001. Hacia 2003 sin embargo, la Organización Barrial Tupac Amaru, se embarcaría en una alianza con el ejecutivo nacional que la llevaría a consolidarse como organización hegemónica<sup>8</sup> en la organización de los informales en la provincia.

Este trabajo buscará mostrar de qué modo la Organización Barrial Tupac Amaru consiguió consolidar un esquema de alianzas y una forma de organización que le permiten mantener un elevado nivel de movilización durante el período analizado (2003-2011). Para esto llevaremos a cabo un análisis que buscará explicar la organización interna de la Tupac Amaru así como su alianza con el gobierno nacional. Con relación a este último aspecto, este trabajo buscará poner en cuestión la extendida noción según la cual existe una inevitable tensión entre recibir recursos estatales y mantener una autonomía del estado. Sostendremos que, en un país federal, una organización social puede recibir recursos de un nivel del estado al tiempo que se moviliza y disputa poder en otro nivel. Así, mostraremos cómo la Organización Barrial Tupac Amaru ha consolidado un fuerte nivel de movilización a partir de los recursos estatales nacionales, y de regulaciones informales que permiten disponer de ellos sin tener que negociar con el gobierno provincial, también aliado del kirchnerismo.<sup>9</sup>

Las secciones que restan han sido organizadas de la siguiente manera. En la segunda sección, describiremos las regulaciones informales (Helmke & Levitsky, 2006) en las que se materializa la alianza entre el gobierno nacional y la Tupac Amaru de modo de explicar acabadamente el carácter de la alianza entre el gobierno nacional y esta organización. A continuación, haremos referencia al modo de organización interna que ha consolidado la Tupac Amaru, centrandó nuestra importancia en tres aspectos: la disciplina organizativa, la relación entre movilización y trabajo, y el liderazgo carismático de Milagro Sala –dirigente fundador y principal líder la Tupac Amaru–. Por último, señalaremos algunos lineamientos para trabajos futuros.

## REGULACIONES INFORMALES DEL ESTADO: LA ALIANZA DEL KIRCHNERISMO Y LA TUPAC AMARU

La alianza privilegiada que la Organización Barrial Tupac Amaru entabló con el kirchnerismo a partir de 2003 se materializó en dos hechos concretos que en la práctica fueron por demás relevantes para

dar origen a este nuevo régimen. Por un lado, dotó a la organización con una importante asignación de planes sociales, pero sobre todo del Programa de Emergencia Habitacional (PEH) que se implementaría casi sin controles por parte del estado provincial. Dichos recursos, administrados en el contexto de una forma de organización territorial permitieron la consolidación de un fuerte poder de movilización y presión, convirtiendo a la Tupac Amaru en una organización hegemónica a nivel provincial. Por otra parte, el acceso privilegiado a la burocracia nacional y provincial que obtuvo la organización funcionó en la práctica como una regulación informal que incentivaba fuertemente a otras organizaciones a actuar bajo la égida la Tupac, dado que la organización adquiriría ahora la capacidad de *conseguir* planes y recursos para otras organizaciones.

Así, mientras que la administración del PEH otorgó los recursos necesarios para garantizar la acción colectiva individual a gran escala, el acceso a la burocracia nacional y provincial –sumado claro al poder de presión de la Tupac sobre el gobierno provincial– permitiría la consolidación de la acción colectiva entre organizaciones. La imposibilidad del gobierno provincial de controlar los recursos que recibe la Tupac Amaru y la capacidad de esta de distribuir recursos entre otras organizaciones deben entenderse en el contexto de lo que Helmke & Levitsky (2006: 5) definen como instituciones informales, es decir, “reglas socialmente compartidas, en general no escritas, que son creadas comunicadas y cuyo cumplimiento se hace obedecer por fuera de los canales institucionales”. En este trabajo sin embargo, nos referiremos a regulaciones informales, dado que nos interesa hacer énfasis en el rol que estas tienen a la hora de dar forma a un sistema de intereses determinado.

#### *El Programa de Emergencia Habitacional y la consolidación de una forma de organización territorial*

La bibliografía existente sobre transferencias fiscales en países federales, se ha centrado hasta ahora en estudiar la manera en la que el gobierno nacional distribuye recursos entre las provincias con el objetivo de ganar elecciones y construir coaliciones. El trabajo de Gibson & Calvo (2001) es paradigmático en este sentido al señalar cómo el gobierno de Carlos Menem se encargó de distribuir los recursos hacia los distritos sobrerrepresentados con el fin de obtener un mayor apoyo legislativo con menores recursos.

Uno de los aportes más relevantes de estos estudios fue la diferenciación entre transferencias discrecionales y no discrecionales, clasifi-

cación que permitió alcanzar una imagen más acabada del poder con el que el ejecutivo nacional realmente contaba para negociar con los gobiernos subnacionales y obtener su apoyo.

En cuanto a nuestros objetivos, estos aportes son relevantes en tanto nos proponen un marco de referencia para analizar el poder con el que cuentan los diferentes actores institucionales –en este caso, el poder ejecutivo nacional y provincial– no ya para formar coaliciones de gobierno, sino para propiciar el crecimiento o desmovilizar a organizaciones políticas en el territorio, y garantizarse así la gobernabilidad. Es en este sentido que a lo largo de este apartado nos referiremos a la discrecionalidad, al poder, o al poder de negociación que una determinada transferencia puede otorgar al ejecutivo provincial con relación a las organizaciones sociales.

A continuación, adoptaremos la clasificación que Bonvecchi & Lodola (2010) hacen sobre el tipo de transferencias fiscales. Este trabajo tiene la virtud de llamar la atención sobre la importancia de tomar en cuenta no sólo las preferencias del gobierno nacional sino también la de los gobiernos provinciales, y consecuentemente, de proponer una clasificación de la discrecionalidad de las transferencias desde la perspectiva de ambos actores.

Por otra parte, si bien esta clasificación es un buen punto de partida, creemos que la discrecionalidad y el poder de negociación real con el que cada uno de estos actores –el presidente y el gobernador– cuentan, no pueden reducirse a un simple estudio de las reglas formales que reglamentan la forma que debe tomar cada transferencia. Por ello, propondremos que este sea estudiado además en el contexto de la dependencia fiscal global de la provincia frente a la nación, puesto que esta dimensión puede tornar una transferencia que en principio dota al gobernador con un cierto poder de negociación en una completamente no discrecional. Esta circunstancia es particularmente factible en casos como el nuestro en el que una alianza entre el gobierno nacional y una organización territorial implica que el primero no se involucre solamente en el modo en que las transferencias se destinan al nivel inmediatamente inferior de gobierno –el del poder provincial–, sino en cómo (es decir bajo qué condiciones), estas llegan a la organización en cuestión.

Así, sostendremos que estas dos dimensiones –el grado de discrecionalidad de una transferencia y la dependencia fiscal de la provincia respecto a la nación– son las que efectivamente determinan el poder de negociación real con el que cada uno de los actores cuenta frente a los otros. Asimismo, la dependencia fiscal puede crear las

condiciones para que una institución informal –en este caso el que los gobiernos provincial y municipal no fiscalicen las obras de la Tupac Amaru– se origine y se haga de cumplimiento obligatorio.

El Programa de Emergencia Habitacional –actualmente Programa Federal de Integración Socio Comunitaria, si bien en este estudio mantendremos su nombre original– es una política implementada a partir de 2003 y gestionada por el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios de la Nación. El plan prevé el desarrollo de infraestructura urbana –en primer lugar viviendas sociales, pero también cordón cuneta y veredas por ejemplo– gestionado por cooperativas. La construcción de viviendas supone cooperativas compuestas por dieciséis miembros, que deben construir cuatro casas en un período de seis meses. En términos generales, el programa fue ideado con el doble objetivo de paliar el déficit habitacional y generar puestos de trabajo. La particularidad de este programa es que fue acompañado casi desde el comienzo por el monotributo social, política social a través de la cual el estado se hace cargo del pago de gran parte de los aportes de los trabajadores de las cooperativas, convirtiendo así este programa en una fuente genuina de trabajo.

