

Representación política y desigualdad social en El Salvador: los casos de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla**

Resumen

Este trabajo analiza la relación entre desigualdad y la representación política en dos municipios de El Salvador. Se pregunta cómo se vincula la persistencia de la desigualdad con los lazos clientelares entre políticos y votantes. La política, como actividad de asignación y distribución de recursos que llevan a cabo representantes electos democráticamente, es generalmente ausente en los debates sobre desigualdad en América Latina. Cuando es introducida en la discusión, la mayoría de las veces es para subrayar la amenaza que supone la desigualdad para la democracia. Pero, se discute menos la relación entre las formas de representación y la desigualdad socioeconómica. En esta investigación se aborda precisamente esta pregunta. Se examina la forma de interacción entre políticos y ciudadanos en comunidades pobres y de clase media de dos municipios del departamento de La Libertad, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla. Desde el punto de vista metodológico, el texto compara dos barrios, uno de tipo precario y otro de clase media, en cada uno de los municipios. Describe la forma como los políticos, de izquierda y de derecha, representan a los habitantes de uno y otro. Concluye que la forma de representación correlaciona muy bien con los tipos de asentamiento, sin impacto sustancial de la orientación ideológica del partido que lo gobierna.

Palabras claves

Desigualdad, Representación Política, Segregación Urbana, Municipios, Política

*Candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.

** Este trabajo es el informe final de investigación del concurso sobre Pobreza y Desigualdad en América Latina organizado por el Programa de Estudios sobre la Pobreza de CLACSO. Quiero agradecer a la Dra. Fabiana Espíndola por su apoyo y dirección a lo largo de esta investigación. Saira Barrera, Ana Cristina Vidal y los participantes del seminario de investigación del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la UCA leyeron el texto y me hicieron valiosas sugerencias que me ayudaron a mejorarlo. Los integrantes del grupo dirigido por Fabiana Espíndola, Gabriela Carrera, Carlos Melgar, Ángel Sáenz, Marlon Ochoa, Patricia Polo y Violeta Montellano, a través de las discusiones e intercambios que tuvimos durante el Taller Metodológico en Managua, me ayudaron a afinar mi mirada del tema de la producción de desigualdades en América Latina. Todo lo que valga la pena de este texto se debe a la generosidad de estas personas y, como no podría ser de otra manera, los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

Political Representation and Inequality in El Salvador: the cases of Antiguo Cuscatlán and Santa Tecla

Abstract

This work examines the relationship between inequality and political representation in two municipalities in El Salvador. It investigates whether the persistence of inequality is related to clientelistic linkages between politicians and citizens. Politics, defined as the sphere within which democratically elected representatives assigned and redistributed scarce resources in society, is seldom considered in discussions over inequality in Latin America. When political representation is included in the debate, the literature often emphasizes the threat inequality represents to democracy. This study tackles precisely this problem. It studies linkages between politician and poor and middle class citizen in two municipalities, Antiguo Cuscatlán and Santa Tecla, in the Department of La Libertad. Methodologically, this investigation compares two Barrios, one where deprivation is widespread and the other of middle class citizen, in each municipality. This work describes the way politicians, from the left and the right political spectrum, represents citizen from these Barrios. It concludes that the type of linkage correlates with the type of zone of residence, independently of the political orientation of the party in charge of the municipality.

Key Words.

Inequality, Political Representation, Urban Segregation Desigualdad, Municipalities, Polítics

Introducción. Importancia y pertinencia de la investigación

A casi un cuarto de siglo después de la publicación de “Pobreza y desigualdad social en América Latina” de Pablo Vuskovic, en 1993, texto que Juan Pablo Pérez (2014) considera como pionero en la introducción de esta temática en las ciencias sociales de América Latina, no es exagerado afirmar que la preocupación por las desigualdades ocupa un lugar destacado entre los científicos sociales de la región. Una rápida revisión en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc) sirve de comprobante de esta afirmación. Por ejemplo, una búsqueda de artículos que contienen como palabra clave el término “desigualdad social” arroja 86 referencias para el período 1993-2015 y ninguna para el período 1971-1992. De modo que hoy “se ha alcanzado cierto consenso en considerar que la desigualdad es una cuestión social medular de América Latina y que no puede ser soslayada” (Pérez, 2014: 15).

Los trabajos publicados sobre el tema de la desigualdad describen sus contornos y hablan de la magnitud de su impacto. Al igual que lo constatará el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), en 1999, las publicaciones recientes siguen afirmando que América Latina es la región más desigual del mundo (PNUD, 2013; CEPAL, 2012; Rodríguez, Batista y Smith, 2013; López, Lustig y Ortiz, 2012). La disminución que se ha observado en la desigualdad de ingresos en los últimos años en modo alguno ha hecho desaparecer el problema. “El coeficiente de Gini en América Latina -a mediados de la primera década de este siglo- es superior en 18% al del África subsahariana, 36% al del Este de Asia y el Pacífico y 65% al de los países de ingresos altos” (Pérez, 2014: 16). La realidad predominante en la región es una en que “en la mayoría de los países (...) un conjunto reducido de la población concentra una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres solo alcanzan a recibir una escasa porción de dichos ingresos” (CEPAL, 2012: 89).

La desigualdad económica afecta tanto el nivel de crecimiento económico como el ritmo de disminución de la pobreza (Rodríguez, Batista y Smith, 2013). Asimismo, se ha asociado la desigualdad, junto con otros indicadores como el desempleo y la pobreza, la inseguridad y el cometimiento de crímenes violentos (PNUD, 2013). Si bien hay que subrayar que la desigualdad por sí sola no permite explicar la violencia, sí se ha argumentado su posible intervención en los delitos aspiracionales. “El aumento de las expectativas de consumo, a la par del estancamiento en la movilidad social y la falta [de] un crecimiento incluyente, se encuentran entre los factores que podrían ayudar a entender el crecimiento del delito [aspiracional] en América Latina” (PNUD, 2013:32).

Una de las imágenes que ilustra con singular elocuencia la desigualdad campeante en América Latina es la segregación residencial observada en sus ciudades. El distanciamiento físico entre los ciudadanos, clase media y ricos versus los pobres, en cierta medida, imita las diferencias económicas y de ingreso entre ellos (Rodríguez y Winchester, 2012). En la mayoría de los países, el espacio de residencia indica el nivel de escolarización alcanzado por sus habitantes, el tipo de empleo a que tienen acceso, su nivel de ingreso, el grado de precariedad ante los avatares de la vida o, simplemente, la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas (Barahona, Sauma y Torres-Rivas, 2004).

Esta realidad de desigualdad persistente y sus corolarios de violencia, precarización y segregación espacial de residencia es aún más aguda en Centroamérica. Los estudios revelan que los países centroamericanos muestran niveles de desigualdad relativamente más altos en América Latina (Rodríguez, Batista y Smith, 2013). También para el caso salvadoreño, en el que se concentrará más

adelante este estudio, la desigualdad y exclusión social son endémicas. Los estudios indican que el país es uno de los más desiguales y violentos del mundo (Banco Mundial, 2011). El Informe de Desarrollo Humano del PNUD del 2013 ofrece algunas cifras que dan una idea de la magnitud de esta realidad. Según este estudio, el 34.5% de los salvadoreños vive en situación de pobreza; el 61% de las personas habitan en viviendas con ciertas carencias en servicios básicos; solamente el 54% de los niños tiene acceso a educación parvularia y; únicamente el 25% de las personas que trabajan cuentan con empleo formal.

Por otro lado, El Salvador es considerado como uno de los países más violentos del mundo. Se ha ubicado “entre los países con mayor tasa de homicidios con un valor promedio de 63 por cada 100.000 habitantes entre los años 2007 y 2011. Esta tasa alcanzó un valor de 70 por cada 100.000 habitantes en el 2011, ubicando el país como el segundo más violento del mundo” (PNUD, 2003: 201). Este mismo estudio sostiene que el problema de la violencia es más agudo en los lugares donde las condiciones de vida son más precarias.

