

Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta

LORENA MOSCOVICH

Universidad de Buenos Aires, Argentina

lmoscovich@sociales.uba.ar

En los países federales el presidente requiere de los gobernadores para ganar elecciones y aprobar leyes en el Congreso. En ocasiones el presidente también puede sumar y movilizar apoyos de otros actores, como por ejemplo organizaciones sociales. Esta investigación aborda las consecuencias que las diferentes constelaciones de acuerdos entre presidentes, gobernadores y organizaciones sociales tienen sobre los regímenes políticos subnacionales. Los resultados muestran que diferentes vínculos pueden repercutir en la continuidad de la protesta provincial y alterar la paz social del régimen. Sin embargo, la protesta parece ser más disruptiva y sus efectos más duraderos cuando las organizaciones no son apoyadas por el gobierno federal que en los casos en los que este último legitima y deriva recursos a los grupos contestatarios.

I. Introducción

En las últimas dos décadas varios presidentes de América Latina han buscado el apoyo y estimulado el surgimiento de diversos actores sociales, cuya relación con el Estado suele ser la protesta y la movilización. Con el apoyo de estos grupos, líderes con nuevos partidos (o partidos históricos pero marginales) emergieron en Bolivia, Ecuador, Venezuela y Brasil¹. Desde 2003, la relación que han establecido los presidentes argentinos Néstor Kirchner y Cristina Fernández con diferentes organizaciones sociales puede ser analizada en el marco de esta tendencia, pero con dos diferencias fundamentales. La primera es que aunque también las integran de manera orgánica en su proyecto político, ambos presidentes no contaron con éstas para llegar al poder ni vienen de una nueva fuerza política, sino que surgieron del

¹ También han intentado prescindir de los gobernadores apoyándose en los intendentes (Fenwick, 2009) y/o han recentralizando algunas funciones que en el pasado estaban en la órbita subnacional (Dickovic, 2011).

mismo partido que durante la década del noventa llevó adelante una serie de reformas promercado (de las cuales ambos líderes buscaron distanciarse). La segunda diferencia de la Argentina con el resto de los países mencionados es que, dadas las características de la competencia electoral, cualquier novedad en términos de la integración de actores sociales y políticos a la gestión o a la red de aliados territoriales del gobierno federal estará limitada por la influencia de los gobernadores, y por la necesidad que los presidentes tienen de su apoyo electoral y legislativo.

Estas dos diferencias dan características específicas a las colaboraciones entre el gobierno federal y las organizaciones sociales², y a sus consecuencias. Para conocerlas en este trabajo analizo las tensiones que emergen en el régimen político provincial³, y en particular para los gobernadores, principales socios de los presidentes, cuando una organización social ve crecer su influencia y protagonismo gracias a sus vínculos con el gobierno federal. Más generalmente, el análisis se concentra en dos ejes: primero la estrategia del gobierno federal (tolerancia, represión y/o concesiones) de cara a las organizaciones sociales contestatarias (Goldstone y Tilly, 2001; Franklin, 2009; Inclan, 2009) y, segundo, en las tensiones que emergen en la política provincial por el apoyo simultáneo del gobierno federal a los gobernadores y a las organizaciones sociales. En particular este artículo compara diferentes constelaciones de la relación entre el gobierno federal, las organizaciones y los gobernadores, y las características y consecuencias de los ciclos de protestas que surgen como resultado de estos vínculos.

A partir de 2003, el presidente Kirchner comienza a construir bases de poder alternativas (luego serían paralelas) a las del entonces fragmentado Partido Justicialista. En esa etapa el gobierno federal reconoce a los actores

² Las organizaciones de la sociedad civil son sumamente heterogéneas en composición, estructura y fines (Filmus et al., 1997; Ceconi y Luna, 2002). Sólo me referiré a algunas de ellas que se vinculan de manera activa con actores políticos y a las que son elegidas por el gobierno federal como aliadas políticas o de gestión en los territorios de las provincias y municipios. Utilizo una definición operacional (en el sentido que le da Sartori, 2006: 66) que entiende a las organizaciones sociales como un conjunto de actores que organizan los intereses de los pobres y desempleados en los barrios (aunque luego su labor exceda estos territorios). Su capital es la capacidad de llegar a las personas para distribuirles políticas asistenciales y de movilizarlas en actos y en protestas. A diferencia de los actores sociales colectivos que estudiaba la sociología política clásica, no son grupos de intereses organizados, como cámaras empresarias o sindicatos de trabajadores. Aunque algunas tienen presencia en varias provincias y/o un gran número de miembros, las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales se reproducen en distintos niveles, llegando a escalas muy pequeñas de contactos en los barrios.

³ Según O'Donnell (2010) el régimen político se conforma por los patrones, formales o informales y explícitos o implícitos determinantes en el acceso a cargos gubernamentales jerárquicos. Estos patrones también delimitan que actores son admitidos en tal acceso, así como los recursos y estrategias aceptados para conseguirlo.

sociales como aliados, les deriva políticas asistenciales e integra a algunos de sus líderes al gobierno (Garay, 2007), práctica iniciada por su antecesor Eduardo Duhalde. Como resultado, en la provincia de Jujuy se consolida una organización cuya principal forma de demandar al Estado provincial es la protesta. Una organización más fuerte gracias a la legitimación del gobierno nacional afecta el monopolio que el gobernador posee sobre la distribución de los fondos federales en su provincia (Bonvecchi y Lodola, 2011) e implica un aumento de la movilización social. Por otra parte, organizaciones más autónomas pueden establecer diversos tipos de relaciones con el gobierno federal (colaboración) y el provincial (competencia). Como se verá, la existencia de esta organización obliga al gobierno provincial a lidiar con mayores niveles de conflicto social, pero no afecta de manera decisiva a los patrones de competencia electoral del régimen provincial, ni la cohesión interna de su elite.

Para evaluar las consecuencias de las estrategias federales de construcción de apoyos en las provincias también se analiza un período anterior (1989-1999) en el que el presidente Carlos Menem tenía una relación muy distinta con las organizaciones, a pesar de lo cual la protesta provincial también fue intensa y sostenida. Durante las presidencias de Menem, organizaciones sociales y sindicatos fueron integrados a la coalición de gobierno cuando las primeras eran útiles en la implementación de políticas asistenciales focalizadas o cuando los segundos tenían que ser compensados para moderar sus resistencias a las reformas promercado (Murillo, 2000; Etchemendy, 2005). Los actores que no eran persuadidos y resistían a las reformas mediante las protestas eran reprimidos. Los socios privilegiados del Presidente eran los gobernadores oficialistas (y también aquellos aliados de algunos partidos provinciales). Los gobernadores eran los responsables de implementar las medidas de racionalización del gasto público y privatizaciones, y de moderar el conflicto en sus territorios. Las medidas eran muy impopulares y la fragmentada elite del justicialismo de Jujuy tuvo serios inconvenientes para concentrar el poder necesario para llevarlas adelante. Durante este período las protestas en Jujuy fueron intensas y prolongadas y se caracterizaron por cuestionar al poder político como un bloque (gobernadores y presidentes); y por exigir cambios en las políticas económicas a través de una conjunción de sectores sociales y grupos, liderados por el Frente de Gremios Estatales cuya cara visible era Carlos “el Perro” Santillán. La comparación diacrónica dentro de un estudio de caso permite caracterizar dos tipos diferentes de vinculación del Poder Ejecutivo federal con las organizaciones provinciales y gobernadores, así como identificar sus consecuencias.

En la próxima sección se revisan algunas contribuciones teóricas que abordan el vínculo entre organizaciones sociales contestatarias y actores po-

líticos, y las consecuencias de las estrategias estatales frente a la protesta. En la misma sección se presentan las hipótesis de trabajo de la investigación. En la tercera sección la metodología elegida para el análisis es desarrollada; mientras que en la cuarta se caracterizan los dos períodos estudiados en la vinculación del gobierno federal con sus aliados provinciales. En la quinta sección se comparan ambos períodos enfatizando, por un lado, la relación entre las estrategias de los presidentes en su búsqueda de apoyos provinciales y la naturaleza de los ciclos contenciosos emergentes y, por el otro, las consecuencias de éstos para el régimen provincial. En la sección sexta se presentan algunas reflexiones finales que surgen como resultado de esta investigación.

II. Estrategias federales, ciclos de protesta y consecuencias provinciales

Hace ya casi una década Jack Goldstone (2003) llamó la atención sobre la imposibilidad de estudiar a la política contestataria con independencia de su relación con el Estado. A las perspectivas que entienden que los grupos contestatarios son “externos” (*outsiders*) o que desafían (*challengers*) al Estado, Goldstone propone una mirada más compleja que destaca que gran parte de las conquistas políticas en términos de democratización y de extensión de derechos individuales se lograron gracias a las protestas de movimientos sociales. También reconoce que la existencia de altos niveles de movilización puede ser la regla en lugar de la excepción y que, por lo tanto, en estos casos el vínculo entre protesta y poder político es rutinario.