El PEH tiene un diseño federal que supone el control de todos los niveles de gobierno –municipal, provincial y nacional–. El estado nacional a través del Ministerio de Planificación Federal, es el encargado de aprobar las cooperativas y adjudicarles la construcción de viviendas una vez que estas se conforman. Si bien es cierto que desde un punto de vista legal el plan es asignado a las cooperativas conformadas y no a las entidades gremiales que las nuclean, en la práctica, al igual que otros planes sociales, el PEH es asignado de manera estratégica entre las organizaciones sociales, recibiendo por ejemplo la CCC 600 viviendas al inicio del plan en 2003.

En cuanto a la implementación, los municipios son los encargados de auditar a las cooperativas, controlando el avance de las obras y autorizando cada uno de los seis pagos que prevé el plan, los cuales no son mensuales, sino que están supeditados al avance de las obras. A su vez, la provincia es la encargada de auditar a cada uno de los municipios y de responder frente al estado nacional.

La importancia relativa que este programa fue tomando en la provincia de Jujuy supuso la creación en 2007 de una Unidad Ejecutora Provincial (UEP), dependiente directamente de la secretaria de infraestructura de la provincia y no ya del Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy (IVUJ), que sólo se encarga de la adjudicación de las viviendas una vez que estas están terminadas. En este sentido, el

programa supone que dos de los adjudicatarios sean propuestos por la cooperativa y los otros dos por el municipio.

En la práctica sin embargo, el PEH funcionó de manera diferente, al menos en San Salvador de Jujuy. En primer lugar, la escasa tradición cooperativista –al menos con relación a la magnitud del programa–, y el hecho de que en la práctica este fuera en gran medida adjudicado a organizaciones de desocupados previamente constituidas en una determinada forma de organización y con fuertes liderazgos, supusieron que las cooperativas administraran el dinero de manera más o menos centralizada, pagando sueldos fijos y diferenciados según el puesto a los trabajadores, y utilizando parte del presupuesto para desarrollar otros emprendimientos y como parte de sus recursos para mantener sus estructuras organizacionales. Diferentes estrategias consistieron en emplear más cantidad de gente con menores salarios en las obras –para generar más puestos de trabajo–, o menos, y así utilizar los otros puestos de trabajo para diferentes emprendimientos. Tal es el caso de la Agrupación de Trabajadores Desocupados (ATD), que actualmente organiza una cooperativa de macheteras para cortar el césped en escuelas y otros edificios públicos de manera gratuita, esperando negociar con el estado y conseguir un contrato una vez que los trabajos ya están avanzados.<sup>10</sup> Por otra parte, la adjudicación de las viviendas se ha hecho, al menos hasta el presente, casi en su totalidad y de facto por las organizaciones, las cuales primero entregan las viviendas a sus miembros y luego tramitan la adjudicación en el IVUJ. Este hecho es relevante dado que la adjudicación de las viviendas es un recurso político suplementario al de su construcción, que tanto las organizaciones como los municipios desean acaparar para sus seguidores.

El caso de la Tupac Amaru presenta algunas particularidades en este sentido. La organización construye en la actualidad entre novecientas y mil viviendas por año en la provincia (de las cuales la mitad se construyen en San Salvador de Jujuy), y que representan a su vez la mitad de las viviendas construidas en la provincia por medio de este programa.<sup>11</sup> Por un lado, esta magnitud implicó que la Tupac Amaru se convirtiera, junto al Ingenio Ledesma, en uno de los dos principales empleadores de la provincia luego del estado. Este dato es relevante por otra parte dado que la producción en escala y el poder de mercado que la Tupac tiene en la provincia, le permiten construir sus viviendas con costos menores a los estipulados por el programa que, como decíamos, está pensado para cooperativas que construyen cuatro viviendas. En la práctica, este hecho, sumado a la

disciplina interna que la organización impone en el trabajo y al acceso privilegiado a la burocracia nacional que le permite obtener asignaciones importantes de cualquier plan propuesto por el gobierno (y que puede implicar financiamiento extra para la construcción de un Centro de Integración Comunitaria o para una universidad), explican el asidero real en el mito de que la Tupac construye no sólo las viviendas que se le asignan sino también cooperativas, plazas, polideportivos, escuelas y centros de salud.

Sin embargo, la magnitud de los recursos no puede explicar por sí sola –incluso en el contexto de una organización territorial– la capacidad de movilización y de presión de la organización sobre el gobierno provincial, dado que, como varios estudios han señalado, el acceso a recursos estatales suele implicar una pérdida en la autonomía. A continuación, nos referiremos a los mecanismos institucionales relevantes en cuanto a la implementación de este plan que permiten que la organización pueda recibir estos recursos sin necesidad de desmovilizarse.

Bonvecchi & Lodola (2010), proponen clasificar las transferencias según su nivel de discrecionalidad como una variable continua, y tanto desde el punto de vista del presidente como desde la de los gobernadores.<sup>12</sup> Esta clasificación, es relevante en este caso para determinar en qué medida estas transferencias son discrecionales desde el punto de vista de los gobernadores e intendentes,<sup>13</sup> en tanto dicha discrecionalidad les otorgaría una capacidad de negociación con la Tupac Amaru que probablemente se traduciría en una capacidad de desmovilizarla o de incorporarla plenamente a las filas oficialistas.

Así, el PEH otorga una gran discrecionalidad al ejecutivo nacional puesto que éste tiene la última decisión sobre todas las dimensiones anteriormente mencionadas. Es el ejecutivo nacional el que decide la distribución de este programa en los diferentes distritos del país, la cantidad de viviendas que se construirán en cada caso, el momento de la asignación de los recursos, y la asignación de los fondos a las diferentes cooperativas (que en la mayoría de los casos implica una distribución de estos entre las diferentes organizaciones políticas y sociales). Además, le da la última palabra, si bien no el poder de decisión total, sobre el momento en que se desembolsa el dinero para las cooperativas.

Desde el punto de vista de los gobernadores, esta transferencia tiene un bajo nivel de discrecionalidad, puesto que estos no pueden asignar ni reasignar los fondos, ni tampoco pueden designar a los encargados –las cooperativas– de ejecutarlos. Sin embargo, como ex-

plicábamos más arriba los municipios son los encargados de monitorear –a través de las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM)– el avance de las obras, y de autorizar el desembolso de cada uno de los seis pagos que le corresponden. Del mismo modo, el gobierno provincial audita a las UEMs de la provincia y autoriza, frente al gobierno nacional que los fondos sean entregados a los municipios.

Si bien la discrecionalidad que le otorga esta transferencia a los gobiernos subnacionales es baja, estos conservan en principio un cierto poder de negociación frente a las organizaciones, ya que son ellos los que, a través de criterios y exigencias técnicas –que fácilmente pueden ser manipuladas con objetivos políticos– pueden retrasar los pagos.

A pesar de ello, debemos aclarar que, al menos en lo que respecta a la Organización Barrial Tupac Amaru –y a sus organizaciones aliadas que también construyen viviendas como la Organización de Desocupados Independientes de Jujuy (ODIJ)–, este poder de negociación es inexistente en los hechos. Javier Bustos, encargado de la UEM de San Salvador de Jujuy, sostiene que, mientras su unidad se encarga de visitar las obras de las demás cooperativas semanalmente, “a la Tupac ni la miramos”. Tanto Javier Bustos como Ginés Fernando Rosenbluth, Secretario de Infraestructura de la provincia, coinciden en que para el caso de la Tupac Amaru ellos son un simple “pasamanos”, y que los pagos se hacen mensualmente. El Arq. Rosenbluth sostiene además que Milagro Sala tiene contacto telefónico directo con el ejecutivo nacional y que ella conoce antes que el gobierno provincial el momento en que éste va a recibir el dinero para el PEH.<sup>14</sup> Este último hecho no es anecdótico, sino que muestra hasta qué punto el gobierno provincial no cuenta siquiera con la incertidumbre sobre el momento en que ha recibido los fondos para el programa como mecanismo para retrasar los pagos. Además, nos permite esbozar las prácticas que constituyen a esta institución informal, y el rol que ocupan cada uno de los actores provinciales en esta.