Lo anterior lleva directamente al problema ya aludido de segregación urbana. En Centroamérica, especialmente en El Salvador, la segregación urbana trae aparejada una realidad de violencia mucho más aguda que la observada en el resto de América Latina, en donde segregación residencial también rima con miedo y sentimiento de inseguridad (Dammert, 2004; Caldeira, 2000; Espindola, 2013). Los asentamientos precarios, manifestación extrema de la desigualdad, donde se concentran las personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, son igualmente los lugares en donde se experimenta de manera desproporcionada la violencia social.

Preocupaciones de orden económico han dominado el debate sobre el origen y las formas de combatir las desigualdades en América Latina (ver por ejemplo, Dutrénit, Moreno y Puchet, 2013). “La desigualdad está relacionada con la captura del Estado por élites predatorias, las imperfecciones del mercado de capital, desigualdad de oportunidades, en términos de acceso a la educación de alta calidad, las segmentaciones del mercado laboral y discriminaciones contra las mujeres y las poblaciones no-blancas” (Lustig, López y Ortiz, 2012:1, traducción propia). En consecuencia, según estos autores que han documentado la disminución de las desigualdades, las bajas se deben a mejoras en estos indicadores, menos en la captura del Estado por parte de las élites, que no ha sido analizada. En todo caso, se destaca el hecho de que el gobierno ha llevado a cabo transferencias progresivas hacia los más pobres y ello ha contribuido también a las mejoras observadas en el índice de Gini.

El problema principal de estos estudios, según Pérez (2014), es que siguen enfocándose en la desigualdad de resultados, sin preguntarse por la ramificación de ésta con los mercados básicos. A esta crítica de Pérez, se puede añadir la necesidad de volver a la política. Es llamativo que la mayoría de los estudios sobre desigualdad raras veces se preguntan por el aporte de la política en esta realidad. Se reconoce suficientemente el impacto que tiene la desigualdad en la aspiración de ciudadanía y cómo burla la promesa de trato igual entre todos, independientemente de su linaje y clase social, de la democracia (Rodríguez, Batista y Smith, 2013; Booth y Seligson, 2009). Sin embargo, más allá de destacar el déficit de participación de los más pobres en las elecciones (por ejemplo, Barahona, Sauma y Torres-Rivas, 2004), no se ha explorado suficientemente la pregunta de por qué la democracia no ha podido romper el círculo de la desigualdad.

Desde esta perspectiva este trabajo invita a “politizar” el estudio de la desigualdad. Interesa

indagar la problemática de la persistencia de las desigualdades precisamente en contextos de democratización. En efecto, éstas no sólo significan un peligro para la democracia (Rodríguez, Batista y Smith, 2013; Barahona, Sauma y Torres-Rivas, 2004; Bermeo, 2009; Rueschmeyer, 2004). También desafían la misma lógica de la democratización, en tanto que ésta es concebida como un conflicto entre ricos y pobres por el nivel de redistribución (Boix, 2003; Acemoglu y Robinson, 2005; Munck, 2010). Entonces, si se quiere recuperar la política en el debate sobre las desigualdades, es conveniente preguntarse por qué han permanecido sustancialmente invariadas, o simplemente han aumentado, cuando las premisas de consolidación de la competición democrática sugieren todo lo contrario. El presente estudio se pregunta por la relación entre las formas de representación y la persistencia de las desigualdades.

Para dar cuenta de la relación entre políticos y ciudadanos y su conexión con el tema de las desigualdades socioeconómicas, este trabajo está estructurado de la siguiente manera. La siguiente sección describe de manera breve los objetivos y la principal hipótesis de trabajo. La tercera sección explica las decisiones metodológicas para abordar el problema. La cuarta introduce el debate desde la perspectiva de la ciencia política. Presenta el panorama de la discusión sobre la representación política y las hipótesis del estudio. La quinta sección describe, a través del relato de los habitantes de las zonas investigadas, su forma de vinculación con la política en su municipio. La sexta sección concluye, destacando las lecciones teóricas y prácticas aprendidas en el transcurso de la investigación. Además, plantea algunas preguntas para futuras investigaciones sobre el tema.

Objetivos e Hipótesis de la investigación

“El valor de la democracia reside (...) en su importancia intrínseca de sistema, pero también por su valor instrumental (oportunidad de demandar, exigir, conflictuar a favor de mejores condiciones materiales de vida) y su papel constructivo en la creación de valores y normas” (Barahona, Sauma y Torres-Rivas, 2004:32). Sin embargo, las democracias de la tercera no han producido igualdad social y económica entre los ciudadanos. Esta lacerante observación contradice una de las razones por las que se decía que había que democratizar: porque la democracia también es un medio para generar condiciones de vida más equitativas (PNUD, 2004).

¿Por qué la democracia latinoamericana no ha podido superar el problema de la desigualdad? ¿Qué papel juegan las formas de representación política en esta realidad? El objetivo principal de esta investigación es describir la lógica de la representación política en dos municipalidades de El Salvador. La hipótesis central que maneja es que las formas de vinculación política tienen impacto en las posibilidades de atacar las desigualdades sociales y económicas desde la política. Dicho de manera más desglosada: se hipotetiza que las representaciones políticas de tipo clientelar contribuyen a mantener las condiciones de desigualdad, mientras que la representación política de tipo programática, ayuda a romperla.

Metodología

La tarea de estudiar la relación entre desigualdad y política se emprende desde El Salvador. Si bien este país ha sido uno de los que más ha disminuido la desigualdad en los últimos años (Rodríguez, Batista y Smith, 2013); sigue siendo un lugar donde sus efectos se ven más crudamente. A través de la violencia (IUDOP, 2014; PNUD, 2013) o la migración de sus ciudadanos para buscar mejores oportunidades de vida fuera de sus fronteras (PNUD, 2013; IUDOP, 2014). De manera más concreta,

este estudio se lleva a cabo en dos municipios: Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, del departamento de La Libertad. Se compara la relación entre los políticos y los ciudadanos en comunidades pobres y de clase media en ambos lugares. Las razones metodológicas por las que se escogieron estos dos municipios y las respectivas comunidades se explican a continuación.

Antiguo Cuscatlán es un municipio que el partido de derecha, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), ha gobernado, con la misma alcaldesa, por más de 25 de años. Tiene el índice de desarrollo humano más alto del país, comparable con el de países como Portugal y España (PNUD, 2012), la más baja tasa de violencia (IUDOP, 2014; FUNDAUNGO, 2013) y el menor número de barrios segregados en El Salvador (PNUD, 2014).

Santa Tecla, al igual que Antiguo Cuscatlán, es un caso de dominación política de un solo partido, pero por uno de izquierda¹. Desde 1997 ha sido gobernado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Por más de 12 años se ha reelegido el mismo alcalde, el ahora vicepresidente de la República, quien ha presentado a su municipalidad como un caso de referencia de la forma de gobierno de la izquierda. Este municipio, en la línea de Porto Alegre para el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) (Goldfrank, 2006), ha servido como modelo de gestión de democracia participativa. Allí, el énfasis se ha puesto en la inclusión, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los políticos ante los ciudadanos (PEP, sf.). Es mucho más poblado que el municipio con que se compara (121908 versus 33698 habitantes), y también tiene un índice de desarrollo humano ligeramente menor que éste último (.8264 versus .8697).

A pesar de estas diferencias, estos dos municipios ostentan el mayor nivel de desarrollo humano en el país (PNUD, 2009) y, tomando en cuenta sus comunidades urbanas, están entre los que presentan mayor nivel de homogeneidad social. Vistas estas primeras caracterizaciones, este trabajo indaga sobre las formas como se relacionan y representan a los ciudadanos y, se pregunta por su relación con la persistencia de las desigualdades. Para maximizar la posibilidad de observar las diferencias en las formas de representación, se ha elegido una comunidad pobre y una de clase media en los dos municipios.