Recientemente Almeida (2010) mostró las condiciones de emergencia de acciones coordinadas entre partidos y movimientos sociales en el marco de la implementación de reformas de liberalización económica, en diversos países de América Latina y concluyó que son más factibles cuando la opinión pública es contraria a dichas reformas. Movimientos contestatarios y partidos marginales también han establecido fructíferas alianzas en la Argentina, como es el caso del Movimiento Territorial de Liberación y el Partido Comunista (Alcañiz y Scheier, 2007). Otro actor clave en las protestas contra las reformas pro libre mercado en la Argentina, la Corriente Clasista y Combativa, también estaba orgánicamente vinculado al Partido Comunista Revolucionario.

Los movimientos también se vinculan con el gobierno y sus funcionarios, y no sólo con los partidos de la oposición. Investigaciones como la de Swarts (2003) muestran que en el nivel local las organizaciones sociales pueden tener una influencia significativa en los temas considerados en la agen-

da del gobierno. Tomando como ejemplo la experiencia de Brasil, Abers y Von Bülow (2011) identifican dos patrones de intersección entre movimientos sociales y Estado, por un lado gracias a la incorporación de activistas al gobierno y, por el otro, por la formación de nuevos movimientos sociales a partir de la interlocución con el Estado. Ambos patrones se identifican en la Argentina a partir de 2002 (Pérez y Natalucci, 2012). Una de las consecuencias de este cruce es la moderación del potencial contestatario y disruptivo de las organizaciones (Svampa, 2008; Schipani, 2008).

En línea con estas contribuciones, el supuesto de esta investigación es que los actores sociales y sus estrategias no pueden analizarse con independencia de su vínculo con los gobiernos y agencias estatales. En este sentido, una de las contribuciones de este estudio es avanzar un paso más a partir del reconocimiento y análisis de su variación en los distintos niveles de gobierno dentro de un régimen territorial multinivel. El Estado privilegia a algunos grupos en detrimento de otros; tolera algunas protestas y reprime otras; otorga recursos y financiamiento público selectivamente; elige a ciertas organizaciones como interlocutoras legitimándolas y, de este modo, transforma, recrea y escinde el llamado campo de las organizaciones populares. El tipo particular de “legitimidad” que conecta a las protestas con la estrategia de alianzas del gobierno federal es conocido “certificación”, e implica la aceptación y tolerancia por parte de funcionarios, políticos y punteros de la protesta como una forma aceptada de demandar y acceder a recursos públicos (Auyero et al., 2009; McAdam et al., 2001). Como resultado se identifican vínculos cercanos entre los mecanismos que aceitan las maquinarias políticas territoriales y la persistencia de la protesta. En algunos casos éstas han sido fomentadas de diversas maneras, que van desde la tolerancia hasta la promoción directa de las movilizaciones por políticos locales y punteros (Auyero et al., 2009; Auyero, 2007). Las estrategias del gobierno federal, y las concesiones materiales y simbólicas que éste da a las organizaciones, traerán consecuencias específicas en términos de la persistencia de la protesta y en sus efectos sobre el régimen subnacional.

Con relación a la estrategia del gobierno federal, la primera hipótesis que guía este estudio de caso es que diferentes respuestas estatales frente a la protesta pueden resultar en un mismo resultado: su continuidad. Sin embargo, se verá que las diferentes estrategias moldean su naturaleza y condicionan sus resultados. La integración relativa de organizaciones sociales contestatarias a partir de 2003 al espectro de actores que apoyan al gobierno federal no modera su componente disruptivo, en términos de conflictividad en el espacio público provincial, pero sí el alcance de sus acciones. A diferencia de lo que sucedía durante la década del noventa, aunque las organizaciones logran llamar la atención, sus conquistas se centran en bienes es-

pecíficos y tienen menores chances de resistir o cambiar el curso de las políticas públicas federales, organizar acciones contenciosas en el nivel federal y de alterar las pautas de competencia de las elites del régimen subnacional.

El desarrollo de la protesta con relación a las estrategias de los gobiernos y a las oportunidades o amenazas que estas estrategias representan para los actores contestatarios ha sido ampliamente estudiado (Tarrow, 2001; Goldstone y Tilly, 2001; Inclan, 2009; Franklin, 2009). Los autores describen diversos escenarios donde en ocasiones es la represión y en otras son las concesiones las que estimulan la persistencia de la protesta. Sin embargo, a mi saber y entender no hay estudios que analicen cómo dos estrategias estatales diametralmente diferentes y prácticamente consecutivas impactan de un modo similar en la persistencia de la protesta. Mientras que durante los años noventa, y con más fuerza desde 1996, tanto el gobierno provincial como el federal reprimían y criminalizaban las acciones públicas contestatarias (Fava y Fernández, 2002); a partir de 2003 existe una clara voluntad de no reprimir y crecen los niveles de tolerancia al conflicto social (CELS, 2005). En ambos períodos las protestas son constantes.

La protesta social en Jujuy durante los años noventa resistió y ralentizó el ritmo de las medidas de ajuste y de las reformas promercado en el nivel subnacional por dos razones. Por un lado por la efectiva resistencia a la represión estatal culminó en la obtención de concesiones para los grupos movilizadas, principalmente empleados estatales. Por el otro porque también la protesta dificultó la consolidación de un liderazgo político provincial, lo que repercutió en la imposibilidad de concentrar el poder político necesario para implementarlas. En el mediano plazo, estas protestas, sus formas de acción y sus redes, se integraron a un ciclo de activismo en el nivel federal que duró hasta el año 2002⁴. El resultado más visible de ese ciclo fue el de contribuir a la caída del presidente De la Rúa; y, más generalmente, a hacer evidente el agotamiento de la matriz neoliberal en el plano de la economía (en particular en la política cambiaria) y de la política social, y como organizadora de las relaciones entre Estado y actores sociales. En el período posterior a 2003, la protesta también altera la paz social de la provincia. Pero la tolerancia a mayores niveles de conflicto por parte del gobierno federal y, como se desarrollará abajo, las concesiones a demandas puntuales hacen que no tengan prácticamente impacto en el curso de las políticas públicas federales (aunque sí inciden en las provinciales), ni tampoco en las prácticas y/o en la competencia electoral dentro del régimen subnacional. Este se-

⁴ Durante la década del noventa, en varias provincias argentinas hubo protestas en respuesta las medidas de liberalización económica y privatización. Por ejemplo, en el año 1995 en Tierra del Fuego, 1996 en Plaza Huinca, 1997 en Cutral Co, 1999 en Corrientes. Véase Favaro et al. (2006).

gundo ciclo de protestas tampoco resultó, como si lo fue el de los noventa, en la innovación de repertorios de acción colectiva contestataria, aunque sí influyó en el fortalecimiento y consolidación del protagonismo de las organizaciones sociales cercanas al gobierno federal y financiadas parcialmente por sus recursos.

Mientras la primera hipótesis de trabajo vinculaba la estrategia estatal frente a la protesta con las características de cada ciclo analizado, la segunda se centra en las consecuencias políticas del vínculo del gobierno federal con sus socios políticos en el nivel subnacional. El apoyo del gobierno federal a dos actores en el territorio provincial puede hacer crecer la tensión entre ambos, pero no necesariamente resta poder a los gobernadores, o fortalece al presidente. Durante los noventa los socios privilegiados eran los gobernadores aliados. Sin embargo, a partir de 2003 los presidentes alientan acuerdos con más de un actor, oficialistas u opositores, políticos o sociales. Kirchner llegó al poder luego de un período de altísima conflictividad social, sin aliados políticos fuertes ni legitimidad electoral. Lo primero debido a que el Partido Justicialista estaba dividido y sus principales referentes provinciales no lo apoyaban con certeza⁵. Lo último porque fue elegido sólo con el 22 por ciento de los votos obtenidos en la primera vuelta porque su competidor, el ex presidente Menem, abandonó el balotaje. Entonces, su principal estrategia fue crear un nuevo frente electoral, el Frente para la Victoria (FPV), cuyo objetivo fue incluir a políticos y líderes de diversos orígenes⁶ y organizaciones⁷. Como en

⁵ En las elecciones legislativas de 2005 y en las generales de 2007 Kirchner ya se había aliado con los caudillos históricos de su partido, pero mantuvo su estrategia de acuerdos paralelos con actores sociales y políticos, en provincias y municipios.

⁶ Desde el origen de la política democrática, las alianzas políticas han sido variadas y plurales e incluyeron negociaciones entre diferentes partidos para formar nuevos acuerdos puntuales con políticos de la oposición (Botana, 1986; Mackinnon, 2002). Estas estrategias tendieron a variar en el tiempo y en cada distrito (Macor y Tcach, 2003) e incluyeron a una variedad de actores políticos y no políticos, estos últimos en general del mundo del trabajo (sindicatos y/o organizaciones empresarias). En particular para el caso de Jujuy, Kindgard (2001) destaca que la dinámica interpartidaria en esa provincia era poco flexible. Esta dinámica resultaba en alineamientos homogéneos al interior de cada partido y en una débil capacidad de negociación entre las elites partidarias. A diferencia de otras provincias, en Jujuy los sectores conservadores no se integraron al peronismo. Por otra, parte las elites provinciales estaban fusionadas con las económicas y las intervenciones de funcionarios federales balanceaban los intereses de los ingenios azucareros en favor de los trabajadores.