Como ya habrá quedado claro, los gobiernos municipales y provinciales son legalmente responsables de monitorear y auditar la construcción de las viviendas realizadas por la Tupac Amaru, a pesar de que en los hechos no tienen ninguna capacidad de control. Javier Bustos sostiene que: “Cuando las papas políticas quemamos con Carrizo [el encargado de UEP] y [Ginés Fer] Nando [Rosenbluth] a ver y hacemos la pantomima de que todo está bien porque el hecho físico existe [...]. El programa es perverso porque por ley nosotros somos responsables”.

Este hecho parece mostrar que el análisis de las transferencias no puede limitarse únicamente a un análisis de las normas e instituciones formales que las regulan –y a una clasificación entre discrecionales y no discrecionales–. Por el contrario, sostenemos que debe prestarse atención a todas las herramientas con las que el gobierno nacional cuenta para asegurarse que las organizaciones sociales reciban los recursos sin presiones ni condicionamientos por parte de los gobiernos provincial y municipal.

En este sentido, es fundamental prestar atención a la dependencia fiscal de la provincia de Jujuy. Según el diputado provincial y secretario de la comisión de Finanzas de la legislatura de la provincia Marcelo Abraham, Jujuy es altamente dependiente de los aportes de la nación para poder cubrir sus gastos.<sup>15</sup> Asimismo, Agustina Giraudy (2009) desarrolla un índice que mide la dependencia fiscal de las provincias argentinas (tomando en cuenta los déficits y deudas provinciales), y en el que Jujuy aparece como la tercera provincia más dependiente, con una puntuación de casi 0.8 (en un índice que va de 0 a 1).

Por otra parte, el hecho de que la provincia de Buenos Aires tenga incluso una mayor dependencia fiscal que Jujuy, nos obliga a subrayar dos puntos importantes, que estudios futuros con vocación comparativa deberían tener en cuenta. En primer lugar, el hecho de tener a una organización como la Tupac Amaru movilizadora en la provincia de Jujuy no afecta negativamente la imagen del gobierno nacional por el hecho de que los eventos que ocurren en esta provincia no suelen tener una repercusión mediática en los grandes centros urbanos nacionales. Del mismo modo, una alianza de tal magnitud que no tiene en cuenta a los intendentes y al gobernador probablemente no sería posible en una provincia como la de Buenos Aires donde estos actores concentran una gran cantidad de poder en términos electorales, debido a la importancia determinante de este distrito en las elecciones presidenciales así como su mayor relevancia relativa en cuanto a la conformación de la cámara baja.

De este modo, la dependencia fiscal que la provincia de Jujuy tiene con el gobierno nacional es fundamental para comprender cómo una transferencia que en principio otorgaba cierta discrecionalidad al gobierno provincial puede convertirse –por orden del gobierno nacional– en una completamente no discrecional, permitiendo así que una organización política como la Tupac Amaru reciba una importante cantidad de recursos sin tener que condicionar su nivel de movilización y manteniendo el nivel de presión que de éste se deri-

va, con respecto al gobierno provincial. En otras palabras, el nivel de discrecionalidad de las transferencias no puede estudiarse de manera aislada sino en el contexto de todas las transferencias que se realiza entre ejecutivos nacional y provincial, dado que éstas determinan, en última instancia el poder de negociación entre éstos, y, en el caso de una alianza entre el ejecutivo nacional y una organización con anclaje territorial, el poder de negociación entre esta última y el gobierno provincial.

#### *El acceso privilegiado a la burocracia nacional y provincial*

La segunda dimensión de esta regulación informal consiste en otorgar a la Organización Barrial Tupac Amaru un acceso privilegiado a la burocracia nacional que se traduce no sólo en la obtención de recursos para sí –el más importante de los cuales es el Programa de Emergencia Habitacional–, sino también en la capacidad de conseguir recursos para otras organizaciones. Dicho de otro modo, la capacidad de presión frente al nivel provincial y el acceso a la burocracia nacional, son dos fuentes de recursos que permiten no sólo nutrir las necesidades de sus miembros y movilizarlos, sino también generar las condiciones para una coordinación de la acción colectiva entre las organizaciones sociales de la provincia.

El hecho de que la Tupac Amaru tenga un acceso privilegiado a la burocracia nacional se ve reflejado en varias de las entrevistas realizadas con funcionarios provinciales. Dicho acceso implica tanto la asignación de una suma extraordinaria de recursos en forma de planes sociales, como un trato diferenciado tanto en las dependencias provinciales como en el contacto directo con Alicia Kirchner y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En relación con este último punto, cabe destacar que la Organización Barrial Tupac Amaru no gestiona el acceso a planes sociales a través del Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>16</sup> en Jujuy como las otras organizaciones sociales, sino que lo hace directamente en el Ministerio en Buenos Aires. “Acá [en el Centro de Referencia] sólo vienen a gestionar la inscripción de las cooperativas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y a inscribir a sus trabajadores en el monotributo social”.<sup>17</sup>

Por otra parte, en el caso de las dependencias provinciales, parece claro que el acceso privilegiado de la organización tiene que ver no solamente con “órdenes que vienen de arriba”, sino también con los vínculos que existen entre la Tupac Amaru y ATE, sindicato con presencia en muchas de las dependencias municipales y provinciales.<sup>18</sup>

Dicho lo anterior, es importante señalar que este acceso privilegiado a la burocracia se complementa con una gran eficiencia de la organización para completar formularios y presentar las documentaciones necesarias para llevar adelante trámites burocráticos. Este *expertise burocrático*, puede explicarse como consecuencia del voluminoso manejo de recursos estatales en forma de planes sociales que la organización administra sobre todo desde 2003. En este mismo sentido, responde a una forma de organización derivada de una fuerte disciplina que, es una parte fundamental del éxito de la Tupac en el cumplimiento de los plazos que la administración de recursos del estado implica.

Finalmente, queremos volver sobre el punto que dio inicio a este apartado para describir un último aspecto fundamental del acceso a la burocracia del estado. Este acceso permite que la organización barrial Tupac Amaru consiga recursos para otras organizaciones sociales. Este mecanismo parece ser una práctica común a través de la cual organizaciones que ya poseen acceso a recursos del estado nacional se lo facilitan a otras organizaciones cercanas. Así, la ATD consiguió el acceso a este plan a través de su relación con la Unión de Trabajadores de Desocupados (UTD) de Mosconi.<sup>19</sup>

La Tupac Amaru tiene esta misma capacidad, con la notable diferencia que, cuando este tipo de vinculación se da de manera sistemática produce importantes efectos sobre las perspectivas de la acción colectiva entre organizaciones (o acción colectiva secundaria en el sentido de Collier & Handlin, 2005). En el caso jujeño, esta vinculación se ha materializado en la Red de Organizaciones Sociales a partir de 2007, y que en el presente incluye a veintisiete organizaciones sociales. Así, la Tupac ha conseguido que la ODIJ sea incorporada al PEH, asignándosele alrededor de 80 viviendas anualmente sólo en San Salvador de Jujuy. Además, la Tupac Amaru es la encargada de recibir los bolsones de mercadería parte de los cuales distribuye con otras organizaciones. A esto debe sumarse el acceso a todo tipo de planes sociales como los Programa de Empleo Comunitario (PEC), que la Tupac gestiona a nivel nacional para las organizaciones de la Red. Si bien no queda claro hasta qué punto la Tupac Amaru continúa teniendo el control de estos recursos una vez que les han sido otorgados a las organizaciones, la incertidumbre parece jugar a favor de la Tupac toda vez que la alianza entre esta organización y el gobierno nacional es en todo caso algo que nadie pone en duda.

Así, esta dimensión del acceso a la burocracia nacional actúa como una regulación informal por parte del estado que incentiva fuerte-

mente a que las organizaciones sociales se encolumnen detrás de la Tupac Amaru, y tiene dos consecuencias concretas en cuanto a las organizaciones que nuclear a los sectores informales.