En el caso del municipio de Antiguo Cuscatlán se ha entrevistado a habitantes de la Residencial Guadalupe y de la Comunidad Universal y políticos locales². En Santa Tecla se entrevistó a moradores de la Residencial El Paraíso y de la Comunidad San Rafael. Residencial El Paraíso y Residencial Guadalupe, son zonas de residencia de profesionales de clase media en la que residen aproximadamente 80 y 90 familias respectivamente³. Son barrios cerrados, que cuentan con sistema de

¹Esta realidad se modificó en 2015. El candidato del partido ARENA ganó, con una diferencia de más de 10 puntos porcentuales respecto del FMLN las elecciones municipales. Por lo que en el momento en que se escribe este trabajo este municipio ya ha vivido la alternancia en el poder municipal.

²En El Salvador para distinguir a las comunidades se habla de Residencial para referirse a zonas de clase media o alta y comunidades para zonas de pobres, donde generalmente la gente no tiene título de propiedad de los terrenos donde habitan. Las viviendas de estas zonas suelen ubicarse en terrenos escarpados donde la vulnerabilidad a inundaciones o deslizamientos son frecuentes.

³Las entrevistas se realizaron en su mayoría entre diciembre de 2014 y marzo de 2015. Además, para el caso de Antiguo Cuscatlán, se realizó un round de entrevistas en 2013 con la alcaldesa, 2 trabajadores sociales del municipio y un ex candidato del FMLN que había sido candidato a la alcaldía de dicho municipio en 2006, quien en el momento de la entrevista se desempeñaba como gobernador político del departamento de la Libertad. Cuando no se cita textualmente la fuente o no se le identifica con nombre y apellido es porque la persona pidió expresamente no ser grabada durante la conversación o si dio permiso para grabar exigió que no se pusiera su nombre.

vigilancia privada, introducida y pagada por los vecinos. En conversaciones con los miembros de las Juntas Directivas de estas comunidades, reconocen que sería un caso excepcional que algún miembro de su comunidad no haya al menos terminado sus estudios secundarios. Los miembros de las Juntas Directivas reconocen tener al menos iniciado sus estudios universitarios.

En el caso de las comunidades Universal y San Rafael, según el mapa de exclusión urbana (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010), existen unos 78 y 508 hogares respectivamente. Son clasificados con nivel de precariedad baja. En ambos casos, el 48.6% de los hogares tiene dos o más carencias. En estos espacios se concentran las personas con bajos logros educativos que se insertan de manera precaria en el mercado laboral. Según manifestaron los residentes de ambas comunidades, no cuentan aún con títulos de propiedad de los terrenos en que han erigido sus viviendas.

Desde la perspectiva de su diseño esta investigación se puede catalogar como un estudio comparativo de casos de “n” pequeña. Se usan mecanismos de inferencia descriptiva para comparar simultáneamente entre sí casos similares y diferentes, en dos niveles: a nivel de barrios (diferentes y similares) y Municipios (similares y diferentes) (Collier, 1993). Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla son similares en su nivel de desarrollo humano, pero diferentes en la orientación ideológica de los partidos que los ha gobernado hasta el momento en que se realiza este estudio. En ambos casos se consideran dos zonas de residencia diferentes (de clase media y con situación de precariedad). A través de entrevistas con políticos a nivel municipal (la alcaldesa y el candidato del principal partido opositor en el caso de Antiguo Cuscatlán, el candidato a alcalde y dos concejales del partido que detentaba el poder hasta las elecciones de 2015 en el caso de Santa Tecla), pobladores y operadores políticos locales de ambos partidos en los dos barrios marginales estudiados. Este diseño tiene la ventaja de facilitar el examen de las formas de representación política en contextos diferentes, al mismo tiempo que mantiene constante, por turno, según el nivel considerado, variables como la orientación ideológica de los partidos (izquierda o derecha), el tipo de barrio (residencial, de clase media o comunidad, de asentamiento precario), que puede considerarse como un proxy del nivel de ingreso.

Los datos sobre la distribución y clasificación de los tipos asentamiento urbanos en El Salvador, publicados por FLACSO, MINEC y PNUD (2010), sirven como fuente de información para la selección de los casos aludidos. En consonancia con este estudio, cuando se habla de tipos de Asentamiento Urbano se hace referencia a espacios urbanos que sirven de sitios de habitación a las personas, según su perfil económico y la caracterización de las viviendas en que habitan. Esta tipología de asentamiento (conocido como barrios en otros lados) fue desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la misma, se combinan dos métodos: el método de la línea de pobreza y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (ver FLACSO, MINEC y PNUD, 2010, para una descripción más pormenorizada) .

Tomando en cuenta que el censo poblacional de El Salvador tiene como unidad mínima de espacio censal a la “Manzana”, se aprovecharon los datos arrojados por el censo de 2007 para crear un Mapa de Pobreza urbana en función de la predominancia de viviendas/hogares con carencias, a partir de la agregación de manzanas contiguas. “Las condiciones habitacionales de las viviendas en estos asentamientos (espacios que constituyen la agrupación de varias manzanas similares) también son utilizadas para construir un índice de marginalidad residencial (IMARES), que permite comparar y clasificar los Asentamientos Urbanos Precarios en todo el territorio [salvadoreño]” (FLACSO, PNUD y MINEC, 2010: 32-33).

La premisa básica para la construcción de la tipología de los tipos de asentamiento es la de la segregación de las ciudades. “Las ciudades se encuentran fragmentadas socioespacialmente pues son apropiadas de manera diferencial por los distintos grupos sociales; a los pobres y excluidos les tocan las peores tierras; al momento de competir por la adquisición de un bien finito como el suelo urbano, su baja capacidad adquisitiva los deja fuera del sistema. Por las limitaciones que enfrenta la mayoría de la población de bajos ingresos para acceder a la tierra urbana a través de los mercados formales, se espera que los hogares pobres y una buena proporción de hogares de bajos ingresos (...) se ubiquen --más o menos masivamente-- en espacios urbanos generalmente residuales o marginales para los operadores del mercado formal de viviendas, o bien que ocupen espacios urbanos degradados o en proceso de degradación”. (FLACSO, PNUD y MINEC, 2010: 32-33)

Desde esta perspectiva, cuando se habla en este trabajo de Asentamiento precario o no precario, se hace referencia a estos espacios, relativamente homogéneos, agrupados según unas categorías predefinidas que, básicamente toman en cuenta el nivel de pobreza de sus miembros y de las carencias materiales de los hogares que se encuentran en este espacio.

Algunas consideraciones teóricas sobre la representación política

La preocupación por el significado y el alcance de la representación política, en opinión de Pitkin (1967), se remonta por lo menos al Leviatán de Thomas Hobbes. Si bien para esta autora, Hobbes básicamente está equivocado en su concepción de la representación como el hecho de estar autorizado para actuar y tomar decisiones vinculantes que los representados tendrán que obedecer (p.336); su definición da pie para pensar en otras dimensiones de la representación como la responsabilidad y la rendición de cuentas (p.338). Przeworski, Stokes y Manin (1999), siguiendo la lógica de Pitkin, destacan que una “buena” representación implica “*responsiveness*”, “*mandate*” y “*accountability*” (responsabilidad, mandato y rendición de cuentas).

Estos atributos de la buena representación (*mandate, responsiveness y accountability*), según Kitschelt y Wilkinson (2007), dan por ciertas al menos cinco proposiciones cuyo cumplimiento en las democracias de la tercera ola está aún por demostrarse.

“First, voters have policy preferences over a range of salient issues to allocate or redistribute scarce resources through state action. Second, vote- or executive office-seeking politicians and parties bundle issue positions in electoral platforms or programs they promise to enact, if elected into office. (...) Third, voters relate their own preferences to those offered by the partisan competitors and opt for the most compatible programmatic basket, weighted by strategic considerations such as the electability of the party and the credibility of its promises given its past performance. Fourth, victorious parties or coalitions of parties with relatively similar programs then implement their promises, with an eye on the evolving preferences of their constituencies. Fifth, at the subsequent election, voters hold incumbents and opposition parties accountable for their performance during the electoral term, based upon their effort and performance.” (Kitschelt y Wilkinson, 2007:1-2)

Cuando se cumplen estas premisas, el intercambio entre políticos (o partidos) y votantes da lugar a lo que se conoce en la literatura como la representación programática o, modelo de partidos responsables. Sin embargo, según Kitschelt y Wilkinson (2007), este modelo no siempre es aplicable a las democracias de la tercera ola. Sostienen que en la mayoría de las nuevas democracias los políticos establecen una relación de clientes o de patronazgo con los votantes, en clara contradicción con el

modelo ideal. En este sentido, en vez de “vender” programas, promueven relaciones directas con los votantes, a través de la entrega de bienes específicos.