⁷ La característica de origen de la relación entre gobierno y actores privados fue la disociación de la distribución de recursos de los costos implicados en la misma (Cavarozzi, 1999). Las alianzas entre actores públicos y privados se caracterizaban por una puja distributiva que culminaban con un Estado "fraccionado" o "colonizado" (O'Donnell, 1997), en un complejo patrón de acumulación y sedimentación de conflictos, que no dejaba espacio para la negociación (Cavarozzi, 1991). A partir de 2003 la política de alianzas del gobierno nacional innova en la elección de más un aliado en el mismo territorio y en la elección de actores sociales no vinculados al mundo del trabajo, sin embargo, no es nueva su forma radial de vinculación.

2002, algunos de sus líderes han ocupado cargos públicos. Los recursos que las organizaciones pueden administrar son subsidios o aquellos de programas sociales asistenciales, como por ejemplo, transferencias condicionadas para desempleados, como el programa Jefes y Jefas de Hogar, programas de microcréditos, programas de viviendas, etcétera.

Los programas sociales tienen un peso marginal dentro del menú de rentas que los gobernadores administran, pero contribuyen a sostener las estructuras clientelares provinciales (Nazareno et al., 2006; Diaz Cayeros et al., 2007; Weitz-Shapiro, 2007) por el alto grado de discrecionalidad con la que pueden ser distribuidos. A diferencia de otras rentas, estos programas permiten al presidente diversificar su menú de apoyos territoriales porque pueden ser derivados alternativamente a gobernadores, intendentes, organizaciones sociales o a beneficiarios. Los ciudadanos tienen más canales de acceso a recursos federales cuando tanto gobernadores como organizaciones sociales los reciben y administran. Sin embargo, la participación de las organizaciones sociales en la burocracia nacional o en la gestión de políticas federales implementadas en la provincia, en ocasiones es vivida como una amenaza para los gobernadores⁸. La multiplicación de fuentes de distribución de fondos federales en la provincia debilita el monopolio de los gobernadores sobre su reasignación con fines clientelares. El fortalecimiento de un actor local puede implicar que las organizaciones se subordinen al gobierno nacional, a la vez que reclaman con renovada fuerza al provincial.

Recientemente varias investigaciones han caracterizado a los regímenes subnacionales de las provincias argentinas⁹ como menos democratizados, competitivos y sensibles a las demandas ciudadanas que su par federal (Giraudy, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011). En estos regímenes subnacionales la vigencia de la ley es más débil y en consecuencia la protección de los derechos individuales también es deficitaria (O'Donnell, 1993; Bill Chávez, 2004; Leiras, et al., 2009). Sin embargo, los gobernadores tienen una influencia enorme en la política federal y el presidente no tiene incentivos para involucrarse en sus distritos para lograr mayores niveles de democratización. Esto se debe a características específicas de la relación nación y provincias; como la influencia de los gobernadores en las carreras políticas de los funcionarios (De Luca, 2008), la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas y la influencia de sus líderes, sumado a la comple-

⁸ Una serie de trabajos consideran a la protesta como una de las variables que pueden afectar los patrones de distribución de determinados programas sociales, algunos ejemplos son los trabajos de Lodola (2005), Weitz-Shapiro (2006) y Giraudy (2007).

⁹ Una muy buena caracterización de la política del federalismo argentino (que también tiene una completa revisión de esta literatura) puede verse en el artículo de Ardanaz, Leiras y Tommasi (2010).

jjidad, y los diferentes grados de discrecionalidad, de la distribución de los recursos fiscales federales (Gibson y Calvo, 2000; Tommasi, 2002), entre otros factores. Si el conflicto social crece en las mismas, el gobierno provincial tratará de mantener estos problemas dentro de la provincia, mientras que la oposición buscará llevar el conflicto a la opinión pública nacional para obligar al presidente a intervenir y así debilitar al gobernador (Gibson, 2008). En este sentido, la segunda hipótesis se centra en las tensiones entre apoyos paralelos del presidente en las provincias y sugiere que en la medida que los niveles de conflictividad crecen cuando las organizaciones acceden y redistribuyen fondos federales, cuando el presidente descansa en las organizaciones provinciales, surgirían nuevas tensiones con gobernadores, en particular desde el punto de vista de la distribución estratégica de recursos con fines electorales y del fortalecimiento de actores locales, que aumentan su capacidad de presión sobre el régimen provincial.

III. Enfoque

Este estudio de las consecuencias de la relación entre presidentes y organizaciones sociales en la política provincial es una investigación cualitativa que cuenta con varios de los elementos convencionales de este enfoque (Brady y Collier et al., 2004). El desarrollo de la investigación se basa en una comparación diacrónica de dos ciclos de protesta analizados a la luz de las estrategias de vinculación del gobierno federal con las organizaciones locales, dentro de un estudio de caso en la provincia argentina de Jujuy. Para la primera etapa estudiada se utilizan fuentes secundarias, mientras que los insumos del segundo análisis surgen de entrevistas y observaciones¹⁰.

El análisis basado en el estudio de caso permite hacer una descripción densa de las relaciones entre actores, así como identificar sus consecuencias (Ragin, 1995). Cada caso es considerado como una combinación específica de propiedades y relaciones (Rihoux y Ragin, 2009). Lo singular de cada unidad elegida es una ventaja, puesto que en análisis cualitativo las comparaciones no se hacen en abstracto como relaciones entre variables, sino que se busca establecer regularidades y diferencias dentro de las experiencias y

¹⁰ Con relación a las fuentes primarias y el trabajo de campo, realicé tres viajes a Jujuy, en 2007, 2008 y 2009. En el primero conocí a la organización. En el segundo realicé varias observaciones participantes, en un masivo encuentro nacional de organizaciones sociales (www.constituyentesocial.org.ar/mot23.html) y en el tercero realicé el grueso de las entrevistas en la provincia. Se entrevistaron a veintidós personas con roles importantes dentro de los siguientes espacios: administración pública nacional, provincial (Jujuy) y local (ciudad de San Salvador), organización Tupac Amaru y otras organizaciones sociales provinciales.

trayectorias específicas de los casos elegidos (Ragin, 1987). Aunque se sugiere que este enfoque no permite hacer generalizaciones, los estudios de caso son especialmente útiles para descripciones en profundidad, el estudio de nuevos procesos e interacciones y la generación de nuevas hipótesis (King et al., 1994).

La provincia de Jujuy reúne una serie de características que la hacen un caso testigo privilegiado a los fines de esta investigación. Por empezar, es una de las que menos votantes aportan para las elecciones nacionales. Su apoyo legislativo está garantizado por la estrecha relación que la presidenta tiene con el gobernador Eduardo Fellner; más aún, existe un claro predominio del Partido Peronista que gobernó la provincia ininterrumpidamente desde 1983. Con independencia de los alineamientos partidarios, el bajo peso de los recursos propios dentro del conjunto de rentas manejadas por los gobernadores hace previsible su subordinación al gobierno federal de cuyas transferencias dependen¹¹.

Lo que sucede en Jujuy muy ocasionalmente tiene resonancia en el nivel nacional; no hay una sociedad civil activa a la cual conquistar. En octubre de 2009 la organización Tupac Amaru saltó a la escena pública nacional por ser sospechada como responsable por la agresión que sufrió el senador nacional por la provincia (opositor al gobierno federal) Gerardo Morales. Pero cuando el gobierno federal comenzó a contribuir con ésta, en 2003, era casi totalmente desconocida (aún en su misma provincia). Todo lo anterior sugiere que no hay razones que hayan empujado al gobierno federal a aliarse con un actor social provincial, más que su propia estrategia de búsqueda de apoyos en territorio subnacional. El segundo grupo de razones se vincula con la particularidad de los ciclos de protestas que emergen en la provincia como resultado de las políticas federales y son explicadas a continuación.

De las diferentes estrategias para seleccionar el caso de estudio, elegí combinar criterios empíricos y teóricos (Ragin, 1995). Los criterios empíricos se refieren a características del caso independientes del problema a estudiar. En este caso Jujuy es una unidad territorial autónoma y diferenciable de otras unidades de la federación argentina, que circunscribe una serie de procesos políticos sociales y económicos específicos¹². Los criterios teóricos se refieren a la caracterización de los ciclos de protesta analizados para la descripción densa de las relaciones entre gobierno federal y organizaciones

¹¹ A modo de ejemplo, en el año 2008, 92 por ciento de los recursos provinciales eran de origen nacional y sólo 8 por ciento recaudados en la provincia (Cifra, 2010).

¹² En un territorio los actores comparten rutinas en un espacio común que reúne personas y moldea tanto sus comportamientos como sus chances para de movilización (Sewell, 2001).

sociales. Dos tipos distintos de respuestas estatales resultan en la persistencia de la protesta. Sin embargo, la naturaleza de cada ciclo de movilizaciones es diferente y sus consecuencias en el régimen provincial también lo son. A diferencia de otros abordajes, la comparación diacrónica mediante un estudio de caso permite identificar cómo diferentes constelaciones de actores y relaciones dan lugar a resultados aparentemente similares (Ragin, 1987).