Por un lado, genera los incentivos necesarios para que la acción colectiva entre organizaciones tenga lugar, lo que en los hechos quedó reflejado en la creación de la Red de Organizaciones Sociales. A pesar de su aparente horizontalidad, la Red implica en los hechos el encolumnamiento de una parte importante de las organizaciones sociales de Jujuy detrás de la Tupac. Además, debe aclararse que, como veremos más adelante, la capacidad de presión de la Tupac sobre el gobierno provincial, y la capacidad de conseguir recursos (en general en forma de obras de infraestructura que producen fuentes de trabajo y beneficios para los trabajadores desocupados), contribuye también a la alineación de otras organizaciones junto a la Tupac, organizaciones que, por sí solas, no tendrían una capacidad de presión siquiera comparable. Como lo sintetizaba un dirigente de una de las organizaciones de la Red, trabajar con la Tupac les otorga “una mayor capacidad de gestión a nivel nacional y una mayor capacidad de lucha en la provincia”.<sup>20</sup>

En términos generales, esta regulación informal del estado produce un giro de ciento ochenta grados con respecto al escenario prevaleciente en el período 2000-2002 en el que, como veíamos, las organizaciones sociales se encontraban fuertemente enfrentadas. Es con relación a este pasado que debe entenderse la referencia de Milagro Sala a las *banderas entroveeradas*, en alusión a la buena convivencia entre organizaciones que existe en Jujuy en el presente.

Para concluir, mencionaremos dos ejemplos de organizaciones que, debido a la capacidad de presión y al acceso a la burocracia que una alianza con la Tupac implicaba, se acercaron a esta y forman hoy parte de la Red de Organizaciones Sociales.

La Organización de Desocupados Independientes de Jujuy (ODIJ) surgió a partir de un desmembramiento de la CCC en 2004. Si bien es cierto que gran parte de este desprendimiento se debió a la crisis interna que atravesaba la CCC, también lo es que Milagro Sala supo brindar una alternativa a la organización al ofrecerle una alianza que luego se consolidaría a través de la Red. Cabe destacar que la ODIJ es la organización más importante dentro de la Red luego de la Tupac. Esta organización, no sólo fue incluida en el PEH, sino que también goza de un tratamiento similar en cuanto a la implementación de este programa.<sup>21</sup>

Por último, la organización Facundo Quiroga fue incluida en la Red en 2010. René y su gente solían trabajar con partidos políticos de Jujuy, participando en actos y pegando carteles. Formaban parte de lo que suele llamarse una estructura clientelar. Sin embargo, René fue aceptado en la Red de Organizaciones Sociales, por lo que la Facundo Quiroga se dedica en el presente a reparar escuelas y administran *capacitaciones* –un programa provincial–. Según René, la principal razón por la que él se alejó de la estructura clientelar del Partido Justicialista (PJ) es porque “dentro de la Red se puede conseguir empleo genuino mientras que a los políticos eso no les importa, ellos te dan el plan y listo”.<sup>22</sup>

#### DISCIPLINA, EFICACIA, INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN: CONSOLIDANDO LA CAPACIDAD DE MOVILIZACIÓN

El particular acceso a recursos estatales que la Organización Barrial Tupac Amaru consolidaría una forma de organización territorial que se venía gestando desde la segunda mitad de los años noventa y que le permitió a su vez convertirse proveedora de derechos sociales y garantizar una fuerte capacidad de movilización. Asimismo, este tipo particular de consolidación difícilmente hubiera sido posible sin la existencia de un fuerte liderazgo entre las organizaciones de los sectores informales populares.

##### *La administración de los recursos según criterios organizacionales*

En el presente la Tupac realiza múltiples actividades que producen fuentes de empleo en Jujuy tanto a través de la administración e implementación de planes estatales como de actividades económicas aledañas a estos. Como ya fue dicho, el Programa de Emergencia Habitacional (PEH) es la principal fuente de ingresos de la Tupac. El monto que la organización recibe de este programa le permite construir viviendas con menos recursos de los que reciben y redireccionar parte de esos fondos tanto a la realización de otras obras (como la construcción de plazas y polideportivos) como a la consolidación de su red de copas de leche. Este mismo hecho le ha permitido desarrollar cooperativas para producir parte de los insumos de los que precisa, entre ellos, una fábrica *bloquera* y dos metalúrgicas que se encuentran en el barrio que la organización tiene en Alto Comedero.<sup>23</sup> Por último, la organización ha desarrollado centros de salud, un colegio y un terciario. Cabe destacar que, si bien es cierto que una gran parte

de los recursos para estas obras provienen del excedente del PEH no lo es menos que la organización realiza constantes gestiones para que algunas de sus obras sean financiadas por el gobierno nacional –como es el caso de los Centros de Integración Comunitaria (CIC)–, e incluso en algunos casos realiza las obras antes de garantizarse los recursos, lo que le permite destinarlos hacia otros emprendimientos una vez que los recibe.<sup>24</sup>

No es nuestro objetivo aquí hacer un listado exhaustivo de las actividades que la organización realiza sino más bien describir la lógica de expansión organizacional que subyace. A su vez, las actividades económicas que la organización realiza nos interesan particularmente en tanto estas se articulan con una forma de organización política. Así, debemos señalar que, más allá de estos múltiples emprendimientos, las copas de leche continúan siendo la columna vertebral de la organización, en el sentido que estas son las que garantizan una continuidad en la inserción barrial y la capacidad de movilizar a las bases.

Las *copas de leche* es una práctica que se extendió en Argentina como un intento de paliar elevados niveles de pobreza garantizando una copa de leche para cada niño, elemento básico para la nutrición. Si bien los fondos que sustentan las copas de leche suelen ser estatales, éstas son administradas por dirigentes barriales, por lo que se ha pasado a llamar *copa de leche* al evento mismo de reunirse para distribuir periódicamente, una copa de leche a cada niño del barrio adherido a ésta.

Las copas de leche de la Tupac están compuestas por un delegado, un subdelegado y un tesorero, además de los afiliados. Económicamente, las copas se sustentan por medio de la mercadería que la Tupac distribuye, además de una contribución que los miembros de la copa realizan y que se organiza de manera particular en cada copa.<sup>25</sup> Además, la forma concreta que estas toman varía de manera considerable entre una y otra, pero en general consisten en meriendas que se preparan dos o tres veces por semana, y que suelen complementarse con el dictado de talleres o clases de apoyo.<sup>26</sup>

Asociarse a una copa de leche es la forma más común de entrar a la Tupac.<sup>27</sup> Todos los miembros deben pagar una cuota gremial de cinco pesos que les permite acceder a los servicios de salud y de sepelio, además de permitirles postularse para la asignación de los planes sociales que la organización administra.<sup>28</sup> Sin embargo, debemos aclarar que formar parte de la Tupac no se limita simplemente a la participación en una copa y al pago de la cuota gremial. Además

de ello, los afiliados deben comprometerse a participar en las movilizaciones de la organización, y los delegados y subdelegados en las reuniones de delegados que se organizan con diferente periodicidad y en las que se suele discutir sobre diferentes temas, como la organización de movilizaciones, la distribución de planes sociales y el reparto de bolsones de mercadería y otros beneficios que la organización otorga a sus miembros.

Por último, la organización entrega mensualmente a sus miembros bolsones de mercadería –que en algunos casos se complementan con otros beneficios como útiles escolares y guardapolvos, juguetes o incluso dinero en efectivo, dependiendo de la época del año y de lo que la Tupac logre obtener-. A diferencia de los anteriores, estos beneficios son entregados exclusivamente a aquellos miembros que efectivamente participan de las movilizaciones de la organización. Para ello, la organización toma lista a sus miembros, tanto en las movilizaciones como en las reuniones de delegados. Sin embargo, en los hechos el reparto de mercadería no depende siempre de la asistencia a las manifestaciones, sino que la organización parece jugar con la incertidumbre y la amenaza de penalizar a aquellos que no asisten privándolos de la entrega de estos beneficios para fomentar la participación.