In many political systems citizen–politician linkages are based on direct material inducements targeted to individuals and small groups of citizens whom politicians know to be highly responsive to such side-payments and willing to surrender their vote for the right price. Democratic accountability in such a system does not result primarily from politicians’ success in delivering collective goods such as economic growth, jobs, monetary stability, or national health care, nor does it rest on improving overall distributive outcomes along the lines favored by broad categories of citizens (e.g., income and asset redistribution through taxes and social benefits schemes). Instead, clientelistic accountability represents a transaction, the direct exchange of a citizen’s vote in return for direct payments or continuing access to employment, goods, and services (Kitschelt y Wilkinson, 2007:2)

Las formas de representación política tienen efectos directos en la calidad de la democracia (Rueschemeyer, 2004; Bermeo, 2009), la participación política, la calidad de ciudadanía o la posibilidad de combatir las desigualdades. En sistemas donde domina el modelo de partidos responsables hay mayor desarrollo económico, mejores servicios sociales (Kitschelt et al. 2010). En pocas palabras, se observa una mayor redistribución de ingresos y menores niveles de desigualdad social y económica. Por ejemplo, Krishna (2007) ha mostrado que existe una relación directa entre estos indicadores y la disminución del patronazgo en las comunidades rurales en la India.

La tendencia mayoritaria en la bibliografía especializada sobre la relación entre políticos y votantes en América Latina ha sido la de buscar diferencias entre países en las formas en que se materializa la representación política (Kitschelt et al, 2010 es un buen ejemplo de ello). Sin embargo, uno de los problemas de una mirada global del tema reside en su incapacidad para detectar las diferentes posibles formas de representación que pueden estar desarrollándose, a distintas escalas, en el sistema político. Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007) hablan de una inversión tipo portafolio para referirse a la manera como el PRI distribuyó sus fondos, a través del programa PRONASOL, en México. Díaz et al. (2006) y Giannini et al. (2010) muestran que los políticos hacen campaña de forma diferente, ofrecen un portafolio de bienes muy variados, en función de las características de las partes que conforman los distritos electorales en donde compiten.

Luna (2014) ha ido más lejos para sostener que el éxito o fracaso de los partidos o los políticos, en contextos democráticos donde domina la desigualdad económica y social, reside en su capacidad de segmentar las formas de representación política. Así, es perfectamente coherente con la lógica de funcionamiento de los partidos ofrecer lazos diferentes dentro de los distritos y entre los distritos, según las características de los pobladores. En contextos de pobreza generalizada (Kitschelt et al. 2010, Levitsky, 2007), de muy poca competición política (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, 2007), o de débil presencia de la institucionalidad estatal (Lyne, 2007), es muy usual que la representación política se base en lazos clientelares. En cambio, en contextos donde los votantes tienen mejor situación económica es más proclive el modelo de partidos responsables (Dixit y Londregan, 1996).

La investigación que se presenta a continuación se inspira de esta literatura sobre la representación política. Esta preocupación teórica motivó tanto la pregunta de investigación, la elección de los casos como la hipótesis subyacente: que la persistencia de las desigualdades puede estar relacionada con las formas de representación prevaleciente. La razón de ello es bastante clara. En contextos en que predominan formas de representación clientelar, donde los beneficios particulares que reciben los

votantes determinan su apoyo para los partidos o los candidatos, éstos tienen muy poca motivación para producir bienes públicos que mejoren las condiciones estructurales en que viven dichos ciudadanos. La seguridad de poder “comprar” de modo directo y barato el voto por parte de los políticos, junto con la necesidad inmediata de los votantes de recibir los beneficios particulares y, la seguridad de ambos (votante y político) de que ningún otro competidor puede proveer iguales o mejores beneficios, contribuyen al mantenimiento del círculo vicioso.

Por lo tanto, en estos contextos es previsible que a pesar del apoyo electoral abrumador que los votantes otorgan a los políticos, éstos hagan muy poco esfuerzo para cambiar su situación en un modo radical. Sería, además, contraproducente hacerlo. Supondría romper unos lazos que aseguran, sin mayor desembolso económico, altos retornos políticos. Es, por demás, siempre más oneroso y arriesgado antagonizar a otros sectores (medios y altos), vía impuestos más altos, para redistribuir a favor de los más pobres.

En cambio, los contextos en que prevalecen relaciones programáticas suelen coincidir con los de clase media, donde los ciudadanos disfrutan de ciertas comodidades materiales. Al no depender éstos de los bienes materiales directos que les puedan ofrecer los políticos, es mucho más probable que su adhesión a un determinado partido o candidato esté motivado por las premisas de partidos responsables a la que se aludía más arriba. Además, si la transacción se hiciera sobre la base de bienes particulares se volvería demasiado onerosa para los políticos. Las exigencias de quienes tienen ya resueltas sus necesidades primarias de sobrevivencia son mucho más caras. En este sentido su satisfacción directa sería insostenible en términos financieros para los políticos. Los casos de corrupción, o la contratación de servicios para la administración favoreciendo a ciertos “amigos”, son sin duda formas de clientelismo a favor de las clases altas, pero hay que recordar que son ilegales o, cuando no es el caso, son simplemente insostenibles políticamente por cuanto no se pueden universalizar hacia todos los clientes de la misma clase.

La representación política vista desde los ojos de los actores

Esta sección describe, a partir de la reproducción e interpretación de segmentos de diálogo con políticos y habitantes de zonas de clase media y de barrios precarios de los dos municipios estudiados, la forma como los ciudadanos se relacionan con sus representantes locales. La discusión se fundamenta en la literatura politológica sobre los tipos de representación reseñada más arriba. Algunas de las preguntas centrales que guían la exposición son las siguientes: ¿Qué tipos de lazos (directa o indirecta) predominan en la relación? ¿Qué tipo de beneficios (personales o comunitarios) esperan los habitantes de las autoridades locales? ¿Qué tipo de bienes creen que es más fácil obtener de los políticos? ¿Cuáles son los canales (personal o vía sus organizaciones) preferidos por los políticos para relacionarse con las comunidades?

La representación política vista desde Residencial Guadalupe y Residencial el Paraíso.

Residencial Guadalupe y Residencial el Paraíso, de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, respectivamente, representan dos casos emblemáticos de votantes de clase media. Si bien no contamos con información estadística sobre los niveles de ingresos de sus habitantes, en conversación con éstos ellos mismos se clasifican como de clase media profesional. Del mismo modo los políticos con los que hablamos --el candidato a alcalde de Santa Tecla y dos candidatos a concejal, uno de ellos delegado para la zona y la alcaldesa de Antiguo Cuscatlán--, los identifican como zonas de clase media.

Residencial El Paraíso está situado en un espacio que los políticos del FMLN del municipio reconocen como zona del partido Alianza República Nacionalista (ARENA). Aun cuando ellos aseguran no tener medios para identificar exactamente quién vota a la izquierda o a la derecha, sí apuntan que la mayoría de los habitantes de la zona son de simpatía de derecha. El Candidato a Concejal, delegado para esta zona, manifestó que este hecho no afectó en nada su deseo de trabajar para estas personas. Dos son las principales demandas que identifica de los habitantes: la calidad del asfalto de las calles y el problema de la delincuencia. Para él, que reconoce no tener contacto personal con nadie de las comunidades, ni haber resuelto algún problema en particular de algún habitante del Residencial, la motivación del voto de estas personas es ideológica. “Son gente que siempre han votado por la derecha. Nosotros vamos a trabajar con ellos para un mejor Santa Tecla, pero sabemos que su simpatía partidaria es para el otro partido”.