IV. Políticas federales, protesta social y régimen político provincial

En esta sección caracterizo dos períodos en la relación entre gobierno federal, gobierno provincial y organizaciones sociales que dan lugar a dos ciclos de protesta de distinta naturaleza en la provincia de Jujuy. En el primero, entre 1989 y 1999, el gobierno federal se apoya en los gobernadores, responsables de replicar en la provincia una serie de políticas económicas altamente impopulares. En este período existe un complejo círculo entre inestabilidad política, divisiones dentro de la elite provincial y protestas sociales; éstas últimas debilitaban aún más las chances de cohesionarse de la elite. Las protestas se generalizan en reclamo de cambios en la política económica nacional y son conducidas por una pluralidad de actores, liderados por el Frente de Gremios Estatales. Durante esta etapa el gobierno federal no establece vínculos directos con las organizaciones, sino a través de sus gobernadores y las manifestaciones son reprimidas, en la mayor parte de los casos por la policía provincial.

En un segundo momento, desde 2003, el gobierno federal tolera, legitima, y hace concesiones a las organizaciones contestatarias, promoviendo el desarrollo de estos grupos en la provincia. Las protestas tienen como foco principal el gobierno provincial y si bien participan diversas organizaciones existe una que subordina a otros grupos satélite. Así, aunque la protesta altera parcialmente la paz social del régimen, no afecta las características básicas del juego entre elites provinciales.

IV.1. Organizaciones versus políticos

Durante el período 1989-1999 las alianzas políticas del gobierno federal se centraron en los gobernadores oficialistas por medio de la distribución de incentivos selectivos (o la postergación de medidas impopulares) entre diversas provincias (Gibson y Calvo, 2000). Las organizaciones sociales cumplían un rol residual en la gestión de programas sociales, en el sentido de

que solo eran incorporadas cuando las redes de las burocracias locales y provinciales no eran suficientes para distribuir las nuevas políticas asistenciales focalizadas, que llegaban con financiamiento de organismos internacionales. Los líderes sindicales eran cooptados a través de diversas estrategias moderando así la combatividad en algunas ramas de la industria (Murillo, 2000; Etchemendy, 2005).

Durante este período las protestas en la provincia de Jujuy tuvieron estrecha relación tanto con el conjunto de medidas que resultaron en la pérdida de los derechos adquiridos por los trabajadores estatales, y la combatividad de sus sindicatos, como con el rol de los gobernadores como únicos voceros legítimos del gobierno federal y, en consecuencia, como responsables de la implementación de las medidas de ajuste en el nivel provincial. La misión de hacer efectivo el ajuste en las provincias minó la legitimidad de los gobernadores, imposibilitados de reunir apoyos necesarios y concentrar el poder para llevar adelante las políticas. La ineficacia del Estado provincial jujeño y la dificultad del Partido Peronista para superar sus divisiones internas dieron lugar a un intenso ciclo de protestas y al virtual colapso del sistema político provincial (Kindgard, 2009a)¹³.

En este período la tendencia fue la disminución de empleados del sector público federal vía la privatización de empresas administradas por el Estado, su absorción por parte del sector público provincial (Cao, 2008) y el deterioro general del poder adquisitivo de los trabajadores estatales. Entre 1991 y 2001 el porcentaje de empleados públicos provinciales pasó de un 41 a un 42 por ciento (Kindgard, 2009b). Sin embargo, el desempleo crecía consecuencia de la pérdida de dinamismo de la economía local, la modernización de la industria azucarera que prescindía de mano de obra (Kindgard, 2009b), y la imposibilidad del sector público provincial de absorber a la totalidad de los desempleados provenientes del Estado federal. Así entre 1990 y 1999 el desempleo pasó del 3 al 16,2 por ciento (Golovanevsky, 2001). Los reclamos de los empleados de empresas, que veían seriamente afectado su poder adquisitivo y sus condiciones de trabajo, estaban limitados tanto por las amenazas de cierre de empresas y el temor al desempleo, y la ya mencionada cooptación de líderes sindicales.

La protesta en Jujuy tomó dimensión nacional durante los años noventa. Uno de los hitos de su lucha fue la Marcha Federal contra el Hambre de 1994 que lleva a la Ciudad de Buenos Aires los reclamos que se hacían sentir en las provincias y las formas de organización de los desocupados, que no llegarían a la zona metropolitana hasta fines de la década (Delamata, 2004).

¹³ Cuatro gobernadores renunciaron anticipadamente en 1990, 1993, 1994 y 1997 jaqueados por las protestas y sus reemplazantes ocuparon sus cargos sólo durante el tiempo restante de cada mandato (Lagos y Gutiérrez, 2007; Kindgard, 2009a).

En el ciclo de protestas de la década del '90 se distingue una primera etapa, entre el 1989 y 1996-1997, en la que diferentes actores y sindicatos (fuera y dentro de las dos centrales de trabajadores argentinos —CGT— dividida en el nivel federal) resistían el deterioro de las condiciones laborales, en particular las del sector público provincial.

Las protestas estuvieron lideradas por gremios estatales, algunos vinculados con la CTA. Carlos “el Perro” Santillán se convirtió en un referente de la oposición a las reformas promercado. Él armó y condujo la Corriente Clasista y Combativa (CCC), organización asociada al Partido Comunista Revolucionario y con presencia en todo el país (entrevista con Carlos “el Perro” Santillán, San Salvador de Jujuy, 19/02/2009). Privilegiaban la lucha a las concesiones estatales y no pedían ni administraban recursos públicos (Gómez y Massetti, 2009). La clase media y otros sectores profesionales apoyaron durante un tiempo las protestas y en ese período la Multisectorial fue clave en la sucesión de acontecimientos. La Multisectorial fue una reunión coyuntural de organizaciones de diverso origen que agrupaba a comerciantes, profesionales e industriales; y empleados estatales de diversos sectores, como docentes o empleados de hospitales. Ésta cumplió un papel central en las movilizaciones (Gómez y Kindgard, 2007), y su amplia y heterogénea composición reflejaba el consenso de la sociedad jujeña con las acciones de los grupos más combativos (entrevista con Ada Galfre, secretaria de Desarrollo Social de San Salvador de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 18/02/2009). Intendentes, diputados de los partidos de la oposición, principalmente de la UCR y también sectores del Partido Justicialista marginados en las luchas internas apoyaron circunstancialmente las protestas (Kindgard, 2009b).

Un segundo momento de este primer ciclo de protestas analizado coincide con la explosión de las reivindicaciones de los trabajadores desocupados en distintas provincias argentinas, en particular en Salta y Neuquén, y la apropiación del piquete como modo distintivo de acción contenciosa. En Jujuy se agudiza la radicalización de los grupos más combativos y crece la fragmentación entre los diferentes sectores que en el período anterior habían tenido distintos grados de cohesión y unidad durante las protestas. Así la CGT no acompañaría más las movilizaciones. “El Perro” Santillán era una cara visible de los reclamos, no solo de estatales, sino ahora también de desocupados, en el nivel provincial y el nacional. Según testimonios del mismo Santillán, entonces las protestas seguían reuniendo una pluralidad de actores y, como en el primer período, las decisiones se tomaban de manera colectiva y los liderazgos de los piquetes y movilizaciones eran rotativos (Gómez y Massetti, 2009).

Algunas de las protestas se realizaban en coordinación con movilizaciones en el nivel nacional, pero la dinámica de las movilizaciones provinciales no se vinculaba directamente con el curso de los procesos contenciosos en el

nivel federal. El primer foco de reclamos era el gobierno federal y en menor medida el provincial, en su rol de operador del primero, o cuando los gobernadores no cumplían con algo de lo prometido en las negociaciones. El gobierno federal no trataba directamente con los manifestantes sino a través del gobierno provincial. Los gobernadores podían apelar a las fuerzas de seguridad nacionales cuando los piquetes cortaban rutas provinciales. La represión de la gendarmería no se haría esperar en cortes como fueron los de los trabajadores del Ingenio Ledesma en marzo de 1997 (Gómez, 2007). El gobierno provincial respondía principalmente reprimiendo las movilizaciones y haciendo concesiones parciales para moderar los reclamos.

IV.2. Gobernadores versus organizaciones

Durante los años noventa las protestas de Jujuy se habían convertido en una referencia para las luchas en todo el país. Milagro Sala era la responsable de la logística de aquellas movilizaciones lideradas por el Frente de Gremios Estatales y todavía no había creado su organización, la Tupac Amaru. La llegada del gobernador Eduardo Fellner al poder en 1999 inaugura un período de estabilidad política y de redistribución de fuerzas entre las organizaciones sociales¹⁴. Durante sus dos primeras gobernaciones, hay activismo, pero se expresa en protestas, por un lado, y concesiones políticas, por otro; en ese momento todavía a escala provincial. Con el tiempo, la movilización se convirtió en la forma que adoptó el vínculo político entre los más pobres y el gobierno (provincial y nacional).