Estos ejemplos nos permiten comprender cómo la Tupac Amaru administra sus recursos con una doble lógica de inclusión/exclusión –es decir, entre aquellos que pertenecen a la organización y el resto, y entre quienes asisten a las marchas y los que no– que le permite a la vez atraer crecientemente a personas provenientes de los sectores populares informales y mantener una alta capacidad de movilización que no decae con el tiempo. Si bien es cierto que estas prácticas son implementadas por muchas organizaciones sociales el caso de la Tupac se diferencia de otras experiencias puesto que la diversificación de sus actividades y su magnitud excede la simple administración de recursos estatales para convertirse en una organización garante de derechos sociales –si bien sólo para sus miembros–, que parece replicar la lógica de inclusión a la ciudadanía a través de organizaciones intermedias típica de las organizaciones sindicales en la historia argentina<sup>29</sup>, pero incluyendo a un sector al que estas organizaciones no se habían dirigido, el de los informales.

A su vez, el rol –si bien marginal en comparación con el gobierno provincial– que la Tupac comienza a tener en la escena provincial en cuanto a la provisión de estos derechos (educación, salud, trabajo y vivienda) la dotan de una legitimidad que le permite erigirse no so-

lamente como representante de los sectores informales jujeños, sino también como una organización capaz -incluso para muchos con mayor eficiencia que el mismo estado provincial- de administrar los recursos que permiten que estos derechos sean garantizados

En este sentido cabe aclarar que, si bien es cierto que mediante esta lógica de inclusión/exclusión la organización divide a los sectores informales, esta división es completamente diferente a la producida por las organizaciones sindicales entre trabajadores y desocupados o entre formales e informales, puesto que, mientras esta depende de una división producto de la estructura económica, y en este sentido determinada por factores más bien estructurales como el mercado de trabajo, el nivel de formalidad de la economía y el nivel de desempleo, en el caso de la Tupac se trata de una división en la que la incorporación de nuevos miembros de los sectores informales es siempre una posibilidad.

A continuación, describiremos brevemente cómo la Tupac Amaru ha desarrollado una suerte de *obra social* para sus afiliados, la cual es financiada tanto por recursos de la organización (excedentes del PEH) y estatales (en concepto de medicamentos recibidos a través del Plan Remediar) como por la cuota que pagan los afiliados a través de las copas de leche. Creemos que este es el más claro ejemplo de cómo la Tupac se convierte en proveedora de derechos sociales para los sectores informales a través de una lógica de inclusión/exclusión que le permite a su vez mantener un alto nivel de afiliación y de movilización.<sup>30</sup>

El sector de salud de la Tupac Amaru atiende en la actualidad alrededor de seis mil personas mensualmente en los dos centros de salud que tiene en San Salvador de Jujuy. La organización provee atención clínica y odontológica, y cuenta con dos ambulancias. Además, se encarga de proveer gratuitamente a sus pacientes con medicamentos e incluso se hace cargo en caso de que el paciente necesite ser internado en una clínica.<sup>31</sup> Si bien los representantes de la organización suelen sostener que estos servicios están disponibles para cualquiera que se acerque, lo cierto es que sólo se atiende de forma gratuita a los afiliados de la Tupac.<sup>32</sup>

Por último, es importante señalar que una parte de los medicamentos de primera necesidad que la organización distribuye provienen del Plan Remediar, y que este plan supone la distribución gratuita de medicamentos en los Centros de Integración Comunitaria y salas de salud de mayor necesidad. Sin embargo, la organización utiliza estos recursos de modo de incluirlos como parte de los beneficios de

sus afiliados, quizás el ejemplo más claro de cómo la Tupac se apropia de los recursos estatales y los pliega a sus necesidades (las de sus miembros y la de mantener la capacidad de movilización). En este mismo sentido, el hecho de que estos paguen una cuota mensual por estos servicios, contribuye a forjar la idea, entre los afiliados, de que es *en y a través* de la organización que estos beneficios se producen.

Así, estos servicios claramente orientados a los sectores populares informales y la forma en la que son distribuidos tienen un doble efecto en cuanto a los intereses de este estudio. Por un lado, se convierten en una forma de atraer individualmente a personas provenientes de estos sectores y de garantizar algunos derechos sociales aumentando así la base de representación de la organización. Además, la lógica con que estos servicios y bienes son distribuidos permite garantizar un mayor nivel de afiliación, que en algunos casos –como el de la mercadería– se vuelve un incentivo directo para la participación en las protestas. Esta lógica dota a su vez a la organización de una capacidad de presión tal que le permiten obtener nuevos recursos del gobierno provincial.

#### *La movilización como un día más de trabajo*

Joe Soss (1999) sostiene que las políticas sociales tienen efectos políticos sobre sus beneficiarios, al influenciar sus percepciones y sus expectativas sobre el estado y las posibilidades de actuar sobre este. Introduciendo este tipo de análisis en un contexto histórico, sostendremos aquí que en el caso de la Tupac Amaru el PEH tuvo un efecto indirecto en el mismo sentido, al contribuir a forjar una visión particular sobre la participación en las protestas.

La asignación preferencial del PEH que la organización Barrial Tupac Amaru recibe desde 2003 tuvo dos importantes consecuencias sobre su forma organizativa. Como veíamos en el apartado anterior, permitió la consolidación de una forma territorial que venía gestándose desde la segunda mitad de los años noventa. Por otro lado, este programa produjo la confluencia de una tradición de larga data –como es la del trabajo– con una más reciente, –la de la protesta beligerante (Auyero, 2002)–, que contribuyeron a forjar un tipo de identidad particular.

Ante todo, debemos comprender que en sí mismo, el PEH no implicó tanto la posibilidad de acceder a una vivienda para aquellos que las construían, como la creación de fuentes de trabajo genuinas. Además, el PEH presentaba una doble diferencia frente a otros programas de empleo administrados por organizaciones sociales duran-

te la misma época, como es el caso del programa Agua más Trabajo, implementado en La Matanza en un 50% por las dos principales organizaciones sociales de la Provincia de Buenos Aires.<sup>33</sup> A diferencia de este programa, el PEH permitió –si bien no desde su creación, sí al poco tiempo– la creación de puestos de trabajo formal, con salarios mensuales y seguridad social para los trabajadores. Por otra parte, el PEH permitía una renovación del número de viviendas asignadas para el período siguiente, si las del período actual eran terminadas en tiempo y forma. De este modo, el PEH se convirtió en una política que, por primera vez, permitía a las organizaciones sociales la administración de puestos de trabajo formales que podían ser conservados, en principio, de manera indefinida.

Ahora bien, como venimos sosteniendo a largo de este trabajo, la forma particular que la Organización Barrial Tupac Amaru tomaría a partir del año 2003 debe ser entendida en el contexto tanto de un tipo de organización territorial –y el tipo de relación con el estado que esta implicaría–, como a través de la alianza que la organización entablaría con el kirchnerismo a partir de su llegada al poder. Así, el PEH como recurso organizacional fue administrado por la organización de manera semejante a los otros recursos que ésta y otras organizaciones venían recibiendo, es decir, de manera tal de garantizar un alto poder de movilización. Con todo, para el caso de los trabajadores de la Tupac esto tendría un efecto en la consolidación de una identidad en la que el trabajo y la movilización son entendidos más como una continuidad que como una ruptura, hecho que diferencia a éstos de un típico trabajador sindicalizado del sector formal. Dicho de otra manera, los trabajadores de la Tupac no son tanto trabajadores sindicalizados como miembros de una organización social que trabajan en sus cooperativas. Este hecho tiene importantes repercusiones no sólo en la capacidad de movilización de la organización, sino en la eficacia y disciplina con la que la Tupac organiza sus demostraciones.