La percepción de la alcaldesa de Antiguo Cuscatlán sobre los habitantes de la Residencial Guadalupe, es mucho menos definitiva, en tanto a la orientación ideológica de éstos. Afirma que sus votos provienen tanto de gente de izquierda como de derecha del municipio. En esto coincide con la opinión de dos miembros de la Junta Directiva que dicen votar de manera separada en las elecciones legislativas municipales. Apoyan al FMLN a nivel legislativo y votan por ARENA a nivel municipal. La motivación por este voto no se debe a ningún favor especial que hayan recibido de la alcaldesa. Dicen “valorar su trabajo por la municipalidad. El orden, el ornato y la preocupación por los vecinos”.

La visión del político del FMLN coincide con la de los miembros de Residencial El Paraíso en su visión de los problemas más acuciantes del Residencial. Los habitantes dicen no tener contacto directo con la municipalidad. Lo mismo han manifestado los de Residencial Guadalupe de Antiguo Cuscatlán. En ambos casos nadie recuerda la última vez que presentaron una petición directa ante el municipio. Ninguno de los miembros de la directiva vivía en el Residencial El Paraíso, cuando se solicitó el permiso para cerrar su pasaje, aunque se imaginan que tal vez fue en ese momento que la directiva buscó a los funcionarios de la alcaldía⁴. En el caso de Residencial Guadalupe, recuerdan que la última vez que solicitaron el apoyo de la alcaldesa fue hace más de 5 años en torno a unos arreglos que querían hacer en el parque de la comunidad. En ambas residenciales se menciona como motivo principal para crear una organización de vecinos, el de resolver problemas de convivencia entre los vecinos. Se cita temas como cobrar la cuota de la vigilancia o, cuando algún vecino o visitante estacione su auto en el espacio de otro vecino y mantener el parque de la comunidad (en el caso de Residencial Guadalupe), como otras motivaciones para organizarse.

En los dos casos, los vecinos reconocen no contar con un tiempo determinado para reunirse. El presidente de la comunidad es quien convoca a reuniones, tanto a los miembros de la Junta Directiva como a los demás residentes. Las reuniones de la Junta son para coordinar alguna actividad especial, por ejemplo para tratar algún tema en asamblea general de los vecinos. Estas asambleas suelen contar con muy poca participación de los residentes de las residencias. Según don Luis, del Residencial El Paraíso, “generalmente participan muy poca gente en las convocatorias. Normalmente vienen algunos viejos de por acá, que son dueños de la casa donde habitan y que han vivido desde siempre en la

⁴Durante la presentación de este trabajo en el seminario de investigación del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, uno de los participantes del seminario, un profesor de la Universidad, residente a su vez del Residencial, hacía notar que después del terremoto de 2001, las propiedades de la zona perdieron mucho de su valor inicial. Por encontrarse cerca de un barrio donde hubo correrimientos de tierra y que murieron muchas personas, muchos propietarios optaron por retirarse de la zona, vendiendo o alquilando sus propiedades.

colonia”.

Respecto de la orientación partidaria mayoritaria de los vecinos, los miembros de la Junta Directiva del Residencial no reconocen que sus vecinos son mayoritariamente de derecha. Dicen conocer miembros de la comunidad que simpatizan con los dos partidos más grandes. En lo que sí son más tajantes es en su crítica a los políticos en general. Consideran que los políticos “no respetan sus palabras, no trabajan por el bienestar del país”, ni mucho menos atienden las demandas ciudadanas”. Un ejemplo de ello es el tema de la seguridad. A la pregunta de si tienen un reproche particular hacia el partido que ha gobernado el municipio, reconocen que se ha hecho bastante, pero el problema principal es el control que las autoridades locales del partido FMLN tiene sobre el funcionamiento de la Municipalidad. “Que la ven más como un lugar para poner a su gente que para servir a la población” (don Luis, Residencial El Paraíso).

Los miembros de Residencial Guadalupe con los que se conversó para esta investigación son menos tajantes en su evaluación de la política. A nivel local reconocen que su alcaldesa no ha enfrentado el problema estructural de los pobres del municipio. Aunque, sin embargo, consideran que el hecho de que ha empleado a algunos de ellos para trabajar en el tren de aseo del municipio es una buena decisión. A juicio de ellos, el tema de la desigualdad no incumbe tanto a la alcaldesa combatirlo. Se cree que es un problema que tiene que tratarse a nivel nacional.

Respecto de la última elección municipal no se reportó visitas personales de los candidatos a todas las residenciales. La única noticia que los residentes de Residencial Guadalupe dicen haber tenido de la elección municipal son las fotos de la alcaldesa que amanecieron en los postes del alumbrado público. En el caso de Residencial el Paraíso el proceso electoral fue mucho más movido. Los vecinos manifestaron haber recibido la visita a sus casas de los dos candidatos de los partidos más grandes, ARENA y el FMLN. La breve charla que sostuvieron con ambos giró alrededor de los principales problemas que enfrenta su zona de residencia. Ambos se comprometieron a consultarlos, una vez electos, para buscar con ellos las soluciones a los problemas.

Lo que tienen en común ambas residenciales es que son zonas “sin historias”, en que la mayor parte de la gente hace su vida sin preocuparse de la política. Salvo algún acontecimiento especial, como la necesidad de construir un portón para proteger a sus habitantes de la violencia, no tienen interacción directa con los políticos. Sus expectativas es que las autoridades locales cumplan con un mínimo de eficiencia sus responsabilidades. Estas necesidades son identificadas invariablemente como ornato de la ciudad, limpieza y bacheo de las calles, la recolección de la basura, el cuidado de los parques de su colonia o las zonas verdes del municipio. Si cumplen con estas responsabilidades, los residentes de clase media de los municipios dan por descontado que serán reelectos. Además, ellos mismos dejaron claros, mucho más enfatizado en el caso de Antiguo Cuscatlán, estar dispuestos a cruzar las líneas partidarias para manifestar su preferencia por esta persona.

De la discusión anteriormente planteada sobre las formas de representación, el patrón de relación políticos-ciudadanos descrito en las dos residenciales se asemeja a uno de representación programática. Es llamativo el concepto de organización vecinal que se maneja en ambos casos. Dichas organizaciones tienen más una función de solucionar problemas de la comunidad, especialmente de protección a través de la construcción de muros o portones para protegerse de la delincuencia. Alguien podría incluso cuestionar si se puede hablar de representación en este caso. Sin entrar en esta discusión, que no es el propósito de estas líneas, lo importante de destacar es la ausencia de intercambios directos

entre los políticos y los ciudadanos. Esta observación va en la línea de lo discutido más arriba, acerca de la relación entre los tipos de representación y las condiciones materiales de vida de los ciudadanos. Estos residentes de clase media ven de lejos la política local. Sus momentos de interacción con sus representantes son muy esporádicos y esperan poco de éstos. Tampoco son muy activos en las organizaciones vecinales que los representan.

El tema de la relación de los ciudadanos de clase media con la política plantea un tema que no ha sido considerado en este trabajo: el de la participación política de este grupo en general. En efecto, la apatía con la política que han manifestado los vecinos de barrios relativamente acomodados parece ir más allá de una discusión sobre formas de representación. Cabe plantearse un estudio más a fondo sobre los determinantes de la participación política en El Salvador.

La representación política vista desde las comunidades Universal y San Rafael

Las comunidades Universal y San Rafael pertenecen al grupo que el informe de FLACSO, MINEC y PNUD denomina “Asentamiento Urbano Precario” (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010). Estos lugares, denominados también popularmente como zonas marginales, o comunidades en desarrollo (por la alcaldía de Santa Tecla), “son espacios semiocultos a la mirada de los transeúntes. Son espacios que, en general, no poseen atractivos para ser vistos o visitados. Suelen carecer de trazo ordenado de manzanas, de calles pavimentadas, de edificaciones seguras, de espacios recreativos. Sus casas están construidas sin intervención del diseño arquitectónico y, muchas veces, con materiales de desecho: cartones, vallas publicitarias caducas, láminas o pedazos de madera reciclados. Lejos están, en suma, de alcanzar los estándares mínimos de abrigo, comodidad y salubridad propios de las viviendas urbanas del siglo XXI” (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010: 38).