Entre su fundación en 1999 y 2001 la organización Tupac Amaru pasó de ser una organización parasindical (con pocos miembros), a una de desocupados, para luego consolidar su carácter masivo y barrial (entrevista con Milagro Sala, líder de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009). En sus orígenes era una organización importante, pero una más del conjunto provincial. La organización es parte de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); con el tiempo se convirtió en su miembro más numeroso en Jujuy (y en uno de los más importantes del país)¹⁵. A diferencia de la CCC, no nace como parte orgánica de un partido político, pero con el tiempo confluye y depende de los recursos del gobierno federal y la or-

¹⁴ La presencia, y violencia, de las organizaciones sociales cuando Fellner le pasa el mandato a su sucesor Walter Barrionuevo ilustra su protagonismo (véase *El Informante*, 10/12/2007).

¹⁵ La CTA es una central sindical creada en 1992 sin reconocimiento oficial que tiene una posición crítica a los sindicatos tradicionales (Armellino, 2005). Milagro Sala, líder de la Tupac Amaru, es una ex empleada pública provincial, con militancia en el PJ, que fue secretaria general de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), miembro de la CTA (entrevista con Nando Acosta, secretario general de ATE Jujuy, San Salvador de Jujuy, 19/02/2009).

ganización apoya al peronismo kirchnerista. En todos los casos, el modo de conseguir los beneficios era a través de la protesta, nunca en espacios formales de gestión asociada.

Cuando a fines de 2001 la coyuntura de crisis política y social nacional confluyó con la fractura (y virtual desaparición) de la CCC en la provincia, Milagro Sala profundiza su trabajo en los barrios¹⁶ y cubre el vacío de liderazgo dentro de las organizaciones sociales provinciales. Este proceso no estuvo exento de disputas y de violentos choques entre las fracciones de la ex CCC y la organización Tupac Amaru (entrevista con Carlos Bejarano, líder de la Organización de Desocupados Independientes, San Salvador de Jujuy, 19/02/2009). Con el tiempo, la reorganización del campo popular en Jujuy y el éxito de la experiencia de la Tupac hicieron que muchas de las escisiones de otras agrupaciones intentaran sumarse a esta. Milagro ha invitado a los líderes a armar sus propias organizaciones y creó la Red de Organizaciones Sociales de Jujuy. Con esta estrategia evita la incorporación de dirigentes sociales que puedan disputarle su rol de conductora —y/o intervenir en el rumbo de su organización—, a la vez que suma capital humano. A cambio comparte los recursos a los que accede y se solidariza con las demandas de los demás integrantes de la red.

En el año 2003 el Ministerio de Planificación Federal comenzó a implementar el Programa de Emergencia Habitacional (PEH)¹⁷. La CCC había conseguido 600 viviendas para construir apenas iniciado el programa. Milagro reclamó algunas para su organización protestando a las puertas de una reunión de la Unión Industrial Argentina a la que había asistido el presidente Kirchner. La organización Tupac Amaru consiguió viviendas para construir, pero con la condición de que estuviesen finalizadas en el lapso de cinco meses. Optimizan el uso de los recursos, prescinde de los espacios de autoridad del saber profesional o académico pertenecientes a la clase media, cumplen con los plazos requeridos y consolidan a la protesta como forma de acceso a los recursos públicos.

Tiempo después el gobierno federal le pide a la organización construir un Centro Integrador Comunitario (CIC)¹⁸. También lo terminan antes de

¹⁶ En 2003 tenían un número no determinado de “copas de leche”. Éstas se sostenían hasta 2002 casi siempre con los muy escasos recursos propios de la gente de los barrios que ponía dinero de su bolsillo, juntaba leña en el monte, construían hornos de barro y solo ocasionalmente recibían bolsones de comida de la provincia (entrevista con Alejandro Pilo Mansilla, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009).

¹⁷ El PEH opera dentro del espacio de las políticas asistenciales por su doble objetivo: realizar obras de construcción de viviendas y de servicios sanitarios básicos para gente pobre y emplear con ese fin a desocupados a través de cooperativas.

¹⁸ Los centros integradores comunitarios son espacios construidos para coordinar la atención de beneficiarios de políticas asistenciales, brindar atención primaria de la salud y actividades culturales.

tiempo y la ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner, hermana del entonces presidente, inaugura personalmente la obra. Desde entonces la derivación de recursos hacia la Tupac Amaru ha sido incesante y creciente. Cumplen con los objetivos en tiempo récord, ahorran dinero y lo reinvierten en la comunidad (entrevista con Milagro Sala, líder de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009). Sala es una gran captadora de recursos y una gran motivadora¹⁹. La eficiencia de la organización se funda tanto en la habilidad de sus líderes para administrar los recursos, como en el tipo de relación que establecen con sus miembros²⁰ y con el gobierno federal. La capacidad de concretar los resultados y de hacerlo sacando máximo provecho a los recursos es una de las herramientas con la que se diferencian tanto de la burocracia federal y provincial, como de otras organizaciones (entrevista a Raúl Noro, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009 y 18/02/2009). Como resultado funcionarios de diferentes ministerios quieren trabajar con ellos lo que refuerza su rol de socios provinciales del gobierno federal.

En el año 2007 la organización Tupac Amaru puso en la agenda pública un tema desatendido: el mal estado de los edificios de las escuelas públicas. Junto con la Red de Organizaciones Sociales, le pidieron al gobierno provincial que repare los edificios escolares pero, al no encontrar la respuesta esperada, le propusieron al gobernador Walter Barrionuevo que sus organizaciones hicieran las mejoras. Sin embargo, la ley provincial de obras públicas indicaba que los trabajos debían realizarse por empresas seleccionadas mediante una licitación pública. Ante la negativa del gobernador, la Red de Organizaciones Sociales se movilizó para demandar la aprobación de una

¹⁹ No es claro si algún nivel de gobierno interviene en la planificación urbana de la construcción de viviendas (a la pregunta sobre si había planificación el ministro provincial de infraestructura respondió que el PEH “andaba bien”). Pareciera que hay un crecimiento, un poco anárquico, de los barrios donde la organización construye sin el desarrollo de diversos servicios necesarios para la población (entrevista con Raúl Jorge, intendente de San Salvador de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009).

²⁰ La Tupac Amaru promueve el compromiso personal de sus miembros con el trabajo, su desarrollo personal, las necesidades de sus compañeros y la misma organización. Los trabajadores reciben un salario por construir las viviendas, pero además tienen que participar en las movilizaciones o asistir clases (si no terminaron sus estudios secundarios). La organización controla que esto sea cumplido. También opera como una suerte de “policía” en los barrios. Los mismos miembros denuncian a sus pares cuando hay casos de violencia familiar, adicciones o venta de drogas. Los “responsables” pueden ser castigados de diversas maneras, perder la política asistencial federal o su vivienda (cuando son echados de los barrios). Esto surge de las observaciones en los barrios y de varias entrevistas (entre otras de la que tuve con Teresa Erazo trabajadora social del hospital de niños provincial y en varios programas federales implementados en la provincia). Queda abierta conocer mejor cómo es la relación de la organización con sus miembros y que componentes tiene de integración y de control social (Rose y Miller, 1992; MacLeavy, 2009).

nueva ley que les permitiera hacer las reparaciones. Comenzaron así con una serie de protestas, entre las que se destaca un “acampe” en el que cientos de personas con sus familias se instalaron en la plaza principal de la provincia hasta que lograron su objetivo (entrevista con Inés, miembro de la Central de Trabajadores Argentinos, Ciudad de Buenos Aires, 9/11/2008). Gracias a las protestas se consiguió el tratamiento de la ley de emergencia edilicia (Ley 5574) que contempla la posibilidad de que cooperativas de vecinos se ocupen de la reparación de los edificios escolares. De esta manera las organizaciones sociales cobran mayor protagonismo en el manejo de recursos y en la implementación de políticas provinciales (entrevista con Alejandro Pilo Mansilla, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009).

Las asociaciones profesionales pidieron que se declare la inconstitucionalidad de la nueva norma por otorgar las obras a cooperativas y municipios sin concurso de precios, ni la intervención directa, sino a través de “representantes técnicos”, de profesionales competentes para garantizar la calidad del trabajo realizado. Por otra parte, los que usualmente ganaban estas licitaciones eran empresas constructoras pequeñas que no cumplían con los requisitos para competir por obras más grandes. Las características de las empresas consignatarias, pequeñas empresas con pocos empleados, invita a pensar en una puja distributiva dentro de un campo con intereses cercanos²¹. En esta experiencia se identifican las diferentes formas de acción de la organización: la reivindicación de los intereses de los más pobres, la presión al gobierno, la protesta callejera, y la amenaza del uso de la violencia con los actores que se oponen a sus demandas (diario *El Libertario*, 3/07/2007).