Las cooperativas de construcción de la Tupac, de manera semejante a las copas de leche, están organizadas en cuadrillas coordinadas por un presidente. Lo mismo sucede con las diferentes secciones, como las escuelas, la sede, o el galpón,<sup>34</sup> cada una de las cuales tiene su propio encargado. Además, cada una de estas secciones tiene un uniforme que las caracteriza (chombas celestes para los trabajadores del galpón, lila para los de las escuelas y camisas blancas para los trabajadores de la sede, etc.), y que los trabajadores suelen vestir durante las movilizaciones. Los días que éstas son organizadas, las cooperativas no trabajan y los cooperativistas deben asistir a las marchas

como si fuera un día más de trabajo. Los encargados y presidentes – que participan en general de las reuniones de delegados– son quienes informan a sus trabajadores sobre el motivo de las movilizaciones, el lugar y la hora de encuentro, y de tomarles asistencia y pedirles explicaciones en caso de que estos se ausenten. Esta práctica, que como veíamos es utilizada también –aunque de manera más atenuada– por los delegados de las copas de leche, toma en este caso una significación particular, debido a la recreación que implica de las condiciones de trabajo. Esta continuidad, no se refiere sólo a reproducción de las jerarquías del trabajo durante las movilizaciones sino también a los roles y responsabilidades que existen en uno y otro lugar.

En algunos casos, los trabajadores tienen en las movilizaciones responsabilidades muy similares a las que realizan durante una jornada laboral común. Tal es el caso por ejemplo, de Felipe, que relata que cuando él era el chofer de una de las ambulancias de la Tupac se encargaba de llevarla a las movilizaciones, ya fuera como medio de prevención –en caso de que hubiera heridos–, pero también como una forma de “mostrar las cosas que la organización hace”.<sup>35</sup> Del mismo modo, los trabajadores del galpón son los encargados de llevar las banderas, bombas de estruendo y demás parafernalia que acompaña las movilizaciones, y que de hecho se guarda en su lugar de trabajo.

Por último, un ejemplo del acto que se realizó frente a la casa de gobierno el 22 de marzo de 2011 en memoria de los desaparecidos durante la última dictadura militar, terminará de ilustrar esta continuidad entre trabajo y movilización que existe dentro de la Tupac. Ese día las organizaciones sociales de Jujuy montaron diferentes puestos en la plaza Belgrano (plaza central de la ciudad capital de la provincia de Jujuy). La Tupac marchó por su cuenta desde su sede central hacia esta plaza portando una bandera con las caras de los desaparecidos. Por la tarde, organizó la proyección de unas películas sobre el Apagón de Ledesma,<sup>36</sup> para lo cual se dispusieron un proyector y unas sillas, que devinieron en un cine al aire libre sobre la calle San Martín. En ese acto, los trabajadores de la sede fueron los encargados de ir a buscar las sillas a la sede central y traerlas –en camión– hasta la plaza, para luego llevarlas de nuevo a la sede una vez finalizadas las películas y el acto. Estas sillas eran las mismas que se utilizaban durante las reuniones de delegados en la sede de la organización, y que ellos debían también acomodar, según las reuniones se hicieran en el salón central o en la cancha de básquet.

No buscamos aquí establecer una analogía total entre las actividades que los cooperativistas realizan durante su trabajo y en las mo-

vilizaciones. Con todo, debemos notar que esta analogía aparece casi sistemáticamente en las entrevistas realizadas con trabajadores de la Tupac expresada en la idea de que las movilizaciones son “un día más de trabajo”.<sup>37</sup> Esta *identidad* que se consolida en la que trabajo y movilización son comprendidos, más como una continuidad que como dos actividades diferentes tiene consecuencias importantes en tanto reconfigura aquello que militancia y trabajo –aunque aquí nos interesaremos únicamente en la primera– implican. Así, al diluirse los límites entre trabajo y militancia esta última es inundada por una noción muy fuerte de responsabilidad y obligación que garantiza que la Tupac tenga un *núcleo duro*, siempre presente en las movilizaciones<sup>38</sup> el cual actúa a su vez con una gran eficacia, dadas la distinción clara de roles y responsabilidades que existe y que proviene de la diferenciación entre áreas de trabajo. Este *núcleo duro* es imprescindible para entender la eficacia y la disciplina con la que la Tupac es capaz de organizar grandes despliegues literalmente de la noche a la mañana, y que no incluyen sólo movilizaciones sino también festividades como aquellas que se organizan para el día de reyes magos y para el día del niño, y que son verdaderas demostraciones de poder de convocatoria.<sup>39</sup>

#### *El Liderazgo de Milagro Sala*

El liderazgo de Milagro Sala es indudablemente una condición *sine qua non* para que esta organización haya podido convertirse en la organización social hegemónica de la provincia de Jujuy. Se trata de un liderazgo carismático con rasgos maternalistas, y que impone una fuerte impronta disciplinaria dentro de la organización que consigue impregnarse a lo largo y ancho de toda la estructura de la Tupac.

Milagro Sala aparece en la voz y en la mirada de sus seguidores como una mujer de incansable labor, inmiscuida en todas y cada una de las decisiones que se toman en la organización y despertando una gran admiración. Es muy común por ejemplo que las personas mencionen a Milagro para explicar el motivo de un traslado de un sector de la organización a otro. Del mismo modo, Milagro suele ser mencionada para explicar cualquier tipo de innovación que haya tenido lugar dentro de la organización. Sólo por poner un ejemplo, el Dr. Luna se refiere asombrado al hecho de que Milagro Sala le haya sugerido un día que la organización necesitaba un tomógrafo, y se pregunta cómo podía ser que a ella se le ocurrieran las ideas para el sector de salud si él era el encargado de ese sector.<sup>40</sup> Este tipo de alusiones esbozan la figura de una líder omnipresente y que nunca acaba

de pensar hasta en las más mínimas necesidades de la organización. A su vez, dan cuenta de una estructura organizacional fuertemente centralizada, lo que puede verse en el hecho de que Milagro Sala paga personalmente los salarios a una gran parte de los trabajadores de la organización.

En este mismo sentido, el incansable trabajo que Milagro realiza le permite exigir una fuerte disciplina por parte de los trabajadores de la organización. Esta exigencia además, se ve reproducida por los estratos medios de la organización (los encargados y presidentes de las cooperativas), quienes exigen a sus trabajadores del mismo modo que Milagro les exige a todos los miembros.

Esta caracterización que los miembros de la Tupac suelen hacer de Milagro Sala dan cuenta de lo que Max Weber (1922) dio en llamar liderazgo y tipo de dominación carismáticos. Sin embargo, a diferencia del tipo ideal construido por el sociólogo alemán, este liderazgo se da en el contexto de una organización institucionalizada. Así, el carisma de Milagro Sala puede verse en las descripciones de algunos miembros de la organización que en más de un caso hacen referencia a la sorpresa que este liderazgo les causaba en sus primeros acercamientos al ver “una mujer chiquita dándole órdenes a tipos grandotes” (en referencia a las manifestaciones organizadas por la Tupac). Asimismo, este liderazgo se caracteriza por una fuerte dosis de maternalismo que tiene su origen en parte en el hecho de que Milagro Sala organizaba chicos muy jóvenes en la primera época de la organización –en muchos casos, con problemas de alcohol o drogas. Estos jóvenes suelen referirse a Milagro literalmente como su madre, o como su segunda madre. Este hecho, tiene además un correlato en la vida privada de esta dirigente quien tiene a su cargo varios *hijos del alma*.<sup>41</sup> Asimismo, este carisma y maternalismo suele verse reflejado en la forma en la que Milagro Sala conduce las reuniones de delegados, imponiendo sus decisiones y dando consejos –en tono imperativo– a los delegados sobre los temas más diversos, como enviar a sus hijos al colegio o mantener sus casas limpias. Esta combinación de respeto y temor que la líder impone sobre sus seguidores conspira con su búsqueda activa de conseguir una mayor participación de los delegados en las reuniones quienes en muchos casos no se animan o no quieren opinar y se limitan a asentir lo que Milagro propone.