En el caso de las dos comunidades consideradas en este estudio, los habitantes no cuentan con el título de la propiedad donde han erigido sus casas. Los habitantes de la comunidad San Rafael dicen en realidad no saber por qué ha tardado tanto (más de 30 años desde que existe la comunidad) el proceso de titulación de sus terrenos. Los terrenos en que están pertenecen conjuntamente a Ferrocarriles Nacionales de El Salvador (FENADESAL), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), todas instituciones estatales. Ellos dicen imaginarse que a esta altura estas instancias han de asumir que a estas alturas nadie podrá asumir el costo político y social de desalojarlos.

En el caso de la Comunidad Universal, según los habitantes, los terrenos pertenecen a la empresa privada. No tienen claro a estas alturas si son propiedad de un banco o de una de las grandes familias del país. En todo caso igualmente llevan más de 30 años en el lugar. Al igual que los de Santa Tecla uno de los objetivos de la organización comunitaria ha sido para presionar a las autoridades políticas para lograr la legalización de los terrenos. En ambos casos, los habitantes de estas comunidades sostienen que la falta de titulación de los terrenos imposibilita que se pueda emprender muchos proyectos de mejoras comunitarias. Los alcaldes suelen esgrimir este impedimento para justificar la falta de obras como espacios de esparcimiento, parques, terrenos de juego o infraestructuras comunitarias.

A parte del objetivo de conseguir la legalización de los terrenos que habitan, las organizaciones comunitarias sirven de puentes entre los vecinos y las autoridades municipales. Así, gestionan ayudas directas para los miembros de la comunidad. Organizan piñatas, juegos para los niños y los jóvenes,

paseos para las familias. La expectativa de la gente es que las autoridades municipales, especialmente el alcalde o la alcaldesa, ayuden directamente a las personas. Esta es la razón que encuentra César --un activista del FMLN, que ha trabajado en muchas campañas electorales con este partido--, para explicar el por qué el FMLN no ha podido ganar la elección en el municipio.

“La gente necesita ver que el candidato es alguien que va a trabajar para ellos. Por esto el candidato del partido al que le fue muy bien en el municipio es el dueño del Hotel Holiday Inn⁵. Él llegaba a visitar en las comunidades. Regalaba pollo, ropa y canastas a las familias. Le daba a la gente fuera quien fuera. Así la gente veía que tenía muy buen corazón y buenas disposiciones para ayudar a los más pobres. El señor se veía iba a trabajar. Por el carisma, el acercamiento a la gente, las cosas que les daba. Por esto a veces la gente se pregunta qué va a ser de Antigua Cuscatlán cuando ella ya no sea alcaldesa”. (César).

Yesenia evoca razones similares para explicar el voto por la alcaldesa de Antigua Cuscatlán. “La relación es con ella. No es con el partido. Porque a veces uno dice ..., el partido. Pero ella se preocupa por uno. Lo importante no es lo que hace ella por la comunidad. Tal vez ella no ha hecho nada por la comunidad, pero por uno sí. Ella ayuda a la gente” (Yesenia).

En el caso de San Rafael, la gente se queja de la falta de presencia del FMLN en la comunidad. Rocío, miembro de la Junta Directiva, cree que no se votó por el candidato del FMLN en la última elección precisamente porque éste no llegó a la comunidad y porque también la gente percibía que la alcaldía los había abandonado. A diferencia del “candidato de ARENA que entregó canastas navideñas, granos básicos y ropas en los mítines que realizaba, el del FMLN ni siquiera se acercó” (Rocío).

Según ella, hay que considerar que: “La gente vota dependiendo del beneficio que da la alcaldía a la gente de las comunidades. Acá hace mucho que los promotores no han hecho nada. Así, la gente cambió su tendencia política. Antes había comunidades de base del FMLN. Luego esto se fue disminuyendo. Ellos han olvidado que si se quiere ganar hay que visitar a la gente, ver sus necesidades. A veces es cierto que la alcaldía no lo puede solucionar todo. Pero, pueden trabajar con la gente, gestionar los proyectos con organizaciones dispuestas a ayudar” (Rocío).

Los habitantes de la Comunidad San Rafael diferencian dos momentos claros en su relación con el FMLN. Recuerdan que al principio, en los primeros compases del largo dominio del partido de izquierda en el municipio, tenían proyectos de desarrollo para las mujeres, los jóvenes y atendían a los adultos mayores. Blanca reporta en los términos que siguen los primeros compromisos del municipio en la comunidad.

“En un primer momento había proyectos. Los proyectos quedaron abandonados. Hay una casa comunal donde hay unas máquinas industriales de costura, son como 12 máquinas. El proyecto era

5

· En efecto, una revisión de los resultados de las elecciones municipales en el municipio indica, salvo la elección de 1997, la de 2000 en que se postuló Byron Larrazábal, el empresario que menciona César, fue la que registró menor brecha entre los partidos ARENA y el FMLN. Entre 1994 a 2012, las diferencias en votación entre la actual alcaldesa Milagro Navas y sus contrincantes han sido de: 5571, 2583; 2632; 3313; 5410; 4560; y 9903 respectivamente. César dice que el empresario no ganó la votación en el 2000 porque “hicieron fraude, trayendo de Guatemala buses llenos de gente para votar por la alcaldesa”.

capacitar a las personas, poderles facilitar las herramientas para que pudieran generar sus ingresos. Se capacitó a la gente, pero de repente las cosas quedaron abandonadas. Las máquinas allí están. El local allí está. Lo que se necesitaba era un poquito de dinero para reactivar el proyecto, organizarlos mejor para que pudieran enfrentar las condiciones económicas como grupo, no como individuo. Había también otro proyecto de tilapia, cría de peces. Algunos de los estanques que ya habían construido, por falta de mantenimiento, por falta de recursos, se dejaron, se abandonaron” (Luis).

En esos momentos, las organizaciones de las comunidades sirvieron como enlace entre los pobladores la Comunidad San Rafael y los políticos. Rocío analiza de la siguiente manera el rol de la organización de la comunidad al principio de los gobiernos del FMLN. “Cuando la comunidad estaba bien organizada, las cosas pasaban por ellos [los directivos]. Era la máxima dentro de la comunidad. Estaba bien fundamentada. Por medio de la directiva era como se planteaban las cosas”.

Pasados ciertos tiempos, se abandonaron los proyectos de mejoramiento comunitario. Poco a poco los lazos entre políticos y ciudadanos se tornaron mucho más personales. En este momento, las organizaciones de la comunidad dejaron de cumplir su papel de mediación entre los ciudadanos y los políticos. “Ahora sólo se hace contacto con algún líder, no se pasa por la directiva. No es suficiente ahora. Hay que ir a la gente. La directiva ya no es suficiente. [Es que], “además de los proyectos que tenían, contrataron a mucha gente de por acá que trabajan en el tren de aseo del municipio. Por ejemplo un tío mío trabaja en la recolección de la basura del municipio. Tengo otro tío que es motorista del municipio” (Rocío).

A partir de este momento, se consumó el abandono de la comunidad por parte del partido. Los habitantes describen de manera gráfica el abandono que sintieron por parte de las autoridades locales. “Al ver el olvido que han tenido de la gente una vez que se han consolidado en el poder; al ver que se descuidaron de los lugares donde tenían el voto duro, la gente luego se fue con el otro partido o decidieron no ir a votar. Acuérdesse que nosotros los pobres votamos por quien nos ayuda. Al ver que ya no nos ayudaban sino a ellos mismos, aunque sean de mi partido no puedo seguir votando por ellos” (Blanca).