Por último, presentaré un ejemplo de una acción pública que evidencia las disputas entre el gobierno provincial y la organización por el rol interlocutor político del gobierno federal. El día 18 de febrero de 2009 llegaba a Jujuy el ex presidente Néstor Kirchner en su rol de máxima autoridad del PJ a nivel nacional. Durante un almuerzo en su casa, Milagro me comentó que había hablado con el secretario de la Presidenta Oscar Parrilli y que le había asegurado un encuentro con Kirchner, pero, aunque nadie lo sabía, su organización haría una demostración de fuerza con una movilización de bienve-

²¹ “Acá no es que se estén generando nuevas fuentes de trabajo para los desocupados, alguien seguramente se va a desocupar para que se ocupe a otro, lo malo sería que ahora aparezcan fondos que antes se manifestaba que no había. Y esto sería una falla del poder Ejecutivo, y si hay fondos hay muchas empresas pequeñas que tienen mano de obra profesional, que lograron a través del tiempo conformar una empresa reuniendo las condiciones como lo fija la ley de obras públicas y como no tienen capacidad económica para hacer grandes obras, son las que están siempre reparando escuelas” (entrevista al diputado provincial Agustín Perassi, en diario *El Libertario*, 7/07/2007).

nida. Los preparativos eran muchos, tenían que organizar una multitudinaria marcha sin descuidar todas las tareas de la organización. La logística era compleja pero la organización la conocía²². Cuando Kirchner llegó había miles de personas sobre la ruta al costado de la pista de aterrizaje del aeropuerto provincial, hubiera sido imposible no verlas.

La gente esperó unas cuatro horas, hasta que los líderes de la Red de Organizaciones Sociales, fueron recibidos. En la reunión Kirchner le prometió a Milagro que sería invitada a compartir, junto con la presidenta Fernández, el acto de reinauguración del hospital de niños provincial en abril de 2009. Pero la invitación no se concretó. Las semanas previas al evento los miembros de la Tupac intentaron contactar, sin suerte, a funcionarios de la provincia para asegurar su lugar en el acto (lo que implica también negociar que espacio ocuparía en el palco oficial, junto a la Presidenta y al Gobernador). La provincia se negaba a invitarlos a un acto del gobierno.

Ante la falta de atención del gobierno provincial, miembros de la organización se comunicaron directamente con los funcionarios del gobierno federal responsables de la agenda de la Presidenta y gestionaron una visita de la mandataria a la nueva sede de la organización en la ciudad de San Salvador. Pero, no conformes con ello, también armaron otro acto para recibirla. La Presidenta habló ante diez mil personas en el acto oficial y compartió una hora y media con los funcionarios de la provincia. Según fuentes de la organización, su acto reunió a cuarenta mil concurrentes y la visita de la Presidenta a la sede social duró tres horas, exactamente el doble de tiempo que el encuentro con las autoridades provinciales. En política, donde hay signos que marcan espacios y relevancia, se puede evaluar la competencia entre los actores y su balance de fuerzas a partir del resultado de sus convocatorias. Desde este punto de vista, la estrategia de la Tupac fue de mayor peso que la del gobernador; porque su acto convocó a más personas y porque la Presidenta compartió con la organización más tiempo que con el gobierno provincial.

La organización Tupac Amaru se fortaleció por su acceso a los recursos federales y cobró un rol preponderante en la política provincial gracias a la legitimación del gobierno federal. A principios de 2009, sus miembros alcanzaban al 10 por ciento de la población provincial. Sólo en Jujuy tenía

²² Dice el vocero de la organización “no es problema para la Tupac organizar manifestación de 10.000 personas, te reitero... vos me avisás a la mañana, a la tarde podés tener 10.000 personas en la calle, ya hay práctica, ya hay gimnasia” (entrevista a Raúl Noro, dirigente de la organización Tupac Amaru, San Salvador de Jujuy, 17/02/2009 y 18/02/2009). Un miembro de la CTA comentaba: “la Tupac tiene que organizarse para poder sostener esa solidaridad y esa permanente necesidad de movilizar, de mostrarse, de hacerse visible, porque esa es gran parte de su fuerza” (entrevista con Inés, miembro de la Central de Trabajadores Argentinos, Ciudad de Buenos Aires, 9/11/2008).

70.000 miembros y 10.000 eran los del resto del país²³. Allí también poseían más de cuatro mil cooperativistas asalariados y casi mil más en otras provincias. Es el tercer empleador de Jujuy (el primero es el Estado provincial y el segundo el Ingenio Ledesma) y el segundo empleador privado, y un nuevo actor de veto de la política local. Administraba un fondo común de unos seis millones de pesos mensuales (aproximadamente 1 millón de dólares al cambio de 2009) con dinero de diversos programas de construcción y algunos programas que otorgan subsidios para la compra de maquinaria²⁴. La eficiencia en la administración de los recursos le permite cumplir con los fines de las políticas cuyos fondos administran y además ahorrar un excedente que reinvierten en obras para la comunidad. Con este excedente han construido una sede social para sus miembros con un CIC propio, tres fábricas (una textil, una metalúrgica y otra de ladrillos que utilizan en sus obras de construcción), varios centros de recreación en los barrios²⁵, un colegio —que posee un edificio en la ciudad y opera descentralizadamente en los barrios donde trabajan las cooperativas— y un almacén, entre varias otras cosas.

En el último ejemplo analizado, se vio que la relación entre el gobierno federal y el provincial también es afectada por el reconocimiento que el primero le da a la organización. Por un lado, ésta es el brazo ejecutor de los recursos federales en los barrios pobres, como una suerte de mediador entre el Estado nacional y los habitantes de Jujuy; por el otro, posee recursos simbólicos vinculados a su legitimación como interlocutor político provincial. Cuando la presidenta y el ex presidente invitan a Milagro Sala a participar en un acto oficial ponen al gobernador en una situación compleja: si el gobierno provincial acepta que participe, reconoce una especie de cogobierno; pero si la rechaza se enfrenta al poder de convocatoria de la organización que impugna su legitimidad (porque la organización demostró que puede movilizar más gente y lograr mayor atención de la Presidenta que el propio Gobernador).

²³ Durante 2010 su crecimiento seguía siendo exponencial y cobró protagonismo nacional. Hoy tiene presencia en 16 provincias (<http://www.tupacamaru.org.ar/red.asp>), pero en ninguna alcanzó la dimensión que tiene en Jujuy. En 2012 Pilo Mansilla, uno de sus principales hombres de confianza de Sala, deja la organización en el medio de denuncias sobre manejos irregulares de fondos.

²⁴ Datos más actuales sugieren que en 2011 recibieron 13 millones de pesos mensuales y que “...lleva construidas unas 6000 viviendas, 12 escuelas, 10 jardines y un instituto terciario, 18 polideportivos con piletas y 9 centros de salud (que incluyen uno de los cuatro tomógrafos que hay en Jujuy). También 600 comedores y cuatro fábricas, con las que abarata los costos de sus construcciones” (diario *La Nación*, 6/08/2012).

²⁵ Todos los centros de recreación cuentan con piscinas. Estas son muy valoradas por la gente de los barrios. Estas obras tienen una fuerte carga simbólica ya que sólo las familias de clase media pueden acceder a este servicio en clubes y una minoría en sus hogares. Milagro habla de esto en sus discursos de manera reiterada.

V. Respuestas estatales, socios provinciales y ciclos de protesta

Durante la década del noventa los interlocutores privilegiados del presidente fueron los gobernadores y las movilizaciones en la provincia de Jujuy se desplegaron en clara oposición a las medidas federales. El foco de los reclamos era el gobierno. El gobierno federal y el provincial aparecían como un bloque relativamente indiferenciado. Los gobernadores eran los portavoces y responsables de la implementación de las políticas federales que erosionaban los derechos adquiridos de los empleados estatales provinciales. Se reclamaban cambios en las políticas de ajuste fiscal y el ajuste de salarios para docentes y empleados públicos en general, porque las medidas de ajuste no afectaban en igual medida a jueces, legisladores y miembros del Ejecutivo, esta distinción exacerbaba las protestas. Los manifestantes tenían el claro liderazgo de Santillán; pero los reclamos se llevaron adelante por una pluralidad de actores, primero trabajadores y luego desempleados, todavía de sectores medios. Los beneficiarios de las demandas eran grupos de empleados, sectores específicos, en general miembros de la administración pública o empresas manejadas por el Estado.

Las protestas, en conjunto con las divisiones al interior del peronismo local, trajeron como consecuencia una profunda desestabilización del régimen político local. Si bien algunos partidos, legisladores e intendentes ocasionalmente apoyaron las acciones de los manifestantes, la protesta impugnaba al Estado y tomaba distancia del proyecto político del Ejecutivo federal. La respuesta del Estado era la amenaza (amenaza de cierre de empresas públicas, despidos y pérdidas de derechos adquiridos) y/o la represión abierta de las protestas.

Los últimos años del primer período de protestas analizado en Jujuy operaron como una transición donde se observa un cambio significativo, tanto en las formas de protestar como en los reclamos. A partir de 1996 y 1997 creció el protagonismo de los piquetes de las organizaciones de desocupados, primero en las provincias y luego en la zona metropolitana. Cuatro factores consolidaron el protagonismo de las organizaciones sociales y de la protesta como instrumento para expresar sus demandas. Primero, desde fines de los noventa, la posibilidad de administrar recursos públicos sin una contraparte estatal (mientras se multiplicaban las políticas focalizadas y asistenciales que podían ser recibidas por estos). Segundo la influencia sustantiva y simbólica de la crisis de fin de 2001 y principios de 2002, y la represión estatal de ese período; junto con la de los eventos de Avellaneda, donde mueren a manos de la policía los jóvenes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Tercero, y en parte como consecuencia del segundo factor, la decisión de no reprimir la protesta social que se mantuvo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Fernández. Por

último, la relación que ambos presidentes establecieron con organizaciones sociales a las que integraron como base de apoyo y movilización de su proyecto político; y a las que derivan recursos y responden con concesiones cuando estas protestas.

Desde 2003, el segundo ciclo de protestas en Jujuy también puede ser interpretado a la luz del vínculo que establece el gobierno federal con las organizaciones sociales. Sin embargo, la continuidad de la política en las calles no debería oscurecer la diferente naturaleza de las acciones contestatarias durante ambos períodos. Las protestas en el período posterior a 2003 se dirigen principalmente al gobernador y no al gobierno federal. Los reclamos no se enfocan en cambios en la política económica, sino en el pedido de asistencia directa y en otros casos se utilizan para acelerar la entrega de recursos ya enviados por el gobierno federal a la provincia. Los beneficiarios de las conquistas de las protestas no son en este caso un sector social, ni tampoco un grupo de trabajadores sindicalizados o desempleados, sino los miembros de una organización (y eventualmente los miembros de la Red en la cual la Tupac es el vértice indiscutido). A diferencia de la pluralidad de actores del primero período, otra característica de este ciclo es la preeminencia de manifestantes de sectores de bajos recursos nucleados principalmente en una organización.

Desde el punto de vista del régimen provincial, la existencia de masivas movilizaciones no implica cambios sustantivos en los patrones de competencia electoral, ni en la composición de la elite local. Los principales referentes de la política de Jujuy eran aliados del gobierno federal, el ex gobernador Fellner²⁶ era legislador y presidente de la Cámara de Diputados de la Nación y su esposa senadora por Jujuy. Sin embargo, el espacio político que las organizaciones ocupan gracias a su relación con el gobierno nacional trae otras consecuencias en la política provincial. Su poder de presión es una suerte de contrapeso relativo de los poderes económicos, no sólo en la retórica de la organización, sino en la práctica política. Hay cierta fusión en la provincia de los actores políticos, económicos y aquellos que controlan los medios. En este sentido, el gobernador encuentra complejo reunir los consensos necesarios para, por ejemplo, lograr que los empresarios paguen sus impuestos²⁷. El

²⁶ Quien volvería a la gobernación para su tercer mandato durante 2011.

²⁷ La fusión entre intereses económicos y políticos ha sido la regla más que la excepción en la historia de la provincia. Al respecto ver Kindgard (2001). Un asesor del gobernador decía “si los mismos actores que ocupan lugares en el Estado son los mismos actores del campo económico, a veces yo siento y lo veo con Walter [Barrionuevo el gobernador], que es difícil tomar decisiones. Es difícil tomar decisiones que permitan esa superación de asimetría. Ahora, cuando hay un sector multitudinario organizado, como es el caso de la Tupac, que presiona para que se den esos equilibrios, entonces bueno, el otro sector en algún momento cede...” (entrevista a un asesor del gobernador Barrionuevo, 19/02/2009). Esta tendencia de superposición entre elites caracteriza la política subnacional en varias provincias (Behrend, 2011).

entonces gobernador Barrionuevo apeló (sin éxito) a los reclamos sociales como excusa para negociar mejor frente a los actores más influyentes de la política local con el fin de reformar el régimen fiscal provincial para sacar las excepciones impositivas. La respuesta de estos sectores fue la amenaza de despidos y desestabilización. Como se ve, el balance de poder no es fácil para la administración provincial. Por un lado, están las protestas sociales permanentes, por otro las empresas amenazan con despidos en una economía con pocas fuentes de trabajo privadas, y fusión entre posiciones e intereses públicos y privados. El resultado es un Estado asediado por los intereses sectoriales, en el que ningún actor se interesa en su transformación.

VI. Reflexiones finales

Este artículo estudia las consecuencias de los acuerdos paralelos del gobierno federal con gobernadores y con organizaciones sociales en la política provincial. A partir de la comparación entre dos ciclos de protestas en la provincia de Jujuy, el análisis se centra en dos ejes: las respuestas estatales frente a la protesta y las tensiones que emergen en la provincia por la existencia de varios aliados del presidente. Cuando el presidente elije determinados interlocutores, sean actores políticos o sociales, y reprime o tolera determinados comportamientos, por ejemplo la protesta utilizada como medio para resistir políticas públicas o para acceder a los recursos, esto repercute en diferentes constelaciones de actores y relaciones en el nivel provincial. Como se vio, la literatura analiza estos vínculos entre actores políticos y sociales, sin embargo, la existencia de diferentes tipos de relaciones entre organizaciones sociales y actores políticos a través de los distintos niveles de gobierno no ha sido suficientemente explorada.

La primera contribución de este artículo es analizar cómo diferentes respuestas del Ejecutivo federal dan lugar a continuidad de las protestas; adicionalmente la investigación profundiza en la caracterización de la naturaleza de cada ciclo de movilizaciones. Aunque existen varias investigaciones enfocadas en el análisis de determinadas respuestas estatales frente a la protesta, no existen trabajos que vinculen estrategias estatales diferentes y consecutivas que den lugar a un mismo resultado en términos de su persistencia. Durante los años noventa los aliados privilegiados del gobierno federal fueron los gobernadores, responsables por la replicación de medidas de ajuste y liberalización económica en el nivel provincial. Esto dio lugar al surgimiento de nuevos actores y repertorios de protestas que pedían cambios en el rumbo de las políticas económicas, en respuesta a las cuales el Estado ejercía la represión y eventualmente concesiones parciales. Este ciclo

de protestas ralentizó el curso de las políticas de ajuste en Jujuy y profundizó las grietas dentro de la elite provincial.

La segunda contribución del artículo es mostrar cómo la estrategia de acuerdos simultáneos con gobernadores y con organizaciones puede afectar el régimen provincial. En este sentido, se vio que la tolerancia de la protesta por parte del gobierno federal genera tensiones en el nivel del régimen provincial pero no lo afecta de manera decisiva. Desde 2003 el gobierno federal deriva recursos a varias organizaciones para construir capital político en el territorio subnacional. Así contribuye a la existencia de una organización social que es una suerte de Estado paralelo en algunos barrios y cuyas formas de acción y gestión estimulan el activismo de otros grupos.

El artículo muestra que las organizaciones no impugnan al Estado federal pero reclaman con renovada fuerza al provincial. Sin embargo, no puede deducirse que estas alianzas simultáneas impliquen una concentración de mayor autoridad del presidente de cara a un gobernador más débil. El gobernador sigue controlando los parámetros básicos de la política provincial. De hecho, lo que se ve es que el régimen subnacional tiene una tendencia a la estabilización en determinados equilibrios que le permiten reproducir sus prácticas aún en un clima de alta movilización. La elite política provincial gobierna más allá de las reglas del régimen controlando espacios de poder no vinculados con la política institucional. El gobierno provincial “ajusta” algunas prácticas del régimen (tolerando la protesta y la violencia de la organización); pero no se propone una mayor democratización, por ejemplo, integrando a los ciudadanos, a sus demandas y organizaciones mediante la creación de mecanismos formales de participación y consulta. El gobernador tampoco responde a los desafíos de la Tupac Amaru con políticas públicas de empleo o asistenciales que resuelvan aquellas necesidades que las ciudadanas y ciudadanos más pobres de Jujuy satisfacen gracias los recursos federales que esta organización administra.

En continuidad con los desarrollos recientes de la teoría, los resultados de este estudio muestran profundos vínculos entre actores contestatarios y políticos y contribuyen a mostrar que estas relaciones pueden variar en los diferentes niveles de gobierno. Muy lejos de ser externos al Estado, los principales líderes de la protesta en la Argentina tuvieron estrechos vínculos con el mismo. El protagonismo de las organizaciones con vínculos con el Estado no se explicaría, por ejemplo, por las ventajas de la estabilidad del empleo público, como reaseguro para protestar con menores riesgos (Kingard, 2009b). Por el contrario, con posterioridad a 2003, los líderes de las movilizaciones ya no son empleados públicos, pero lo que es determinante en su vínculo con el Estado es su legitimación por parte del Ejecutivo federal y su acceso sistemático a los recursos federales.

La política de acuerdos territoriales del gobierno federal esconde otra paradoja. Kirchner y Fernández han querido revertir la tendencia antiestatista del neoliberalismo e incluir a grupos y demandas no representadas. Sin embargo, al derivar recursos públicos y reconocer a las organizaciones como interlocutores políticos, reproducen algunos aspectos de aquella lógica, en la que eran las organizaciones, y no el Estado, las que atendían las necesidades de la ciudadanía. Pareciera que el gobierno federal socava la legitimidad de las instituciones públicas que canalizan las demandas ciudadanas, cuando responde de modo sistemático a los reclamos realizados por canales no formales y fomenta esa forma de vinculación. Este artículo muestra que el fortalecimiento de las organizaciones en el nivel provincial gracias a su acceso a los recursos federales no repercute en mayores niveles de democratización de los regímenes subnacionales. Queda pendiente estudiar en qué medida esta práctica contribuye o no a la integración de los ciudadanos y ciudadanas a la vida pública y saber si garantiza su igual acceso a los recursos federales, sin sesgos ni arbitrariedades en su distribución.

Bibliografía

- Abers, Rebecca y Marisa von Bülow (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, en *Sociologías*, Año 13, N° 28.
- Alcañiz, Isabella y Marisa Scheier (2007). “New Social Movements with Old Party Politics: The MTL Piqueteros and the Communist Party in Argentina”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 34, N° 2.
- Almeida, Paul (2010). “Social Movement Partyism: Collective Action and Oppositional Political Parties”, en Van Dyke, Nella y Holly McCammon (eds.), *Strategic Alliances. Coalition Building and Social Movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2010). “The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability”, Banco Mundial.
- Armellino, Martín (2005). “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical en los noventa. El caso de la CTA”, en Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardacchione y Sebastian Pereyra (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Auyero, Javier (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- Auyero, Javier, Pablo Lapegna y Fernanda Page (2009). "Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, N° 3.
- Behrend, Jacqueline (2011). "The Unevenness of Democracy at the Sub-National Level: Provincial Closed Games in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.
- Bill Chavez, Rebecca (2004). *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2.
- Botana, Natalio (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Hyspamerica.
- Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright (2004). "Refocusing the Discussion of Methodology", en Brady, Henry y David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- Cao, Horacio (2008). "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios", ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, N° 74, octubre-diciembre.
- Cavarozzi, Marcelo (1999). "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina. Legados y paradojas", en *Estudios Sociales*, Año IX, N° 16.
- Cecconi, Elilda y Elba Luna (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina 1776-1990*, Buenos Aires, Editorial Gadis.
- CELS (2005). *Informe anual 2005-Derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, CELS.
- Cifra (2010). "El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad", Documento de trabajo N° 5, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Buenos Aires.
- De Luca, Miguel (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Delamata, Gabriela (2004). "The Organizations of Unemployed Workers in Greater Buenos Aires", Documento de trabajo N° 8, Berkeley Center for Latin American Studies, Berkeley.
- Diaz Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni (2007). "Strategies of Vote Buying. Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico", en prensa.
- Dickovick, Tyler (2011). "Recentralization in Latin America: Institutional Layering and Presidential Leverage", ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Seattle.

- Etchemendy, Sebastian (2005). "Old Actors in New Markets: Transforming the Populist/Industrial Coalition in Argentina, 1989-2001", en Levitsky, Steve y María Victoria Murillo (eds.), *Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Fava, Ricardo y Gerardo Fernández (2002). "Protesta social. El retorno del conflicto laboral y la disputa por el espacio público", en *Informe anual 2005-Derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, CELS.
- Favaro, Orieta, Graciela Iuorno y Horacio Cao (2006). "Política y protesta social en las provincias argentinas", en Caetano, Gerardo (comp), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Fenwick, Tracy Beck (2009). "Avoiding Governors: The Success of Bolsa Familia", en *Latin American Research Review*, Vol. 44, N° 1.
- Filmus, Daniel, Daniel Arroyo y María Elina Estébanez (1997). *El perfil de las ONG en la Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial-Flacso.
- Franklin, James (2009). "Challenges and Government Responses in Latin America", en *Political Research Quarterly*, Vol. 62, N° 4.
- Garay, Celerina (2007). "Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina", en *Politics & Society*, Vol. 35, N° 2.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2008). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos", en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 186.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward y Julieta Suarez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Political*, Vol. 43, N° 1.
- Giraudy, Agustina (2007). "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", en *Latin American Research Review*, Vol. 42, N° 2.
- Giraudy, Agustina (2010). "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2.
- Goldstone, Jack (2003). "Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics", en Goldstone, Jack (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Goldstone, Jack y Charles Tilly (2001). "Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action", en Aminzade,

- Ronald, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth Perry, William Sewell, Sidney Tarrow y Charles Tilly (eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Golovanevsky, Laura (2001). "Jujuy y el país en los noventa", en Marcoleri, María Elena (comp.), *Transformaciones sociolaborales en tiempos de convertibilidad. Empleo, desempleo, pobreza y migraciones en Jujuy*, San Salvador de Jujuy, Ediumju.
- Gómez, Elizabeth y Federico Kindgard (2007). "Trabajo, desocupación y movimiento obrero", en Terruel, Ana y Marcelo Lagos (dirs.), *Jujuy en la historia. De la Colonia al siglo XX*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Gómez, Marcelo (2007). "Organización y acción colectiva", en Villanueva, Ernesto, Astor Massetti, Adrian Piva y Atilio Borón (comps), *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Gómez, Marcelo y Astor Massetti (2009). *Los movimientos sociales dicen*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Inclan, María de la Luz (2009). "Repressive Threats, Procedural Concessions, and the Zapatista Cycle of Protests, 1994-2003", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, N° 5.
- Kindgard, Adriana (2001). *Alianzas y enfrentamientos en los orígenes del peronismo jujeño*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Kindgard, Adriana (2009a). "La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder Jujuy bajo el signo neoliberal", en Lagos, Marcelo (dir.), *Política, sociedad y cultural en la década del noventa*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Kindgard, Federico (2009b). *Los conflictos sociales bajo la política neoliberal. Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultural en la década del noventa*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- King, Larry, Robert Keohane y Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*, Princeton, Princeton University Press.
- Lagos, Marcelo y Mirta Gutiérrez (2007). "Dictadura, democracia y políticas neoliberales 1976-1999", en Terruel, Ana y Marcelo Lagos (dirs.), *Jujuy en la historia. De la Colonia al siglo XX*, San Salvador de Jujuy, UNJU.
- Leiras, Marcelo, Agustina Giraudy y Guadalupe Tuñón (2009). "Who wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Instability in the Argentine Provinces (1984-2008)", Universidad de San Andrés.
- Lodola, Germán (2005). "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176.
- Mackinnon, Moira (2002). *Los años formativos del partido peronista*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI Editores.
- MacLeavy, Julie (2009). "(Re)Analysing Community Empowerment: Rationalities and Technologies of Government in Bristol's New Deal for Communities", en *Urban Studies*, Vol. 46, N° 4.

- Macor, Dario y César Tcach (eds.) (2003). *La invención del peronismo en el interior de país*, Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of contentions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria (2000). "From Populism to Neoliberalism. Labor Unions and Market Reforms in Latin America", en *World Politics*, Vol. 52, N° 2.
- Nazareno, Marcelo, Susan Stokes y Valeria Brusco (2006). "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, Vol. 130, N° 33.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracy, Agency, and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pérez, Germán y Ana Natalucci (eds.) (2012). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Ragin, Charles (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative*, Berkeley, University of California Press.
- Ragin, Charles (1995). "Introduction: Cases of "What is a Case?", en Ragin, Charles y Howard Becker (eds.), *What is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rihoux, Benoit y Charles Ragin (eds.) (2009). *Configurational Comparative Methods*, Londres, Sage Publications.
- Rose, Nikolas y Peter Miller (1992). "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", en *British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2.
- Sartori, Giovanni (2006). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Schipani, Andrés (2008). "Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 189.
- Sewell, William (2001). "Space in Contentious Politics", en Aminzade, Ronald, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth Perry, William Sewell, Sidney Tarrow y Charles Tilly (eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Svampa, María Estela (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Swartz, Heidi (2003). "Setting the State's Agenda: Church-Based Community Organizations in American Urban Politics", en Goldstone, Jack (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (2001). "Silence and Voice in the Study of Contentious Politics: Introduction", en Aminzade, Ronald, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth

Lorena Moscovich

- Perry, William Sewell, Sidney Tarrow y Charles Tilly (eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano (2002). "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", Documento de trabajo N°48, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2006). "Partisanship and Protest. The Politics of Workfare Distribution in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 3.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2007). "Political Competition, Poverty, and Incentives for Good Government and Clientelism in Argentina", ponencia presentada en la XXIV Midwest Political Science Association, Chicago.

Palabras clave

protesta provincial – organizaciones sociales – regímenes subnacionales – políticas asistenciales – federalismo

Key words

provincial protest – social organizations – subnational regimes – social assistance policies – federalism

Abstract

In federal countries presidents need the support of governors to win elections and get Congress to pass certain bills. Sometimes the president can also seek and gain support from other players such as social organizations. This research discusses the effects of different sets of agreements among presidents, governors and social organizations on subnational political regimes. Results show that different kinds of links may affect the continuity of protest and social conflict. However, protest appears to be more disruptive and to have more lasting effects when organizations have not been supported by the federal government than in the cases in which the latter provide them with legitimacy and funding.