La existencia de un liderazgo como este parece haber jugado un rol de suma importancia en el proceso que aquí buscamos describir. En primer lugar, la disciplina fue muy importante durante las primeras asignaciones del PEH que la Tupac recibió en 2003 –cuando aún

no contaba con un favoritismo tan claro del gobierno nacional como el que tiene en el presente-, dado que le permitió alcanzar eficazmente los plazos que este programa exigía. A su vez, la disciplina se combina con una identidad particular en el caso de los trabajadores de la organización, y permite que ésta sea sumamente eficaz en la organización de movilizaciones y festividades. En tercer lugar, el liderazgo de Milagro Sala fue un factor importante para que esta líder pudiera ponerse al frente de las organizaciones sociales en la provincia de Jujuy, no sólo por sus habilidades como oradora sino también por la capacidad de esta dirigente de negociar con otras organizaciones para incluirlas dentro de su estructura organizacional. Por último, el factor más relevante parece haber sido la capacidad de esta líder de administrar los fondos de manera de que las obras asignadas fueran llevadas a cabo. Si este hecho es sumamente importante es porque, a diferencia de las estructuras clientelares que consisten en redes descentralizadas, la creación de una organización hegemónica supuso una importante concentración de recursos en pocas manos, y por lo tanto, esas manos se vuelven muy importantes a la hora de determinar el desenlace de este tipo de empresa. De hecho, la mala administración de los fondos parece haber sido uno de los determinantes en la implosión de la CCC de Jujuy, otrora la organización social más poderosa de la provincia.<sup>42</sup>

Estos hechos nos muestran que los factores institucionales no alcanzan para explicar la consolidación de una organización de las dimensiones de la Tupac Amaru, puesto que este tipo de distribución de los recursos supone inevitablemente una contrapartida eficaz por parte de las organizaciones populares.

## CONCLUSIONES

La alianza que la Tupac Amaru ha entablado con el gobierno nacional a partir de 2003 le ha permitido hegemonizar la organización de los sectores populares informales en la provincia de Jujuy. Los recursos producto de esa alianza le han brindado las herramientas para consolidar una forma de organización territorial que venía gestándose desde la segunda mitad de los años noventa. A su vez, al complementar una forma de organización militante con una organización de la producción y el trabajo, la Tupac Amaru, ha alcanzado un fuerte nivel de disciplina y movilización interna.

Sin embargo, como hemos visto, la transferencia de recursos no es suficiente para explicar la continuidad en la movilización de esta organización. Por el contrario, debe incluirse al análisis el estudio de las regulaciones informales impuestas por el gobierno nacional que determinan el modo en el que la Organización Barrial Tupac Amaru recibe los recursos estatales sin condicionamientos de los gobiernos subnacionales. A su vez, estas regulaciones le han permitido distribuir recursos entre otras organizaciones y consolidarse a la cabeza de un movimiento de informales en Jujuy que la excede como organización. Este movimiento se ha cristalizado en la formación de la Red de Organizaciones Sociales en 2007.

Así, este estudio sugiere la importancia de analizar la complejidad de las relaciones institucionales en un país federal y de superar las tensiones entre autonomía y dependencia del estado a las que las organizaciones sociales supuestamente suelen verse expuestas al acceder a recursos estatales.

\*\*\*

**Santiago Battezzati** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Torcuato di Tella y maestrando en Antropología Social en Instituto de Desarrollo Económico y Social y el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDES/IDAES). Ha trabajado sobre organizaciones sociales en la provincia de Jujuy y actualmente es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: [santiagobattezzati@gmail.com](mailto:santiagobattezzati@gmail.com)

## NOTAS

- <sup>1</sup> Esta investigación se basa en un trabajo de campo realizado en la ciudad de San Salvador de Jujuy durante los meses de febrero y marzo de 2011. Se realizaron en total 35 entrevistas en profundidad entre miembros de organizaciones sociales y funcionarios públicos. También se utilizó el método de observación participante en manifestaciones organizadas por la Tupac Amaru. Por último, se consultaron los periódicos *El Pregón*, *El Tribuno*, y el diario digital *El Libertario*.
- <sup>2</sup> Con respecto al proceso específico de privatización en la Provincia de Jujuy, y en particular a la privatización de la empresa Altos Hornos Zapla ver el trabajo de Bergesio, Golovanevsky & Marcoleri (2009).
- <sup>3</sup> El neopluralismo es, según Philippe Oxhorn, el sistema de intermediación de intereses que aparece en América latina hacia finales del siglo XX, y que se caracteriza, en lo que a los sectores informales respecta, por una búsqueda de integración a través de políticas sociales focalizadas y del clientelismo.
- <sup>4</sup> A lo largo de este trabajo, utilizaremos el término sectores informales para hacer referencia no sólo a los trabajadores no registrados, sino también a los desocupados, a las amas de casa, y a todas las personas que, proviniendo de los sectores populares,

no se encuentran plenamente incluidos en el sistema, ya sea a través de la economía formal o del amparo estatal.

- <sup>5</sup> La provincia de Jujuy se encuentra en el noroeste Argentino, y en la frontera con Bolivia y Chile y tiene 673.307 habitantes, según el censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.
- <sup>6</sup> Con respecto a los conflictos desatados durante este período ver el trabajo de Federico Kindgard (2009).
- <sup>7</sup> Se conoce como Libertadorazo a uno de los primeros cortes de ruta que surgió en la Provincia de Jujuy, exactamente en el partido de General Libertador San Martín, y que, luego de un intento de represión por parte de Gendarmería, se extendió en más de 20 cortes, a lo largo de toda la provincia.
- <sup>8</sup> A lo largo de este estudio, nos referiremos a la consolidación de la Tupac Amaru como una “organización hegemónica” para referirnos a la preponderancia que ha adquirido en relación a las otras organizaciones de la provincia, tanto en relación a su capacidad de movilización como del nivel de los recursos estatales administrados, los cuales son ampliamente superiores a los de otras organizaciones.
- <sup>9</sup> Algunas de estas tendencias parecen estar cambiando para el período posterior al que fue realizado el trabajo de campo. Esto parece deberse a una mayor institucionalización en las negociaciones entre organización y gobierno. En todo caso, el fenómeno merece un estudio más detallado.
- <sup>10</sup> Entrevista con José Toledo, dirigente de ATD 03/03/11.
- <sup>11</sup> Esta magnitud debe pensarse a su vez en comparación a otras organizaciones como la ATD, que realiza alrededor de 64 viviendas o de la Organización de Desocupados Independientes de Jujuy (ODIJ), aliada de la Tupac, que construye 80 viviendas en San Salvador (probablemente otras tantas en el resto de la provincia) anualmente.
- <sup>12</sup> Los autores sostienen que para el caso del presidente esta variable tiene cinco dimensiones: la posibilidad de decidir el monto de la transferencia; el momento (*timing*) de la asignación; la asignación geográfica –entre las diferentes provincias–; el momento del pago de la transferencia; y el hecho de que las transferencias sean *etiquetadas (earmarked)*. Del mismo modo, para el gobernador que recibe los fondos, lo que importa es saber si estos están etiquetados; el momento (*timing*) en el que estos serán erogados; la capacidad del gobernador de reasignar dichos fondos dentro de una misma área o hacia otra; la capacidad de supervisar la forma en la que se administraran los fondos por aquellos encargados de ejecutarlos; y la capacidad de contratar al personal o a los subcontratistas encargados de ejecutar el proyecto.
- <sup>13</sup> Si bien en nuestro análisis haremos mención tanto al nivel provincial como al municipal, debemos subrayar que la inexistencia de cualquier mecanismo de coparticipación entre la provincia y los municipios conlleva una dependencia de estos últimos frente a aquel, que implica que el gobierno provincial es el que tiene la última decisión.
- <sup>14</sup> Entrevista con Javier Bustos 03/03/11 y con Gines Fernando Rosenbluth, 02/03/11.
- <sup>15</sup> Entrevista con Marcelo Abraham, 01/03/11.
- <sup>16</sup> Los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social son órganos locales creados a partir de 2005 y que tienen como objetivo acercar los programas y políticas nacionales del Ministerio a los territorios del interior del país, y concretamente a las organizaciones locales.
- <sup>17</sup> Entrevista con Hugo Cáseres, encargado del Centro de referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 18/03/11.
- <sup>18</sup> Entrevista con Olga Ramírez, 21/03/11.
- <sup>19</sup> Entrevista con José Toledo.
- <sup>20</sup> Entrevista con René, dirigente de la organización Facundo Quiroga, 22/03/11.
- <sup>21</sup> Entrevista con Javier Bustos.
- <sup>22</sup> Entrevista con René López.
- <sup>23</sup> El barrio de la Tupac Amaru se encuentra en Alto Comedero, en las afueras de San Salvador de Jujuy capital de la provincia de Jujuy. Allí, la organización lleva construidas ya diez etapas de 228 viviendas cada una, además de tener la gran parte de

sus cooperativas, una escuela primaria, un Centro Modelo de Rehabilitación Integral (CEMIR) y un parque acuático.

<sup>24</sup> Entrevista con Ginés Fernando Rosenbluth.

<sup>25</sup> En algunos casos, todos los miembros de la copa contribuyen con una pequeña suma de dinero, mientras que en otros, sólo aquellos que tienen un plan contribuyen con una suma mayor.

<sup>26</sup> En general, los chicos no toman la merienda en el lugar donde se prepara, sino que ellos mismos la pasan a buscar y la llevan para sus casas, y no es necesario que los padres de los chicos sean miembros de la copa, sino que el número de chicos de cada una sobrepasa ampliamente en número a sus miembros.

<sup>27</sup> Todos los miembros de la Tupac (incluso los trabajadores) deben estar afiliados a una copa de leche.

<sup>28</sup> En el momento de mi trabajo de campo principalmente el PEC -Programa de Empleo Comunitario- y las Capacitaciones -un plan provincial-.

<sup>29</sup> Aquí nos referimos al rol fundamental que los sindicatos han tenido en la administración de obras sociales y provisión de servicios de salud integrales en la historia argentina. Este rol es similar al que han tenido las organizaciones intermedias en lo que Esping Anderson (1990) denomina estados de bienestar conservadores católicos, si bien el caso argentino se diferencia por la existencia del hospital público.

<sup>30</sup> Debemos aclarar sin embargo, que esta lógica no parece extenderse a todos los servicios que la Tupac presta. Las piletas y los polideportivos que la organización tiene en diferentes barrios, por ejemplo, parecen estar abiertas a todos los ciudadanos.

<sup>31</sup> Entrevista con el Doctor Luna, encargado del área de salud de la organización, 15/03/2011.

<sup>32</sup> En la sede de la organización, hay un panfleto en el que puede leerse: "Beneficios para nuestros afiliados". Estos, no incluyen solamente los servicios de salud y sepelio, sino también asesoramiento jurídico, gestión de documentación y de planes sociales y hasta servicios de peluquería. Por otra parte, en la recepción del sector de salud, donde los pacientes piden su turno hay un cartel en el que puede leerse: "Se comunica a los sres. Delegados que el plazo para presentar los listados médicos de las copas de leche, roperos comunitarios y huertas es del 1 al 5 de cada mes. Luego de esa fecha pierden los beneficios de la atención médica. Sin excepción." Los listados médicos son parte de *las carpetas* que los delegados deben presentar mensualmente, y que incluyen información sobre la copa como el pago de las cuotas de cada miembro, las actividades que están realizando y los ingresos y egresos de esta, entre otras informaciones.

<sup>33</sup> En relación al programa Agua más Trabajo ver Merklen (2008).

<sup>34</sup> El galpón es una ex estación de tren que la Tupac recuperó y convirtió en un espacio recreativo en el centro de la ciudad de San Salvador. Este espacio es estratégico dado que, además de ser el lugar donde se organizan muchas de las festividades que la organización promueve, es donde esta recibe, almacena y reparte los bolsones de mercadería y otros beneficios que la organización otorga a sus miembros.

<sup>35</sup> Entrevista con Felipe Lagos, 09/02/11.

<sup>36</sup> Se conoce como el Apagón de Ledesma, al hecho ocurrido durante la noche del 20 de Julio de 1976 en el pueblo de Libertador General San Martín. Durante esta noche, autoridades del gobierno militar de facto -en complicidad con civiles- cortaron la luz de este pueblo y secuestraron a 400 personas, muchas de las cuales permanecen desaparecidas hasta el presente.

<sup>37</sup> Del mismo modo, debemos señalar que existe un claro clivaje entre aquellos miembros de la Tupac que ingresaron en sus orígenes, es decir en un contexto de alta conflictividad y enfrentamiento político, frente a aquellos que se acercaron y comenzaron a trabajar en épocas más recientes. Mientras los primeros suelen destacar la importancia de la lucha como una forma de conseguir para aquellos que aún no han podido obtener un trabajo o una vivienda digna, los últimos tienden a resaltar sin

más que la movilización es para ellos un día más de trabajo, más en referencia a las obligaciones que ese trabajo implica que a las responsabilidades involucradas en la movilización.

<sup>38</sup> Y uno nada despreciable pues la organización tiene en el presente alrededor de cinco mil trabajadores en la provincia.

<sup>39</sup> En estas festividades existe también una división del trabajo en la que los trabajadores de una sección son convocados para cocinar y otros para limpiar una vez terminada la festividad por ejemplo.

<sup>40</sup> Entrevista con el Dr. Luna.

<sup>41</sup> Se trata de niños que por alguna u otra razón –en general problemas familiares– se fueron a vivir con Milagro Sala para que ella los cuide, en algunos casos por pedido de sus propios padres.

<sup>42</sup> La pérdida de poder de la CCC en la provincia es un tema que no ha sido abordado aún de manera sistemática por las ciencias sociales.

## REFERENCIAS

1. AUYERO, J. (2002). *La protesta, Retos de la beligerancia popular en la Argentina Democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
2. BERGESIO, L., GOLOVANEVSKY, L. & MARCOLERI, M. E. (2009). Privatizaciones y mercado de trabajo: la venta de empresas públicas en Jujuy y sus consecuencias sobre el empleo. En M. LAGOS (coord.), *Jujuy Bajo el Signo Neoliberal*, (pp.185-249). Jujuy: EdiUnju.
3. BONVECCHI, A. & LODOLA, G. (2010). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 42, 1-28. ISSN: 1747-7107.
4. ESPING ANDERSEN, G. (1993) [1990]. *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ed. Alfonso El Magnánimo.
5. GARAY, C. (2007). Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations and Protest in Argentina. *Politics and Society*, 35 (92), 301-38. ISSN: 0032-3292.
6. GIBSON, E. & CALVO, E. (2001). Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En E. CALVO & J. M. ABAL MEDINA (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, (pp.179-204). Buenos Aires: EUDEBA-INAP.
7. GIRAUDY, A. (2009). *Subnacional Undemocratic Regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective*. Disertación doctoral. Departamento de Ciencia Política, University of North Carolina AT Chapel Hill.
8. HELMKE, G. & LEVITSKY, S. (2006). *Informal Institutions and democracy. Lessons from latin America*. Maryland: The John Hopkins University Press.
9. KINDGARD, F. (2009). Los conflictos sociales bajo la política neoliberal. En M. LAGOS (coord.), *Jujuy Bajo el Signo Neoliberal*, (pp.311-357). Jujuy: EdiUnju.
10. MERKLEN, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
11. MERKLEN, D. (2008). L'eau et le travail le marché de l'eau potable, entre politiques sociales et traditions politiques, Argentine 2004-2006. *En-*

*treprise et histoire*, 50, 52-66. ISSN: 1161-2770.

12. OXHORN, P. (1998). Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism. En P. OXHORN & G. DUCANTENZEILER (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market?*, (pp. 195-217). University Park: Pennsylvania State University Press.

13. SOLDANO, D. & ANDRENACCI, L. (2005). Aproximación de la política social a partir del caso argentino. En L. ANDRENACCI (coord.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp.17-79). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

14. SVAMPA, M. & PEREYRA, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia*

*de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

15. SVAMPA, M. (2007). Movimientos Sociales y Escenario Político. Las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. *Observatorio social de América latina*.

16. SOSS, J. (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *American Political Science Review*, 93, (2), 363-380. ISSN: 0003-0554.

17. WEBER, M. (2008) [1922]. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.