Esta consideración de abandono manifestada por la gente coincide, aunque en términos diferentes, con el diagnóstico que hizo la misma alcaldía sobre la situación de las comunidades del municipio. En el documento denominado Plan Estratégico y participativo del municipio, indicaron que se había “ensanchado la brecha de desarrollo” entre ciertas zonas del municipio. Se lee en el documento: “los destinos de los flujos anuales de la inversión municipal en el área social, han tendido históricamente a dejar de priorizar y dejar relegadas a las comunidades en vías de desarrollo, y a la zona rural en general, vis a vis las colonias y el área urbana” (PEP: sf: 63).

En la misma línea, cuando en una de las entrevistas se requirió a una candidata a concejal por el partido FMLN sobre lo que cree que habrá que hacer de manera diferente para poder ganar las próximas elecciones municipales su respuesta fue : “atender de mejor manera las necesidades de la gente las Comunidades y de los cantones”⁶.

⁶Cabe recordar que en este caso Comunidad hace referencia a los barrios precarios donde viven las personas más pobres de los municipios. Los cantones son, en general, comunidades rurales, igualmente caracterizadas por la pobreza, el bajo nivel educativo y bajos ingresos de sus habitantes.

A la luz de lo relatado por los residentes de las comunidades, se observa claramente el rol central que juega la política en sus vidas. A diferencia de lo observado en el caso de los habitantes de las residenciales de clase media, la relación con la política es mucho más directa. La gente espera que los políticos aporten soluciones específicas a sus problemas personales. Mientras los habitantes de Residencial Guadalupe y El Paraíso decían esperar nada de los políticos o a lo sumo bienes públicos, cuyos usos no son excluibles, los de las Comunidades esperan soluciones más inmediatas. Allí la relación no es primariamente ideológica. Se espera que los candidatos den muestra de su amor por la gente a partir de las cosas que distribuyen en las comunidades.

También los políticos tienen claros que el portafolio de ofertas electorales tiene que diversificarse lo suficiente como para tomar en cuenta los tipos de demandas, personales versus colectivas, de los habitantes del municipio. Es interesante notar que la oferta (por parte de los políticos) y las demandas (por parte de los ciudadanos) no obedece a una lógica de orientación ideológica. Lo relatado por los entrevistados indica claramente que es una cuestión de necesidades materiales de los habitantes.

Así, el patrón de representación política de las comunidades se acerca mucho al de relaciones clientelares. Cabe recordar que en estos tipos de interacción la gente espera o los políticos ofrecen enfrentar las demandas ciudadanas de forma directa, a través de transacciones individuales y personales (Luna, 2014). Esto es precisamente lo que manifestaron nuestros entrevistados a lo largo de sus declaraciones sobre el funcionamiento de la política en sus comunidades.

Por otro lado, es interesante observar, en el caso de Santa Tecla, incluso los documentos oficiales del municipio reconocen que se había abandonado los sectores más pobres del municipio. Producto de ello, según dice el texto, se habían ensanchado la brecha de desarrollo entre las comunidades. En otras palabras, observaron que no habían intervenido para parar o disminuir la desigualdad entre los habitantes del municipio. El paso que no da el argumento es preguntarse por qué habían tomado tal decisión, contraria a los discursos y visión ideológica del partido de izquierda que a la sazón detentaba el poder en el municipio. Sin embargo algunos habitantes parecen tener clara la respuesta a esta interrogante. Según Rocío, lo que ha sucedido es los políticos “abandonaron a los [habitantes de los] lugares donde tenían el voto asegurado”.

Esta última afirmación caracteriza bastante bien lo que se discutía más arriba sobre la lógica de funcionamiento de la representación política en contextos de relación clientelar. Los políticos no tienen incentivos para invertir en la reducción de las desigualdades cuando tienen asegurado el voto de la gente por medio de intercambios clientelares. Esta verdad es la que aceptó el documento de la Alcaldía y es también la observación de Rocío, una habitante de la Comunidad San Rafael.

De modo que en las comunidades más pobres de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, predominan una forma de representación clientelar. Además, tanto los políticos como los habitantes de estas comunidades asumen la necesidad de este intercambio. Dicho lo anterior, cabe destacar que se ha podido observar un cierto efecto de la ideología que invita a matizar en cierto modo esta observación. En el caso de la Comunidad San Rafael, a pesar de las declaraciones en donde sus habitantes asumían la realidad del intercambio clientelar, estos mismos fueron muy críticos respecto de esta situación. Además de manifestar claramente sus preferencias ideológicas, en mayor medida que los de la Comunidad Universal, también manifestaban cierta añoranza por los momentos en que planteaban proyectos de desarrollo comunal que abarcaban a todos los residentes.

Lo mismo se observa en los políticos de izquierda, que fueron muy críticos respecto de su relación y posterior abandono de las comunidades pobres. Si bien una de las candidatas a concejala reconocía que la próxima vez tendrá que tomar en cuenta las necesidades personales de los habitantes más pobres, también reconocía que necesitan fortalecer el trabajo organizativo en las comunidades. Por esta vía, decía, “no sólo se podrá evitar la apatía política, sino también la gente podría presionar mejor a los políticos para recordarles sus obligaciones”. Los mismos políticos de izquierda ven en la identificación ideológica como una forma de evitar la instrumentalización clientelar de las relaciones con los ciudadanos.

Conclusiones

En este trabajo se ha descrito las forma de representación política predominantes en dos Comunidades y dos Residenciales de los Municipios de Antigua Cuscatlán y Santa Tecla. A través de entrevistas en profundidad con habitantes de las zonas y políticos locales de los principales partidos del país, ARENA y el FMLN, se ha confirmado que está en vigor una estrategia de segmentación de las formas de representación. Los tipos de lazos predominantes, clientelar o programático, responden en general al nivel de ingresos de los habitantes, manifestado a través de las zonas de residencia.

Las Comunidades San Rafael y Universal representan dos casos de comunidades pobres, en donde la forma de representación política predominante es clientelar. En ambos casos, a pesar de la diferencia ideológica entre los dos partidos que detentaban el poder municipal, los políticos han privilegiado un tipo de relación directa, de manera individual, con los ciudadanos. De esta manera, ofrecen bienes y servicios personales que los ciudadanos necesitan para, en algunos casos, solventar problemas cotidianos de sobrevivencia.

En este tema, no hay diferencia significativa entre izquierda y derecha. La derecha de Antigua Cuscatlán ofrece programa a la clase media, al igual que lo hace la izquierda para los habitantes de la Residencial El Paraíso de Santa Tecla. La izquierda clientelizó a los habitantes de la Comunidad Santa Rafael de la misma manera que lo hace la derecha con los habitantes de la Comunidad Universal, de Antigua Cuscatlán.

Pero, llama la atención la evolución que describen los habitantes de San Rafael en su interacción con la izquierda en el municipio. Al principio, nos dicen, el objetivo era solucionar sus problemas sociales. En ese momento se promovían lazos programáticos. En ese momento, nos dice Blanca, “teníamos varios proyectos habían llevado Luego, fueron clientelizados. Al igual que en Antigua Cuscatlán, muchos de ellos trabajan en empleos de baja categoría en el municipio. En el PEP se reconoce que ofrecen becas de estudio a los estudiantes más avanzados de las comunidades. Pero fueron abandonados luego por los políticos de la municipalidad, en cuanto éstos se convencieron de que podían contar con sus votos.

En este tema Antigua Cuscatlán muestra un comportamiento distinto. Los habitantes de la comunidad Universal no se han quejado del abandono de la alcaldesa. En el caso de la Comunidad San Rafael es probable que ello se deba al gran número de personas que habría que mantener. Antigua Cuscatlán tiene mucho más recurso que Santa Tecla. Además el número de habitantes de comunidad por el que tiene que velar es mucho menor.

Sin embargo, a pesar de esta semejanza entre las dos comunidades, se han encontrado diferencias

importantes entre la Comunidad San Rafael, de Santa Tecla y la Universal de, Antiguo Cuscatlán. En esta última, la gente no manifiesta crítica alguna a la forma como se relacionan con la política. Es más sus declaraciones refuerzan la idea de la existencia de un vínculo personal, una relación cuasi filial, con la alcaldesa. En cambio los habitantes de la Comunidad San Rafael son mucho más críticos con el funcionamiento de las cosas. No se resignan a que los políticos hagan caso omiso a sus demandas, para privilegiar una relación de tipo personal.

Dos razones pueden explicar estas diferencias. Por un lado es posible la identificación ideológica con la izquierda esté a la base de esta diferencia. Si bien a nivel local la izquierda lleva algún tiempo gobernando, la situación ha sido diferente a nivel nacional. En efecto ésta llegó a conquistar el poder Ejecutivo después de más veinte años de gobierno del partido ARENA. En este lapso, a nivel nacional, el FMLN usó la retórica ideológica para movilizar a sus militantes. Este hecho puede estar a la base del remanente de identificación ideológica que manifiestan los simpatizantes de este partido en la Comunidad San Rafael. Otra explicación puede encontrarse también en el tema de recursos. Como se decía más arriba Antiguo Cuscatlán es el municipio más rico de El Salvador. Tiene mucho menos habitantes que Santa Tecla y el número de éstos que viven en situación de precariedad es sustancialmente menor. En este sentido, es mucho menos oneroso el financiamiento de la atención de demandas particulares en la Comunidad Universal que en San Rafael.

La descripción de las formas de representación en los casos considerados reafirman nuestra suspicacia sobre los efectos de ésta sobre la desigualdad. Pero, por otro lado abre otra pregunta que no ha sido abordada en este trabajo: la interrogante acerca de cómo poner fin a una relación clientelar para pasar a una programática. Un diseño de investigación que habría ayudado a mirar más de cerca este tema tendría que tomar en cuenta algún municipio que haya experimentado el tránsito. De hecho, durante el trabajo de campo en la Comunidad San Rafael, surgió varias veces el ejemplo de otra Colonia cercana, San Fernando, que habría logrado solucionar muchos problemas sociales a partir del apoyo de la municipalidad. Por razones de tiempo no se pudo incluir el estudio de este barrio en este estudio. Pero, no sería ocioso en una segunda aproximación al tema incluir una mirada sobre la experiencia de la Colonia San Fernando. Además, metodológicamente, al considerar un caso intermedio, ayudaría a enfrentar la sensación estática, determinista que pueda quedar al lector luego de la lectura de este trabajo.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2011. "Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe". En http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf [Consultado el 20 de marzo de 2015]
- Barahona, M., Pablo Sauma, y Edelberto Torres-Rivas, 2004. Democracia, pobreza y desigualdad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. PNUD, Guatemala, Guatemala.
- Bermeo, Nancy. 2009. "Poverty, Inequality, and Democracy (II)", *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 4, pp. 21-35
- Banco Interamericano para el Desarrollo. 1999. América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999. (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo). En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35129836>. [Consultado el 20 de marzo de 2015]
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge University
- Booth, John y Mitchell Seligson. 2009. The legitimacy puzzle in Latin America. (Nueva York: Cambridge University Press).
- Caldeira, Teresa, P. R. 2000. *Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*. Los Angeles: University of California Press.
- CEPAL. 2012. *Panorama social 2012 para América Latina*, CEPAL, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocIRev.pdf>
- Collier, David. 1993. "Método Comparativo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.
- Damianovic, N., Valenzuela, R. y Vera, S. 2009. "Dinámicas de la desigualdad en El Salvador: Hogares y pobreza en cifras en el período 1992/2007". Documento de Trabajo No. 52. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Dammert, Lucía. 2004. "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. *Eure* Vol. 30. No.91. pp.87-96. Santiago
- Daron Acemoglu y James A. Robinson. 2005., *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 2005),
- Díaz, Diego, Juan Pablo Luna, Pilar Gianini y Rodrigo Núñez. 2006. El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 169-190.

Dixit, Avinash, y John Londregan,. 1996. “The determinants of success of special interests in redistributive politics,” *Journal of Politics* 58: 1132–55.

Dutrénit, Gabriela. Juan Carlos Moreno y Martín Puchet Anyul. 2013.” Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: avances, retrocesos y pendientes post-concenso de Washington. Serie Estudios y perspectivas # 144. CEPAL, Naciones Unidas.

Espíndola. Fabiana. 2013. “Por una praxis alternativa de alternativas: jóvenes montevidianos “rescatando” destinos”. CLACSO #39.

FUNDAUNGO. 2013. *Atlas de la violencia en El Salvador (2009-2012)*. Talleres Gráficos UCA. San Salvador, El Salvador

FLACSO, MINEC y PNUD. 2010. Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión siocuak El Salvador: Vol I Conceptos y Metodología. Algiers Impresores, San Salvador.

Giannini, P., Héctor Bahamonde, Juan Pablo Luna, Rodolfo López, Martín Ordóñez Astete y Gonzalo Recart. 2010. “El secreto de mi éxito: Parte II. Los caminos a Valparaíso en 2009”. *Revista de ciencia política / volumen 31 / Nº 2 / 2011 / 285 – 310*

Goldfranck, Benjamin. 2006. “ Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 No.2 pp.3-28.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). 2014. *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura y treguas pandilleras*. Talleres gráficos UCA, San Salvador

Kitschelt, H. y Steven Wilkinson. 2007. “Citizen–politician linkages: an introduction” En *Patrons, Clients, and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press. pp. 1-49

Kitschelt, Herbert., Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. Cambridge University Press.

Krishna, A.” Politics in the middle: “mediating relationships between the citizens and the state in rural North India”. En Kitschelt, H. y Steven Wilkinson (eds). *Patrons, Clients, and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press. pp.141-158.

Levistky, Steve. 2007. “From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America”. En Kitschelt, H. y Steven Wilkinson (eds). *Patrons, Clients, and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press pp. 206-226

Luna, Juan Pablo. 2014. *Segmented Representation. Political Parties Strategy in Unequal Democracy*. Oxford University Press.

Lustig, Nora. Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez. 2012. “Declining inequality in Latin America in the 200s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico. Center of Global Development. Working Paper 307. October.

Lyne, M. M . 2007. “Rethinking economics and institutions:the voter’s dilemma and democratic accountability”. En Kitschelt, H. y Steven Wilkinson (eds). *Patrons, Clients, and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press 159-181.

Magaloni, B, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez.. 2007. “ Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico”. En Kitschelt, H. y Steven Wilkinson (eds). *Patrons, Clients, and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press 182-205.

Munk, Gerardo. 2010. Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación”. *Revista de Ciencia Política*. Vol (30). No.3 pp.573-597.

PEP. sf. “Plan Estratégico y Participativo 2012-2022”. Disponible en <http://www.santatecladigital.gob.sv/body/doc/transparencia/PEP%202012-2022.pdf> [Consultado el 10 de abril de 2015]

Pérez, Juan Pablo. 2014. *Mercados y Bárbaros: La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. FLACSO. Costa Rica.

Pitkin, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. University of California Press.

PNUD. 2003. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Pobreza y Desigualdad en El Salvador.

PNUD. 2009. Almanaque 262. *Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador*. San Salvador, El Salvador.

PNUD. 2013. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

PNUD. 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. *Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Impresión: Impresos Múltiples.

PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar, Alta, Taurus, Alfaguara, S.A. Buenos Aires.

Przeworski, A. Susan Stokes y Bernard Manin. 1999. “Elections and Representation”. Przeworski, A. Susan Stokes y Bernard Manin (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodríguez, A. y Lucy Winchester. 2001. “Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad. EURE. Vol.27, Santiago, Mayo.

Rodríguez, Marina, Frederico Batista y Samy Erica Smith, 2013. “La igualdad de oportunidades económicas y sociales en las Américas”. En: Córdova Macías, Ricardo, José Miguel Cruz y Mitchell Seligson, (eds) *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Vanderbilt University.

Rueschemeyer, D. 2004. “The Quality of Democracy: Addressing Inequality”, *Journal of Democracy* Vol. 15. No. 4. octubre 76-90

Sauma, P. 2001. “Aportes para una estrategia de reducción de la pobreza en Costa Rica. Economía y Sociedad. Enero-Abril, pp.7-44.

Vuskovic, Pablo. 1993. “Pobreza y desigualdad social en América Latina”. México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades).