Política fiscal y desarrollo rural en CENTROAMÉRICA

Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: EL SALVADOR

FIDA
Invertir en la población rural

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

Desarrollo rural de Centroamérica en cifras:

EL SALVADOR

Créditos

Supervisión
Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
Miguel Martínez Tuna – Investigador senior

Coordinación
Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Investigación y redacción
Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi
Renato Vargas – Economista investigador, Icefi (laboró hasta febrero de 2014)
Javier Cabrera – Asistente de investigación, Icefi

Datos y apoyo técnico
Alejandra Contreras – Economista senior, Icefi
Enrique Maldonado – Economista senior, Icefi
Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi
Vivian Guzmán – Consultora externa
Jeanette de Noack – Consultora externa

Edición del texto
Isabel Aguilar Umaña

Producción editorial
Juan Pablo Ozaeta, Oficial de comunicación , Icefi

Diseño y diagramación
Ivonne de Vera

Fotografías de portada
Shutterstock

Administración
Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Icefi
© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
12 avenida 14-41 zona 10 Col. Oakland
PBX (502) 25056363
www.redrural.org

Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: EL SALVADOR

ISBN: 978-9929-674-07-3

“Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen, de parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las denominaciones “economías en desarrollo” y “economías desarrolladas” se utilizan a efectos estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca de la fase alcanzada por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.

Esta publicación o cualquier parte de la misma podrá reproducirse sin autorización previa del FIDA, siempre que el texto que se reproduzca sea atribuido al FIDA, con indicación del título del documento, y que se envíe al FIDA un ejemplar de la publicación en que aparezca.”

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

FIDA
Invertir en la población rural

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en el marco del Proyecto “Política fiscal y desarrollo rural en Centroamérica”, financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (Fida). Se permite la reproducción parcial o total del texto siempre y cuando se cite la fuente. Puede descargar la versión digital en los sitios icefi.org y redrural.org

Resumen

El desarrollo rural se entiende como un proceso de ampliación de las oportunidades de acceso a bienes y servicios, y como el fortalecimiento de las capacidades de decisión de las comunidades rurales y, en particular, de aquellos sectores y estratos marginados y subordinados. Se parte de la consideración de que el presupuesto público de cualquier nación constituye el rostro concreto de la voluntad política expresada en discursos, estrategias y planes de acción o planes de desarrollo; el análisis de dicho presupuesto permite entender si el desarrollo rural constituye una prioridad —o no— para los países. En el caso de El Salvador, entre 2007 y 2012 el gasto público orientado al desarrollo rural fue, en promedio, de USD 1,119.6 millones; además, una lectura de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural, hay una mejora de prioridad fiscal y macroeconómica.

Palabras clave: El Salvador, desarrollo rural, política fiscal, presupuesto público, gasto social.

Abstract

Rural development is a process that aims at broadening the opportunities of access to goods and services as well as to empower decision making abilities of rural communities, especially those segments of society that are vulnerable and are often marginalized and subordinated. Taking into account that public budget is the manifestation of the political will of any government to look after society members as expressed during political campaigns, strategies and action or development plans, the analysis of these budgets will allow us to understand the priority the governments give to rural development issues. In the case of El Salvador, between 2007 and 2012 the average public spending was USD 1,119.6 millions; besides, a fiscal policy analysis reveals that, in the effort for rural development, there is an improvement in fiscal and macroeconomic priority.

Keywords: El Salvador, rural development, fiscal policy, public budget, social spending.

Contenido

Siglas y acrónimos 7
Presentación 9
Introducción 11
Resumen ejecutivo 15
Executive summary 17
1. El desarrollo rural: consideraciones iniciales 19
1.1 La libertad de elegir: definiendo el desarrollo 21
1.2 ¿Qué es la ruralidad? 24
1.3 El desarrollo rural como proceso para alcanzar el crecimiento económico sostenible, la equidad y el bienestar 24
1.4 El papel del gasto público en el desarrollo rural: la necesidad de una metodología para medirlo 25
1.5 Metodología para la identificación del gasto público destinado al desarrollo rural 26
1.5.1 Clasificación de gasto público para el desarrollo rural (GPDR) 27
2. El desarrollo rural de Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador 31
2.1 Condiciones sociodemográficas 33
2.2 Marco legal e institucional 34
2.3 El gasto público en desarrollo rural (GPDR) 36
3. Desarrollo rural en El Salvador 39
3.1. Características sociodemográficas. 41
3.2. Marco legal e institucional 41
3.3. El gasto público total (según clasificación FMI) 42
3.4. El gasto público en desarrollo rural en El Salvador 44
3.4.1. GPDR por eje temático 46
3.4.1.1 El Salvador: fortalecimiento del sector rural (FSR) 46
3.4.1.2 El Salvador: programas de protección social 51
3.4.1.3 El Salvador: infraestructura rural 54
3.4.1.4 El Salvador: protección ambiental 55
3.4.1.5 El Salvador: tejido social e identidad cultural 57
3.4.2 El Salvador: fuentes de financiamiento del gasto público para el desarrollo rural 58
4. Consideraciones finales 61
5. Recomendaciones 65
Referencias bibliográficas 69
Anexos 71

Tablas

Tabla 1. Índice de Desarrollo Humano y sus componentes
Países y regiones seleccionadas 23

Tabla 2. Matriz de resumen de los ejes de acción, abordados por estrategias relacionadas con el desarrollo rural para Centroamérica, según organismo 27

Tabla 3. Países seleccionados: incidencia de pobreza según distintas medidas de bienestar 33

Tabla 4. La macroeconomía del desarrollo rural en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador. (Promedio 2007-2011) 36

Tabla 5. El Salvador: erogaciones totales por funciones del Gobierno. Presupuesto devengado en millones de dólares (2007-2012) 43

Tabla 6. El Salvador: principales indicadores del gasto público en desarrollo rural (2007-2012) 45

Tabla 7. El Salvador: fortalecimiento del sector rural. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012) 47

Tabla 8. El Salvador: programas de protección social. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012) 50

Tabla 9. El Salvador: infraestructura rural (IR). Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012) 55

Tabla 10. El Salvador: protección ambiental. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012) 56

Tabla 11. El Salvador: tejido social e identidad cultural. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012) 57

Gráficas

Gráfica 1. Países seleccionados: años de escolaridad promedio entre la población de 15 a 24 años, por sexo y área 34
Gráfica 2. Correlación entre porcentaje de población rural y GPDR como prioridad fiscal (en promedio, 2007-2012) 37
Gráfica 3. El Salvador: estructura porcentual de las erogaciones por funciones de gobierno (2007-2012) 44
Gráfica 4. El Salvador: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, en millones de US$, prioridad macroeconómica y fiscal) 45
Gráfica 5. El Salvador: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, estructura porcentual por eje temático) 46
Gráfica 6. El Salvador: gasto en atención directa al productor, fortalecimiento del sector rural (GPDR, 2007-2012) 48
Gráfica 7. El Salvador: gasto en soporte al sector rural, fortalecimiento del sector rural (GPDR, 2007-2012) 49
Gráfica 8. El Salvador: gasto en educación, programas de protección social (GPDR, 2007-2012) 52
Gráfica 9. El Salvador: gasto en salud, programas de protección social (GPDR, 2007-2012) 53
Gráfica 10. El Salvador: gasto en protección social, programas de protección social (GPDR, 2007-2012) 54
Gráfica 11. El Salvador: fuentes de financiamiento del GPDR (2007-2012) 58
Gráfica 12. El Salvador: descomposición del GPDR de acuerdo a tasas de crecimiento 2008-2012 59

Siglas y acrónimos

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
Cefafa	Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada
Centa	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CNR	Centro Nacional de Registros
Conamype	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
Ecadert	Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial
EHPM	*Encuesta de hogares de propósitos múltiples*
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
FAO (siglas en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDA	Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador
FMI	Fondo Monetario InternacionalFomilenio Fondos del Milenio
Fonavipo	Fondo Nacional de Vivienda Popular
Fovial	Fondo de Conservación Vial
FSR	Fortalecimiento del sector rural
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
Indes	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador
Insafocoop	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo
Insaforp	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
Isdem	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
Isdemu	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
ISTA	Instituto Salvadoreño de Trasformación Agraria
ISTU	Instituto Salvadoreño de Turismo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Mined	Ministerio de Educación
Minsal	Ministerio de Salud de El Salvador
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Sefín	Secretaría de Finanzas (Honduras)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrado (Guatemala)
UES	Universidad de El Salvador

Presentación

El desarrollo rural constituye un elemento indispensable del desarrollo general e integral de los pueblos. Durante mucho tiempo se han mantenido concepciones que constriñen o limitan nuestra visión sobre aquello que es rural, sobre cómo esta zona o área se vincula con el área urbana y de qué manera ambas se influencian mutuamente. No obstante, en la actualidad resulta evidente que el equilibrio en los órdenes social, político, económico y cultural de las naciones pasa por trascender estos enfoques para estimar que el área rural va más allá de lo agrario, la agricultura, y transita por dinámicas territoriales complejas en donde se está jugando nuestro futuro.

Pese a su importancia, la presencia del Estado en el área rural ha sido históricamente mínima, lo cual ha generado enormes rezagos en los distintos indicadores del desarrollo humano y ha limitado la vida de las personas. Así, las zonas rurales muestran índices más bajos en educación, salud, presencia del Estado, igualdad, y otros. Además de representar una injusticia de dimensiones seculares, esto conculca el desarrollo general de los países, pues los niveles de interdependencia social son tales, sobre todo en la actualidad, que lo que acontece en el área rural incide de manera decidida en toda la dinámica de un país.

En ese marco, cobra significativa relevancia analizar la inversión pública en el desarrollo rural; los presupuestos del Estado que se destinan a procurar el desarrollo rural constituyen, en pocas palabras, la evidencia concreta acerca del nivel de voluntad política que tienen los Gobiernos para procurar —o no— el bienestar de los habitantes de las zonas rurales de los países.

Conscientes de ello y reconociendo las carencias de información con respecto a la inversión pública en desarrollo rural, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) presentan este documento, denominado *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: El Salvador*. Si bien el título del texto indica de entrada que el país cuyo análisis se focaliza es El Salvador, bien vale la pena destacar que también se hacen referencias comparativas relevantes con otros países de la región, a saber, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países, denominados en conjunto *CA-4*, son aquellos de la región en donde el impulso al desarrollo integral de las áreas rurales ha permanecido más postergado. Es en ellos, por consiguiente, donde cabe aunar esfuerzos para que los Estados, por un lado, inviertan más en el desarrollo rural, pero también para que los diferentes subsectores de la sociedad civil cobren conciencia y, por lo tanto, articulen emprendimientos en pro de mayor exigencia hacia las autoridades en este sentido, a la vez que den seguimiento al accionar público en la materia.

Un futuro más prometedor para los países, tanto para las áreas rurales como para las urbanas, depende de una mayor visibilización de la interrelación que existe entre las distintas dinámicas que acontecen en los territorios.

Introducción

Aun cuando no hay una definición generalizada sobre lo que denominamos desarrollo rural, todas las que hay coinciden en señalar que este desarrollo es un proceso mediante el cual se mejora la calidad de vida de la población rural. En ese sentido, por definición, no puede haber desarrollo rural al margen del desarrollo humano.

Las cifras oficiales de cada país revelan que el 45 por ciento de los centroamericanos habita en espacios rurales. En comparación con los habitantes de las áreas urbanas, las poblaciones rurales tienen menor acceso a los bienes y servicios básicos que el Estado debe facilitar para el bienestar de los ciudadanos. Destaca que las personas del área urbana mayores de 15 años tengan, en promedio, 8.2 años de estudio, en contraste con sus pares del área rural, que solo tienen 4.8; alrededor del 65 por ciento de la población rural no ha tenido acceso a un centro de salud y casi una tercera parte de los hogares rurales vive en condiciones de hacinamiento.

Este contexto revela cómo la carencia de bienes públicos esenciales, junto con limitadas oportunidades para la generación de ingresos, ha fomentado un círculo vicioso de pobreza que los países centroamericanos están obligados a romper. Para impulsar el desarrollo rural, los Estados deberán asumir un rol protagónico, tanto en la provisión de servicios públicos (educación, salud, protección social), como en el proceso de transformación productiva y en la construcción de infraestructura económica: pasar de la producción de materias primas a la necesidad de industrializar y, con esto, dar valor agregado a la producción.

Sin embargo, una lectura de la política fiscal actual evidencia la existencia de una pérdida de prioridad fiscal (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño del presupuesto) y macroeconómica (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño de la economía) en el esfuerzo por alcanzar el desarrollo rural. Parte de este análisis también advierte un marcado deterioro, institucional y financiero, de las entidades rectoras de este ámbito en los países.

En este panorama, explorar la relación entre la política fiscal y el desarrollo rural en Centroamérica es un paso necesario para allanar el camino hacia un debate social informado, que permita la toma de decisiones acertadas —de parte de organismos legislativos y ejecutivos—, así como un conocimiento más riguroso con respecto a las oportunidades que deben concretarse para dar a la población rural —en especial a aquella que padece pobreza— la oportunidad de: a) mejorar la seguridad alimentaria y nutricional; b) aumentar los ingresos de los hogares; y c) reforzar sus capacidades y habilidades. Para esto es necesario responder interrogantes sobre desarrollo rural, inclusión social, priorización de políticas públicas y la política fiscal que les dé sostenibilidad en el tiempo.

Esta investigación busca saber con mayores certezas cuánto se está invirtiendo en las diferentes aristas del desarrollo rural; con qué fuentes de financiamiento se cuenta; cuáles son las instituciones del Gobierno que están tomando el liderazgo en este ámbito de acción; y qué recomendaciones se debería plantear para buscar el mayor impacto de los recursos invertidos y por invertir. Para elaborarla y dar respuesta a estas interrogantes, fue necesario crear una metodología innovadora que permitiera analizar los presupuestos públicos desde una mirada integral del desarrollo rural, tomando en cuenta el fortalecimiento del sector rural, los programas de protección social, la infraestructura rural, la protección ambiental y el tejido social e identidad cultural.

Resumen ejecutivo

Más allá de que no hay una definición generalizada de desarrollo rural, todas coinciden que no puede haber desarrollo rural al margen del desarrollo humano. En la actualidad, cerca de 20 millones de centroamericanos (más del 45 por ciento de la población total) habitan en territorios rurales. En comparación con los habitantes de las áreas urbanas, las poblaciones rurales continúan teniendo menor acceso a los bienes y servicios básicos tales como la educación y la capacitación, la salud, el agua potable y el saneamiento ambiental, generando con ello amplias brechas de bienestar, empleo e ingresos.

Lo anterior revela cómo la carencia de bienes públicos esenciales, junto con limitadas oportunidades para la generación de ingresos, ha fomentado un círculo vicioso de pobreza que los países centroamericanos están obligados a romper. Para impulsar el desarrollo rural, los Estados deberán asumir un rol protagónico, tanto en la provisión de servicios públicos (educación, salud, protección social), como en el proceso de transformación productiva y en la construcción de infraestructura económica: pasar de la producción de materias primas a la industrialización de pequeña y mediana escala para, con esto, obtener un mayor valor agregado a la producción y generar más, y mejores, empleos rurales agrícolas y no agrícolas. Asimismo, es imprescindible buscar formas sostenibles y culturalmente pertinentes, para aprovechar la riqueza natural existente.

En ese sentido, la política fiscal juega un rol estratégico en la promoción del desarrollo rural y sobre todo en el bienestar la población de estos territorios. Para el presente estudio se desarrolló una metodología que permitiera conocer el gasto público en desarrollo rural (GPDR) en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, identificados en los presupuestos públicos de 2007 a 2012.

A partir de esto se puede reconocer cuatro grandes hallazgos. Primero, las inversiones en desarrollo rural representan, en promedio, entre el 4.9 y el 8.5 por ciento del PIB, lo que en términos per cápita se traduce en asignaciones anuales que van de USD 216.6 a USD 517. En el contexto fiscal, las inversiones en desarrollo rural representan entre el 16 y el 26.4 por ciento del presupuesto total de los Estados centroamericanos. Segundo, los países con mayor número de ciudadanos en áreas rurales, no son necesariamente los que más están invirtiendo en desarrollo rural. Tercero, cerca del 60 por ciento de las inversiones públicas en desarrollo rural, se concentran en la protección social, mientras el 38 por ciento se destina a las esferas de infraestructura y fortalecimiento del sector rural. Y, cuarto, entre el 40 y 77.6por ciento de los recursos con los que se financian las inversiones rurales proviene de los ingresos corrientes, en tanto que entre el 10.5 y el 25.2 por ciento proviene de préstamos y entre el 1.5 por ciento y el 33.4 por ciento es fruto de donaciones y cooperación.

En el caso particular de El Salvador, en el período en estudio, el GPDR fue, en promedio, de USD 1,119.62 millones, con una marcada tendencia al alza, ya que entre 2007 y

2012 el monto prácticamente se duplicó: de USD 764.6 millones, en el primero de los años, se pasó a USD 1,427 millones, en el último. En este sentido, un análisis de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural hay una mejora en la prioridad fiscal (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño del presupuesto) y macroeconómica (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño de la economía). En el caso de la prioridad fiscal, se pasó de un 13.9 por ciento, en 2007, a un 18.4 por ciento, en 2012; y la prioridad macroeconómica subió de un 3.8 a un 6 por ciento. En ese mismo sentido, las asignaciones en términos per cápita han aumentado casi un 79 por ciento, al pasar entre 2007 y 2012 de USD 209.26 a USD 374.37, respectivamente. No obstante, en el último de los años mencionados El Salvador invirtió apenas USD 1.03 diarios por cada persona que habitaba en la zona rural.

Las sociedades centroamericanas necesitan reconocer que el desarrollo rural constituye un elemento indispensable del desarrollo general e integral de los pueblos. Durante mucho tiempo se han mantenido concepciones que constriñen o limitan la visión sobre aquello que es rural, y sobre cómo esta área se vincula con el área urbana, influenciándose mutuamente. No obstante, en la actualidad resulta evidente que el equilibrio en los órdenes social, político, económico y cultural de las naciones pasa por trascender estos enfoques, para estimar que el área rural va más allá de lo agrario, la agricultura, y pasa por dinámicas territoriales complejas en donde se está jugando el éxito futuro, tanto en económico, como político y social.

Es imprescindible, entonces, plantear una agenda concreta para el desarrollo rural en la que se visibilicen tanto las metas a alcanzar en esta materia y su impacto sobre el bienestar de la población rural, como los recursos —humanos, materiales y financieros— necesarios para su implementación. Los Estados centroamericanos deberán, urgentemente, plantear Pactos Fiscales que promuevan aumentos de los ingresos públicos, al tiempo en que se mejora la calidad e institucionalidad del gasto público en general y, en particular, aquel dirigido al desarrollo rural, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

Executive summary

Beyond the fact that there is not a generalized definition of rural development, all agree that there cannot be rural development without human development. Currently, about 20 million of Central Americans (over 45 percent of the total population) live in rural areas. In comparison to populations in urban areas, rural populations have less access to basic goods and services such as education and training, health, drinking water and sanitation. This results in large gaps in human wellbeing, employment and income.

This demonstrates how the lack of essential public goods, and limited opportunities for income generation, have fostered a vicious cycle of poverty that Central American countries are forced to escape from. To boost rural development, governments should take a leading role both in the provision of public services (education, health, social protection), as well as in the process of productive transformation and construction of economic infrastructure; shifting from raw materials to industrialization (at small and medium scale). This will result in production with greater added value and the generation of more, agricultural and non-agricultural, rural jobs. It is also imperative to seek sustainable and culturally relevant ways to leverage existing natural wealth.
In this sense, fiscal policy plays a strategic role in the promotion of rural development, and especially in the well-being of rural populations inhabiting those territories. For this study, a methodology was developed to determine public expenditure on rural development (GPDR) in the countries of El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua, identified in the public budgets for 2007-2012.

One can identify four major findings. First, investments in rural development are, on average, between 4.9 and 8.5 percent of GDP, in per capita terms this translates into annual allocations ranging from USD 216.6 to USD 517. In a fiscal context, investments in rural development are between 16 and 26.4 percent of the total budget of the Central American governments. Second, countries with the highest number of populations in rural areas are not necessarily those most invested in rural development. Third, nearly 60 percent of public investments in rural development focus on social protection, while 38 percent is allocated to infrastructure and strengthening the rural sector. And fourthly, 40 to 77.6 percent of resources in rural investments are financed by current revenues, while 10.5 to 25.2 percent come from loans and 1.5 percent and 33.4 percent are the result of donations and cooperation.

For El Salvador, between 2007 and 2012, the GDPR was on average USD 1,119.62 million; shown a marked trend to rise, since the GPDR doubled over the period from USD 764.6 million in 2007 to USD 1,427 million in 2012. In this regard, readings of fiscal policy reveal a different picture in rural development for fiscal gain priority (resources allocated to this area, relative to the size of the budget) and at the macro level (resources allocated to this area, relative to the size of the economy). For the first, the GPDR went from representing 13.9 percent in 2007 to 18.4 percent in 2012;

while the macroeconomic priority upload from 3.8 percent to 6 percent of GDP. In the same vein, the investment per capita has increased by almost 79 percent, from 2007 to 2012, shifting from USD 209.26 to USD 374.37.

However, in the last of those years El Salvador has invested just USD 1.03 per day for each person who lived in the rural area.

Central American societies need to recognize that rural development is an essential element of the overall and integral development of populations. For a long time there have remained concepts that constrain or limit the vision of what is rural, and how this area is linked to the urban area, and the influence they exert over each other. Currently however, it is evident that the social, political, economic and cultural equilibrium for countries will transcend these concepts and will demonstrate that rural areas go beyond what is agrarian, agricultural, and that it goes through complex territorial dynamics that might lead towards future economic, political and social success.

It is imperative to draft a concrete agenda for rural development to achieve the established goals in this field and their impact over the wellbeing of the rural population, as well as resources—human, material and financial—necessary for their implementation. Central American governments need to urgently establish Fiscal Pacts that promote increased public revenue and improve the institutional quality of public spending in general and for rural development, fiscal transparency and accountability.

1. El desarrollo rural: consideraciones iniciales

Para hablar de desarrollo rural es preciso reflexionar sobre el contenido tanto del término *desarrollo* como del de *ruralidad*. Ambos conceptos han ido cambiando conforme la sociedad ha avanzado en su comprensión, de tal manera que, en la actualidad, el primero no se limita únicamente al crecimiento económico, ni el segundo está restringido a la agricultura.

Con base en esta nueva perspectiva, por *desarrollo rural* se entiende el proceso de ampliación de las oportunidades de acceso a bienes y servicios, así como el fortalecimiento de las capacidades para tomar decisiones de las comunidades rurales y, en particular, de aquellos sectores y estratos marginados y subordinados (FIDA, 1996).

1.1 La libertad de elegir: definiendo el desarrollo

La cuestión del desarrollo de las sociedades ha sido de interés para los pensadores desde los inicios de la disciplina económica.[1] No obstante, el estado actual de la teoría del desarrollo alcanza un punto de inflexión con las contribuciones de Amartya Sen, sobre todo por la importancia que han cobrado como fundamento teórico de las mediciones —generalmente aceptadas— basadas en indicadores de desarrollo y llevadas a cabo por agencias internacionales y organismos nacionales.

En esencia, Sen explica que, evidentemente, los escritos económicos anteriores a la primera mitad del siglo XX tenían una fijación con el innegable vínculo entre el acrecentamiento de la riqueza nacional y un mejor nivel de vida de las personas. Cuando la producción crece de manera más rápida que el número de individuos de un lugar, simplemente hay más riqueza que repartir. Por esa razón, la economía del desarrollo se concentró en el crecimiento de indicadores como el producto interno bruto (PIB) y el empleo total.

El problema radica en que el crecimiento del PIB no toma en cuenta cómo es que este se distribuye entre la población. Por tal motivo, se puede dar el caso de que aunque crezca la riqueza de la nación, los ingresos de los individuos en pobreza disminuyan (en términos reales) en la medida en que otros miembros de la sociedad se quedan con tajadas proporcionalmente más grandes de esa distribución. Los grandes agregados económicos esconden, entonces, la desigualdad económica que se suscita en los países.

Además, las mediciones estrictamente económicas tienen problemas con el reconocimiento de los daños a terceros ocasionados por las actividades generadoras de ingreso (al ambiente y a la salud humana, por ejemplo). Y esos elementos se reconocen crecientemente como fundamentales para la determinación de las condiciones de vida de las personas.

Amartya Sen (1988) enfatiza que dos personas en similares condiciones pueden verse afectadas por un mismo suceso de manera completamente distinta. Por ejemplo, una persona que decide ayunar para cumplir con sus convicciones es muy diferente de otra que experimenta hambre y desnutrición crónica. La clave está en la palabra «decide», pues poder elegir una condición es muy diferente a no tener alternativa. Disfrutar del desarrollo, entonces, está íntimamente relacionado con la capacidad de elegir cómo desarrollar un proyecto de vida.

Además de darle importancia a los ingresos, las personas valoran la posibilidad de hacer

1 Según Sen (1988), el mismo economista clásico William Petty (1690), al hacer sus cálculos del ingreso nacional, evaluaba la condición de las personas desde una perspectiva amplia que incluía la «seguridad común» y la «felicidad particular de cada hombre».

ciertas cosas, o de alcanzar ciertos estados; por ejemplo, poder movilizarse libremente, estar bien alimentadas, estar libre de enfermedades evitables, entre muchas otras.

Esa posibilidad depende no solo de los bienes y servicios que se pueda adquirir, sino de la disponibilidad de bienes públicos complementarios como parte del entorno, y de la posibilidad de usar ciertos bienes de carácter privado provistos por el Estado: provisión de servicios de salud preventiva, establecimientos educativos, orden público y otros.

Actualmente, la definición operativa aceptada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reza que el desarrollo es:

> Un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos y que se traduce en la libertad general que deberían tener [los mismos] para vivir como les gustaría.[4]

A partir de esa lógica, desde 1990 se ha medido el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual busca evaluar el comportamiento de indicadores básicos en los países, clasificándolos según su desempeño. Los autores del primer informe de desarrollo humano, entre los que se encontraba Amartya Sen (PNUD, 1990), sugirieron enfocar las mediciones en tres elementos «esenciales de la vida humana»: la longevidad, el conocimiento y los niveles de calidad de vida.

En el marco legal internacional se ha evidencia que el desarrollo es un derecho. En efecto, la resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986 proclamó la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*.

Recuadro 1

El desarrollo humano en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

La tabla 1 muestra la medición más reciente de los componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. También, el promedio para cada uno de los indicadores de acuerdo con las categorizaciones del IDH (países con desarrollo bajo, medio, alto y muy alto), así como el promedio de las diversas regiones del mundo.

Tabla 1

Índice de Desarrollo Humano y sus componentes. Países y regiones seleccionadas

	Clasificación según IDH	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer	Años promedio de escolaridad	Años esperados de escolaridad	Ingreso nacional bruto per cápita
		(IDH)	(Años)	(Años)	(Años)	(PPA en US$ de 2005)
Año de referencia		**2012**	**2012**	**2010[a]**	**2011[b]**	**2012**
Países del estudio						
El Salvador	107	0.68	72.4	7.5	12.0	5,915
Honduras	120	0.63	73.4	6.5	11.4	3,426
Nicaragua	129	0.60	74.3	5.8	10.8	2,551
Guatemala	133	0.58	71.4	4.1	10.7	4,235
Agrupaciones del IDH						
Desarrollo humano muy alto	(1-47)	0.91	80.1	11.5	16.3	33,391
Desarrollo humano alto	(48-94)	0.76	73.4	8.8	13.9	11,501
Desarrollo humano medio	(95-141)	0.64	69.9	6.3	11.4	5,428
Desarrollo humano bajo	(142-187)	0.47	59.1	4.2	8.5	1,633
Regiones						
Estados árabes	-	0.65	71.0	6.0	10.6	8,317
Asia Oriental y Pacífico	-	0.68	72.7	7.2	11.8	6,874
Europa y Asia Central	-	0.77	71.5	10.4	13.7	12,243
América Latina y el Caribe	-	0.74	74.7	7.8	13.7	10,300
Asia Meridional	-	0.56	66.2	4.7	10.2	3,343
África Subsahariana	-	0.48	54.9	4.7	9.3	2,010

Fuente: Icefi, con base en información del PNUD (2013).
a Los datos se refieren a 2010 o al año más reciente disponible.
b Los datos se refieren a 2011 o al año más reciente disponible.

Lo primero que se puede observar es que, con respecto al IDH, todos los países incluidos en el análisis corresponden al grupo con desarrollo humano «medio». El Salvador ocupa el lugar número 107 del mundo en la clasificación del desarrollo; Honduras, el 120; Nicaragua, el 129; y Guatemala, el 133. Sin embargo, al analizar los componentes del Índice, se evidencia que, en términos de esperanza de vida al nacer, los cuatro países se encuentran más cercanos al grupo de países con desarrollo humano «alto» (73 años), con una edad esperada de entre 70 y 75 años, aproximadamente. En cuanto a años promedio de escolaridad, El Salvador (7.5 años) y Honduras (6.5 años) se encuentran por encima del promedio de los países de desarrollo medio (6.3 años), mientras que Nicaragua (5.8) y Guatemala (4.1) se ubican por debajo. Todos están debajo del promedio latinoamericano de 7.8 años. Finalmente, con respecto al ingreso nacional bruto per cápita, los cuatro países se posicionan muy por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe, que es de USD 10,300 dólares (PPA de 2005). El Salvador tiene el valor más alto, con USD 5,915 PPA, seguido de Guatemala (USD 4,235 PPA), Honduras (USD 3,426 PPA) y Nicaragua (USD 2,551 PPA).

1.2 ¿Qué es la ruralidad?

Una vez definido el desarrollo de manera más general, es preciso adentrarse en el objetivo central de análisis: lo rural. Este término es de uso tan generalizado que pareciera que existe un consenso claro alrededor de su significado. Sin embargo, al revisar las definiciones de los institutos de estadística de Latinoamérica —entendiendo que es allí donde se producen las estadísticas oficiales de los países— no se encuentran rastros acerca de una universalidad del concepto (Dirven *et al*., 2011). Algunos países prefieren criterios administrativos; otros, geográficos, y algunos más ni siquiera han hecho explícitos los criterios para su definición.

En las estadísticas salvadoreñas, la categoría rural se considera, simplemente, como el residuo de lo que no es urbano. De acuerdo con la metodología de la Encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM), se toma, de los 14 departamentos, la subdivisión de 262 municipios. Cada municipio, a su vez, se divide en un área urbana —determinada por la cabecera municipal o ciudad administrativa del municipio— y el área rural —compuesta por el resto de los lugares del municipio conocidos como cantones— (Digestyc, 2012).

Como explica Gómez (2001), la visión tradicional de la ruralidad se fundamenta en diferencias entre lo urbano y lo rural, tales como: a) diferencias ocupacionales (rural es agrícola); b) diferencias ambientales (rural implica contacto con la naturaleza); c) diferencias en el tamaño de las comunidades (rural es de menor tamaño); d) diferencias en la densidad poblacional (rural menor densidad); e) diferencias en la homogeneidad/heterogeneidad de la población (rural más homogeneidad); f) divergencias en la diferenciación (rural menos diferenciada); g) estratificación y complejidad social (la rural más simple); h) diferencias en la movilidad social (rural menos movilidad); i) diferencias en la dirección de las migraciones (rural-urbano); y j) diferencias en los sistemas de integración social (rural menos integración).

Sin embargo, los estudios actuales sobre ruralidad consideran que un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente en los recursos naturales y esta dependencia estructural de articulación se mantiene. Un territorio es rural cuando su especificidad es su dependencia de los recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta (Dirven *et al*., 2011).

1.3 El desarrollo rural como proceso para alcanzar el crecimiento económico sostenible, la equidad y el bienestar

«El desarrollo rural debe ser concebido como un proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano» (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, 2000).
En ese sentido, la *Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial* (*Ecadert*) propone abordar las dimensiones del desarrollo rural sostenible de manera sistémica y entrelazada (Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC, 2010). Para esto estipula intervenciones en lo institucional, lo social, lo económico, lo cultural y lo ambiental.

Para lo institucional se proponen políticas públicas que promuevan y estimulen espacios de interacción y actuación conjunta entre entidades públicas y privadas que generen sinergias en todos los niveles: nacional, regional y local. Además, renovadas capacidades de gestión y reglas del juego

claras y transparentes. Las nuevas formas de organización y arreglos institucionales son claves en este proceso.

En lo social, promueve el fortalecimiento del capital o tejido social en el que las redes, tanto formales como informales, desempeñen un papel fundamental en la generación de sinergias intersectoriales que permitan incorporar mejores prácticas y aprendizajes de experiencias anteriores. Para esto serán importantes los grupos de mujeres y jóvenes rurales, las organizaciones campesinas y formas de organización ancestral de pueblos indígenas y afrodescendientes.

En lo económico, propone el fomento de la participación mediante políticas públicas que apoyen a organizaciones que utilizan formas asociativas de producción primaria, transformación, comercialización y prestación de servicios. Asimismo, promueve la focalización en territorios y motores de crecimiento con potencial, con miras a concentrar recursos en territorios priorizados que identifiquen productos y mercados con capacidad de mejorar la rentabilidad y la sostenibilidad de las poblaciones. También considera como fundamental que en el proceso económico de toma de decisiones la participación sea extensa, para que las organizaciones puedan insertarse en las instancias que deciden importantes aspectos del desarrollo. Todas las políticas y programas asociados con esta línea deberán ser transparentes.

En la parte cultural, la Ecadert requiere frenar la pérdida de identidad en los territorios rurales, tanto por la falta de cohesión social y las dinámicas intergeneracionales, como por la influencia cultural externa traída por la globalización. Al valorar los activos culturales de los territorios se favorecerá en las comunidades la cohesión social, la participación e integración, la calidad de vida y la inclusión.

Finalmente, en la parte ambiental se proponen medidas de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible que contribuyan a la seguridad alimentaria, a la salud y al bienestar de la población rural. Para ello, es preciso frenar la deforestación y la degradación de suelos, manejando de manera sustentable las cuencas compartidas para poder, de esa manera, asegurar el agua y su disponibilidad equitativa, suficiente y oportuna, tanto para el consumo humano, como para el productivo. Y, a cambio, la comunidad nacional y global deberá reconocer los servicios ambientales prestados por comunidades campesinas al conservar bosque, capturar carbono, producir agua y resguardar la biodiversidad y la belleza escénica.

1.4 El papel del gasto público en el desarrollo rural: la necesidad de una metodología para medirlo

El gasto público constituye una de las herramientas estatales más valiosas, pues puede ejercer fuerte influencia en el desarrollo social y, en particular, en las áreas rurales, al impulsar la transformación productiva y el crecimiento económico con un enfoque sostenible desde la perspectiva ambiental. También genera cambios al producir bienes y servicios públicos que garanticen la mejor distribución del bienestar y la riqueza, al tiempo en que aumentan el capital individual y social dispuesto en los territorios. Además, un gasto público eficiente, transparente y redistributivo es una condición necesaria para el desarrollo económico y social —ya sea urbano o rural—, así como para el fortalecimiento de la legitimidad del Estado (Icefi, 2012).

El presupuesto público de cualquier nación es el rostro concreto de la voluntad política expresada en discursos, estrategias y planes de acción o planes de desarrollo. De ahí que el análisis presupuestario constituya

un instrumento decisivo para observar las prioridades de las políticas públicas, en particular, y para la rendición de cuentas, en general. Aun cuando los debates presupuestarios revisten un carácter más bien político, el análisis del presupuesto con una perspectiva en particular —en este caso, sobre el desarrollo rural— puede servir de orientación para las instancias normativas y legislativas al momento de sopesar las distintas preferencias que compiten por los limitados recursos, ayudando a ordenar las prioridades sociales con las asignaciones presupuestarias (Icefi, 2008).

1.5 Metodología para la identificación del gasto público destinado al desarrollo rural

Para el caso del gasto público en desarrollo rural (GPDR), se optó por revisar las diferentes iniciativas que, en esta materia, existen en la región centroamericana, con el objeto de enriquecer con aquellas temáticas recurrentes el marco conceptual que sirve para identificar los rubros vinculados con el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales. Dichas iniciativas han sido emprendidas por agencias internacionales de desarrollo y organismos regionales, con el propósito de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población rural. Esto permitió identificar determinadas dimensiones o ejes para organizar la realidad económica, institucional, social, cultural y ambiental.

De esa cuenta, se identificaron y documentaron los ejes del desarrollo rural abordados por la *Estrategia de desarrollo rural* impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el documento *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*: el papel del gasto público, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), y la Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial (Ecadert), del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), con el objeto de encontrar un mínimo común denominador entre estos instrumentos.

Tabla 2

Matriz de resumen de los ejes de acción, abordados por estrategias relacionadas con el desarrollo rural para Centroamérica, según organismo

Organismo	FAO	BID	CAC
Referencia	*Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*	*Estrategia de desarrollo rural*	*Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030*
Ejes/líneas de acción	Fomento productivo	Estrategia de competitividad	Economía rural territorial
	Infraestructura rural	Estrategia de integración regional	Identidad cultural del territorio
	Inversión rural social	Estrategia de desarrollo social	Naturaleza y territorios
		Estrategia de medio ambiente	Institucionalidad para el desarrollo rural territorial
		Estrategia de modernización del Estado	Tejido social y redes de cooperación territoriales

Fuente: Icefi/FIDA, con base en FAO (2006), BID (2005) y CAC (2010).

Los tres organismos incluyen la *promoción productiva* y la *inversión social* como ejes del desarrollo rural (si se toma como referencia las denominaciones de la FAO). Para el BID, la estrategia de competitividad y la estrategia de integración regional están ligadas con una «transformación productiva», mientras que el CAC prioriza solo la identidad cultural como inversión social y no se enfoca en temas relacionados con la infraestructura rural.[2]

Promover al sector primario —es decir, la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura— es fundamental porque este tipo de actividad sigue siendo motor de la economía en la región (BID, 2005). La productividad agrícola es vital para el desarrollo de las comunidades rurales y presenta un enorme potencial para contribuir al desarrollo de otros sectores de la economía. La modernización de la agricultura puede incrementar la integración sectorial, es decir, entre las industrias que suministran insumos y equipos al sector agrícola. Asimismo, el sector se convierte en suplidor de materias primas para industrias manufactureras, procesadoras y distribuidoras de alimentos, redes que son importantes para las estrategias de desarrollo rural (De Ferranti *et al.*, 2005).

Una inversión adecuada en *infraestructura* asegura el crecimiento y la competitividad de la economía rural (BID, 2005). El desarrollo de la infraestructura es fundamental para conectar al sector rural con mercados dinámicos y disminuir costos de transacción asociados con una inserción económicamente ineficiente en los mercados internacionales. En otro aspecto, las mejoras en caminos y carreteras también reducen las distancias para actividades no agrícolas; el acceso al agua potable y saneamiento disminuyen las tasas de mortalidad y las muertes maternas; inversiones en infraestructura también pueden facilitar el acceso a la educación y a la salud, lo que mejora las oportunidades de

2 La estrategia de desarrollo rural del BID (2005) parte de tres ejes centrales que están ligados con las cinco estrategias del Banco; estas últimas fueron retomadas para este estudio con el objeto de homogenizar conceptos.

empleo y el nivel de los ingresos (De Ferranti *et al*., 2005).

No obstante, el desarrollo rural no se puede limitar solo al sector agrícola; existen otras actividades económicas (tales como la agroindustria, o el turismo) que son generadoras de valor agregado. También es necesaria la inversión social (salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, nutrición y servicios sociales) (BID, 2005) (FAO, 2006). El BID (2005) apunta que este tipo de inversión tiene efectos positivos que permiten reducir la pobreza y la brecha de rezago que sufre el medio rural en la región. Por ejemplo, la capacitación de trabajadores mejora el mercado laboral en el medio rural; la construcción de obras sociales requiere una gran cantidad de mano de obra que puede generar empleos temporales beneficiosos para las comunidades; los programas en salud y educación garantizan la disponibilidad de recursos para proteger a la población contra riesgos sanitarios y reducen la deserción escolar, respectivamente.

Además, la inversión en capital humano, cívico y social cumple un papel importante en las estrategias y las políticas de desarrollo rural porque promueve la inclusión social, el respeto a la diversidad cultural y las preferencias de los grupos minoritarios y étnicos. Reconocer y valorar los activos culturales favorece la participación y la integración en las comunidades; también mejora la calidad de vida de las familias y la inclusión de grupos sociales desfavorecidos (CAC, 2010).

Fortalecer la *institucionalidad* es también indispensable para que los Gobiernos implementen eficazmente políticas de apoyo para la inserción internacional de las comunidades rurales (BID, 2005). El proceso de renovación y transformación institucional mejora las relaciones entre los Gobiernos y los sectores sociales, favoreciendo la creación de espacios de ciudadanía y democracia local. De manera adicional, una institución pública fortalecida y articulada también facilita que segmentos poblacionales rurales tradicionalmente excluidos accedan a la tierra, la tecnología, el agua, el financiamiento y otros servicios productivos (CAC, 2010).

La modernización del marco legal y de las instituciones nacionales y locales relacionadas con la gestión ambiental del sector agropecuario, forestal y pesquero; el establecimiento de entes reguladores y la promoción de estándares de buenas prácticas de uso de bosques y recursos hídricos facilitan el manejo sustentable de los recursos naturales, tal como lo indica el BID (2005).

La inclusión del *medio ambiente* como eje del desarrollo rural parte de la necesidad de proteger, conservar y utilizar los recursos naturales de forma sustentable para atender las demandas de consumo actual y asegurar la disponibilidad de los recursos para las generaciones futuras. Los pobres rurales son completamente dependientes de los recursos naturales para proveerse de elementos de subsistencia que los mercados no proveen y, por eso, hay evidencia de que las inversiones para la protección de recursos naturales tienen los retornos más altos en la reducción de la pobreza (De Ferranti et al., 2005).

En tal sentido, los programas de reforestación favorecen el aumento de la cobertura vegetal y contribuyen a la conservación de los suelos, lo que mejora el rendimiento agrícola y aumenta la disponibilidad de agua; la gestión integral y el manejo sustentable de las cuencas hidrográficas permiten la disponibilidad equitativa del agua para uso de consumo humano y productivo, y pueden generar el establecimiento de pequeñas empresas de distribución de agua o generación de energía en las comunidades (CAC, 2010). Además,

la generación de servicios ambientales también muestra significativos beneficios que conllevan la conservación de los recursos naturales y el creciente auge del ecoturismo (BID, 2005).

De manera aislada, el eje *tejido social* y *redes de cooperación internacional*, en la *Ecadert*, muestra una dimensión más específica y que se considera necesaria para la gestión innovadora de los territorios. En todo caso, se trata de un eje que evidencia el proceso participativo mediante el cual se formuló esta estrategia.

El fortalecimiento del tejido social de las comunidades rurales, las redes informales y las organizaciones formales permite a los actores sociales e instituciones presentes en el territorio alcanzar una visión propia y compartida acerca del futuro. La promoción de asociaciones comunitarias conduce al mejoramiento de vínculos de cooperación; impulsa las iniciativas de las comunidades y apoya la gestión de sus recursos naturales; permite alcanzar consensos con los Gobiernos en torno a proyectos que beneficien a la comunidad y a sus habitantes (CAC, 2010).

Tomando en cuenta todas estas características, a continuación se describen los elementos que serán parte de la clasificación de gasto público para el desarrollo rural (GPDR).

1.5.1 Clasificación de gasto público para el desarrollo rural (GPDR)

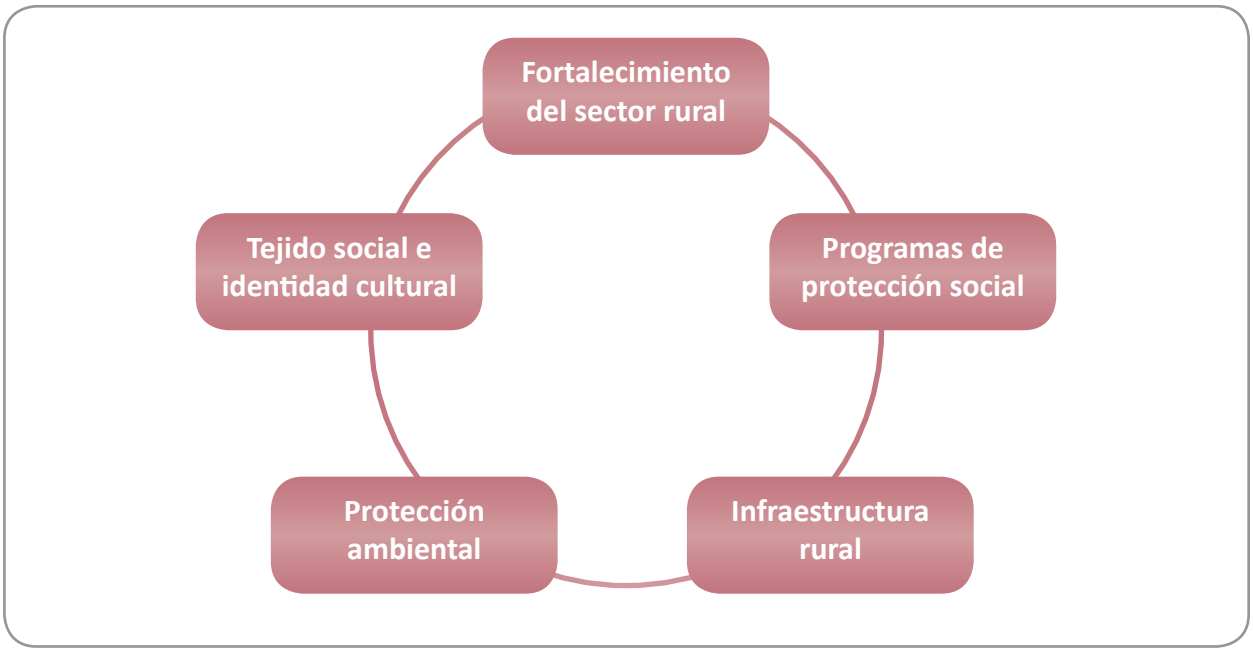
Dada la manera como están ordenados los presupuestos públicos y su propósito contable, no es posible identificar sin ambigüedades la totalidad de las líneas de acción de las estrategias, las cuales siguen una lógica distinta en la que se repiten ciertos esfuerzos en distintos ejes. Por ese motivo, en un proceso iterativo de selección, se compararon las líneas con la clasificación internacional estándar de presupuestos públicos consignada en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional* (2001), se eliminaron las ambigüedades y se reubicaron ciertos rubros.

Tomar como base un ejercicio metodológico similar —desarrollado por el Icefi (2012b) para el estudio del gasto público de los Gobiernos en materia de seguridad alimentaria, denominado GPSAN— nos permitió partir de una base empírica probada.

Finalmente, los elementos para el estudio del GPDR se consignaron en la clasificación mostrada en el anexo 1, donde se incluye una breve descripción de aquellos que se consideraron en cada rubro al momento de clasificar. Los grandes ejes en los que se divide el GPDR se muestran en la figura 1.

Figura 1

Ejes del gasto público para el desarrollo rural (GPDR)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en metodología de GPDR.

2. El desarrollo rural de Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador

2.1 Condiciones sociodemográficas

Las estadísticas demográficas, necesarias para el entendimiento general de cada país, ponen de manifiesto que, a pesar de tratarse de países cercanos y con un nivel de desarrollo relativamente similar, existen diferencias importantes entre ellos.

Por un lado, Honduras y Guatemala siguen siendo bastante rurales (con un 54.5 por ciento y un 51.5 por ciento de la población, respectivamente); mientras que Nicaragua y El Salvador son ya países principalmente urbanos (57.3 por ciento y 62.6 por ciento, respectivamente). Asimismo, las cifras muestran una diferenciación con respecto a la estructura etaria: Guatemala continúa como el país con población más joven de los cuatro (aún con un 17.2 por ciento de su población de 6 años o menos), y El Salvador cuenta con la población de mayor edad (véase anexo 2.2).

La situación de pobreza de la población es causa y consecuencia de muchas limitantes para el desarrollo humano. Si bien las estadísticas oficiales de los países computan de distinta manera el bienestar social, las diferentes medidas usadas revelan, por un lado, que un importante porcentaje de la población aún carece de un nivel de vida digno. Por otro lado, los datos evidencian que la incidencia de pobreza y los niveles de carencia son significativamente mayores en el área rural que en el ámbito urbano.

La educación es uno de los fundamentos del desarrollo de las personas. Avanzar en la senda educativa es uno de los mecanismos básicos para superar las trampas intergeneracionales de pobreza y romper patrones de desigualdad. En este sentido, las estadísticas recogidas muestran que la población de 15 a 24 años, para todos los países en mención, ha alcanzado mayores niveles de escolaridad con relación al segmento de 15 años y más; no obstante, la escolaridad aún sigue siendo mayor en el mundo urbano que en el rural. Un resultado interesante es que, con excepción del caso guatemalteco, la brecha de género se ha revertido: las mujeres jóvenes salvadoreñas, hondureñas y nicaragüenses han logrado (en ambos ámbitos geográficos) acumular más años de escolaridad que los hombres.

Tabla 3

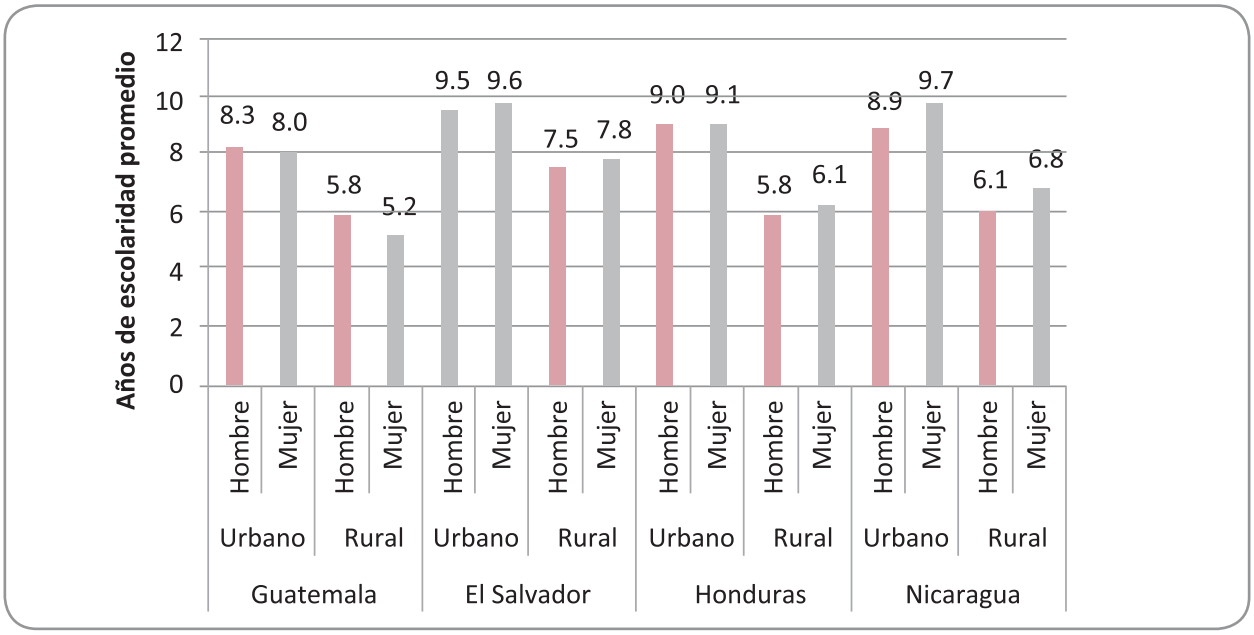
Países seleccionados: incidencia de pobreza según distintas medidas de bienestar
Personas y porcentajes

País	Medida de bienestar	Personas			Incidencia		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Guatemala (2011)	Consumo del hogar	7,861,638	2,481,440	5,380,198	53.7	35.0	71.4
El Salvador (2012)	Ingreso del hogar	2,542,314	1,373,126	1,169,188	40.7	35.1	50.0
Honduras (2012)	Necesidades básicas insatisfechas del hogar	5,903,740	1,545,363	4,358,377	71.8	41.3	97.4
Nicaragua (2012)	Consumo del hogar	2,449,506	879,080	1,570,426	42.5	26.8	63.3

Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos de encuestas de hogares de cada país.

Gráfica 1

Países seleccionados: años de escolaridad promedio entre la población de 15 a 24 años, por sexo y área



Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos de encuestas de hogares de cada país.

Por otro lado, las estadísticas de salud muestran la desprotección a la que se enfrenta la población centroamericana. Ante una eventualidad de salud, es aún bajo el porcentaje de personas que logran consultar a un médico o profesional en caso de ser necesario. Esta falta de consulta obedece, en gran medida, a que la situación no lo ameritó; también se indican causas relacionadas con la carencia de recursos para poder hacerlo, la distancia y la ausencia de servicios y/o medicamentos. Vale resaltar que las cifras recogidas en el anexo estadístico evidencian que muy poca población está cubierta por un seguro médico público (seguridad social) o privado (véase anexo 2.2).

Los principales indicadores del mercado laboral se recogen en el anexo estadístico; donde se presentan las tasas más significativas, con base en las variables oficiales de cada país. La información pone en evidencia que Guatemala cuenta con los menores niveles de desempleo abierto, mientras que Nicaragua y El Salvador con los mayores (6.4 y 6.1, respectivamente). Los patrones tradicionales de incorporación al trabajo remunerado por sexo se presentan, en los cuatro países (mayor participación económica de hombres con respecto a mujeres), con mayor diferencial de género en Honduras y Guatemala (véase anexo 2.3).

2.2 Marco legal e institucional

En Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala se ha identificado un marco constitucional mínimo, que incorpora principios y permite desarrollar normativa de carácter ordinario para impulsar acciones nacionales, regionales, locales y comunitarias con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en el medio rural. Sin embargo, aún persiste la ausencia de leyes específicas relacionadas con el desarrollo rural en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Estos países han promulgado legislación que norma cuestiones relacionadas con el

desarrollo rural, tales como la producción, seguridad alimentaria, educación, salud, transporte, vivienda, medio ambiente y participación ciudadana; también, aspectos culturales, sociales, agrarios, agrícolas, pecuarios, forestales, hidrológicos, económicos, laborales y de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos. A pesar de que este *corpus* legislativo compensa la falta de una normativa legal nacional específica en el tema de desarrollo rural, conserva un enfoque sectorial y no considera la territorialidad como un elemento fundamental de gestión.

El carácter sectorial de la legislación se refleja en el quehacer de las dependencias gubernamentales, instituciones autónomas y entes descentralizados que tienen competencias en el ámbito del desarrollo rural, ya que no existe coordinación interinstitucional que permita acciones conjuntas que trabajen sinérgicamente en la implementación de leyes, normas, políticas y programas aprobados. En Guatemala, por ejemplo, se estableció un Gabinete de Desarrollo Rural pero no ha sido determinante para impulsar la normativa requerida que le dé soporte a la gestión del desarrollo rural integral en el país.

Honduras, por su parte, ha avanzado al incluir en su ordenamiento jurídico una *Ley para el Desarrollo Rural Sostenible*,[3] en la cual se abordan asuntos de desarrollo rural que contemplan expresamente una visión integral del mismo, contribuyendo así a que el Estado brinde una atención particular a las personas que viven en el área rural.

La aprobación de legislación específica para normar los asuntos del desarrollo rural se considera impostergable. En todos los casos, las comisiones legislativas de los países cuentan con propuestas de ley que deben ser conocidas y aprobadas por los congresos de la República o las asambleas legislativas. Existen iniciativas de ley que han sido impulsadas por las organizaciones sociales que tienen un vínculo directo con las comunidades y conocen las necesidades reales y urgentes de ese sector de la población; por lo tanto, las mismas establecen acciones eficaces y eficientes que pueden favorecer la participación ciudadana en la potencialización del desarrollo rural como forma de mejorar las condiciones de vida de las personas.

En el nivel regional y, específicamente en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se han promovido instrumentos de política que orientan e impulsan procesos de análisis y consulta sobre el tema, con el fin de proveer insumos a las discusiones nacionales, así como una visión amplia sobre los asuntos que conciernen al territorio. Este es el caso de la ya mencionada *Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial* (*Ecadert*), impulsada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), órgano del SICA. Iniciativas como la *Ecadert* pueden ser aprovechadas por los países para adoptar medidas específicas, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población rural.

[3] Decreto Legislativo 12-2000, aprobado el 7 de marzo de 2000, publicado el 5 de mayo del mismo año.

Tabla 4 La macroeconomía del desarrollo rural en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador (Promedio 2007-2012)

Indicador	Nicaragua[1]	Honduras[2]	Guatemala[3]	El Salvador[4]
Millones de USD	542.0	1,298.9	2,017.35	1,119.6
Per cápita anual en USD	216.55	347.48	294.34	517.01
Prioridad macroeconómica	6.4%	8.5%	4.9%	5.1%
Prioridad presupuestaria	26.4%	21.9%	25.1%	16.0%

1 Incluye gobierno central e instituciones descentralizadas.
2 Incluye al gobierno central, empresas públicas nacionales, instituciones de la seguridad social, institutos públicos autónomos y universidades nacionales.
3 Incluye al gobierno central e instituciones descentralizadas.
4 Incluye al gobierno central, instituciones descentralizadas, fondos de seguridad social, empresas públicas, instituciones financieras y otras entidades (Fomilenio).

Fuente: Icefi/Fida, con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador; el Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental (Sicoin), del Ministerio de Finanzas Pública de Guatemala; la Secretaría de Finanzas (Sefín), el Portal de Instituciones Descentralizadas de la Sefín y el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras; el Ministerio de Hacienda de Nicaragua, estandarizado según FMI (2001).

2.3 El gasto público en desarrollo rural (GPDR)

A continuación se presentan los resultados de aplicar la clasificación del GPDR en los presupuestos públicos de Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador. Es necesario entender que los montos identificados en cada rubro corresponden a aquellas asignaciones que pueden clasificarse como rurales según su descripción, la naturaleza de la institución a la que pertenecen, o por elementos específicos de su plan operativo anual, u otra información adicional que las enriquezca. Eso no quiere decir que esto constituya *todo* lo asignado a lo rural. Hay muchas asignaciones a nivel nacional en las que, desde el presupuesto, es imposible distinguir cuál es la parte destinada a lo rural o a lo urbano. Sin embargo, el ejercicio aquí efectuado revela una gran cantidad de información con respecto al tema. Asimismo, dada la manera como desde los Estados se presenta la información, se recomienda no hacer análisis comparados entre países, sino tomar las especificidades de cada país para sacar conclusiones.

Para el caso de Nicaragua, el GPDR fue de USD 542 millones, en promedio, entre 2007 y 2012. Este gasto muestra, además, una tendencia al alza, al pasar de USD 463.1 millones, en 2007, a USD 619.1 millones, en 2012. No obstante, al analizar el GPDR como

Recuadro 2
Prioridad macroeconómica y fiscal

La prioridad macroeconómica se refiere a la proporción que representa el GPDR dentro del PIB de un país; evidencia el esfuerzo dedicado al desarrollo rural según sea la tendencia o volumen de la actividad económica.

Por su parte, la prioridad fiscal se refiere a la proporción que representa el GPDR dentro del presupuesto de la nación; pone énfasis en el esfuerzo que hace un país al destinar la deuda y los ingresos tributarios al financiamiento del desarrollo rural.

porcentaje de la producción total de bienes y servicios (prioridad macroeconómica) y como porcentaje del presupuesto nacional (prioridad fiscal), se evidencia una caída; en el caso del primero, el GPDR pasó del 6.4 por ciento como porcentaje del PIB, en 2007, al 6 por ciento, en el último año en estudio. Por su parte, del presupuesto nacional de 2007 se le asignó un 28.1 por ciento, en tanto en 2011 solo un 24.9 por ciento. En términos per cápita, Nicaragua destinó USD 216.6 al año, en promedio, entre 2007 y 2012; es decir, solo USD 0.59 al día.

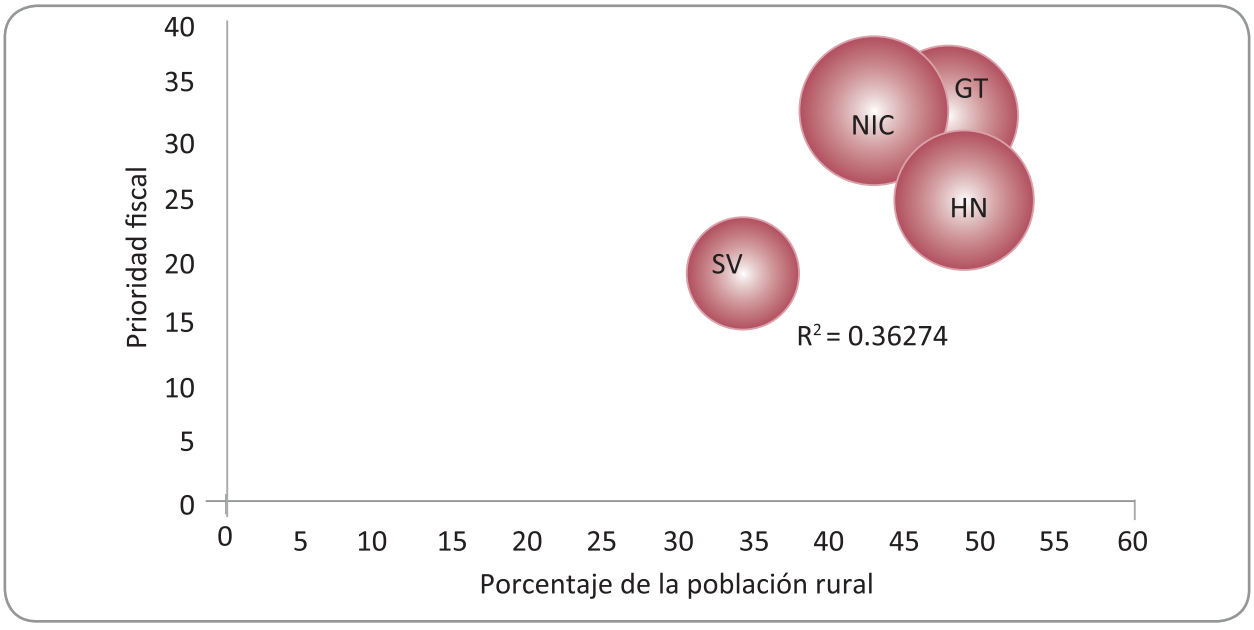
En Honduras, el GPDR entre 2007 y 2012 fue, en promedio, de USD 1,298.9 millones, con un alza, ya que pasó de USD 1,025.2 millones, en 2007, a USD 1,392.7 millones, en 2012. Sin embargo, es notoria una tendencia decreciente en las inversiones públicas en desarrollo rural, al evaluarlas con respecto al total de la economía y al presupuesto del gobierno central y sus instituciones descentralizadas. En el caso de la primera, el GPDR pasó de representar un 8.3 por ciento del PIB, en 2007, a un 7.7 por ciento, en 2012; en tanto como porcentaje del presupuesto público pasó de representar un 22.4 por ciento, en 2007, a un 20 por ciento, en 2012. En promedio, en este lapso, Honduras invirtió apenas USD 0.95 por cada persona que habitaba en la zona rural.

Guatemala, por su parte, incrementó el GPDR en un 26 por ciento al pasar de USD 1,695.7 millones, en 2007, a USD 2,135.1 millones, en 2012. Sin embargo, en ese mismo período, el GPDR como porcentaje del PIB bajó, al pasar de 4.9 por ciento a 4.3 por ciento. Lo más preocupante es que el GPDR como porcentaje de los gastos totales del Gobierno tuvo una menor prioridad con el transcurso de los años, ya que en 2007 fue del 26.8 por ciento y, cinco años más tarde, solo alcanzó un 21.5 por ciento. En términos per cápita, el GPDR para ese período fue, en promedio, de USD 294.3, es decir USD 0.81 diarios.

Finalmente, El Salvador es el país que mayor incremento del GPDR ha tenido, al aumentarlo

Gráfica 2

Correlación entre porcentaje de población rural y GPDR como prioridad fiscal (en promedio, 2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador; el Sicoin, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; la Sefín, el Portal de Instituciones Descentralizadas de la Sefín y el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras; y el Ministerio de Hacienda de Nicaragua, estandarizado según el FMI (2001).

en casi un 87 por ciento. En efecto, en 2007 este gasto representó USD 764.6 millones (3.8 por ciento del PIB), y ascendió en 2012 a USD 1,427 millones (6.0 por ciento). Asimismo, el GPDR como parte del gasto total del Gobierno salvadoreño pasó del 13.9 por ciento al 18.4 por ciento en el período en estudio.

Se esperaría que Estados con mayores porcentajes de población rural destinen más recursos a esta; no obstante, como se puede ver en la gráfica 2, existe una correlación baja (de apenas el 36.2 por ciento) entre los países que tienen mayores porcentajes de población rural y el GPDR como porcentaje del presupuesto total. Esto quiere decir que los que cuentan con mayor número de personas habitando en la zona rural no son necesariamente los países que destinan más recursos para cubrir sus necesidades.

3. Desarrollo rural en El Salvador

3.1 Características sociodemográficas

En El Salvador habita un total de 6.2 millones de personas, de las cuales el 37 por ciento (2.3 millones) vive en áreas rurales. Un 51 por ciento de ese total está conformado por mujeres, aunque en el área urbana el porcentaje de población femenina es ligeramente mayor (53 por ciento). La mitad de la población rural se encuentra en edad de trabajar y la mitad exacta (1.2 millones de personas) vive en pobreza.

Por otra parte, solamente la mitad de las viviendas rurales está construida con un material fuerte, pues predomina la lámina de zinc o el barro. Además, solo un 55 por ciento de hogares rurales recibe agua por cañería, y únicamente un 5 por ciento cuenta con servicio sanitario en la vivienda. Debido a las implicaciones para la salud humana, también preocupa que un 15 por ciento de hogares no cuenta con mecanismos adecuados para la eliminación de excretas. No obstante estas deficiencias, en cuanto a cobertura eléctrica existe en las áreas rurales un 86 por ciento de viviendas que sí posee este servicio, lo cual puede catalogarse como positivo.

El alfabetismo rural es del 77 por ciento y, mientras una persona del área urbana tiene 9 años de escolaridad, en promedio, en el área rural solamente cuenta con 5.3 años, lo cual se ve agravado si se es mujer (4.9 años promedio de escolaridad). Esto contrasta con los 8.1 años de escolaridad que tienen los individuos urbanos, en promedio. Llama la atención que un 31 por ciento de los niños, niñas y jóvenes que no asisten a la escuela en áreas rurales cita enfermedad como causa del abandono, mientras que un 19 por ciento afirma que no le interesa estudiar. Esto puede ser un reflejo de no observar retornos directos a la educación en sus localidades. Esta última proporción es del 13 por ciento en el área urbana. La proporción de niños, niñas y adolescentes que no asisten a ningún centro educativo porque tienen que trabajar es ligeramente mayor en áreas urbanas (10 por ciento) que en áreas rurales (11 por ciento). Para ambos grupos, los problemas en el hogar también parecen ser importantes como causal de abandono escolar: 28.7 por ciento en el área urbana y 26.8 por ciento en el área rural.
Llama la atención que casi la mitad de las personas rurales que sufrieron alguna aflicción médica (45 por ciento) no consulta con nadie ante esa eventualidad, lo cual puede ser reflejo de la limitada oferta de servicios de salud pública. Un total de 89 por ciento de los habitantes rurales de 18 años o más no tiene seguro, en contraposición con el 64 por ciento de individuos en áreas urbanas no asegurados.

Por su parte, las tasas de desempleo de las áreas urbanas y rurales muestran similitudes, pues son del 6.2 por ciento y del 5.8 por ciento, respectivamente. Este no es el caso de los demás países analizados, en donde el desempleo urbano es considerablemente mayor que el rural. El área rural provee el 40 por ciento de los 1.5 millones de individuos ocupados y un 26 por ciento de las 1.1 millones de mujeres empleadas en El Salvador.

3.2 Marco legal e institucional

Los hallazgos en la legislación y políticas de El Salvador dan cuenta de un marco jurídico amplio con respecto a los temas que tienen relevancia para el desarrollo rural. En el marco normativo resaltan las disposiciones establecidas en la *Constitución Política* de 1983, entre las cuales la más directa es el artículo 116, que señala que «El Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño

productor asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para la adquisición y el mejor aprovechamiento de sus tierras»; ello, enfocado en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.

Disposiciones complementarias a la anterior hacen referencia a la reforma agraria. Para el caso, el artículo 104 estipula directrices con respecto a los bienes inmuebles propiedad del Estado, los que «[…] podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma establecida por la ley». Este mismo artículo señala, igualmente, el límite de la tenencia de la tierra rústica en doscientos cuarenta y cinco hectáreas. Por su parte, el artículo 105 es contundente cuando dispone que «[…] las tierras que excedan la extensión establecida, [sic] podrán ser transferidas a cualquier título a campesinos, pequeños agricultores, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas», regulación que se implementó tres años después de la entrada en vigencia de la *Constitución*.

Se hace notoria la ausencia de instrumentos normativos que regulen con especificidad el desarrollo rural. No obstante, se siguen promoviendo anteproyectos de ley en este sentido, como la propuesta de «Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial», que tiene como finalidad la formulación de las bases legales para el logro de una utilización eficiente y sostenible de los recursos territoriales del país, en el marco de una economía de mercado. Además, en El Salvador, hasta la fecha, no existe claridad sobre cuál es la institución rectora del desarrollo rural. Cuando se analiza el quehacer de las distintas dependencias gubernamentales, instituciones autónomas y entes descentralizados se observa que muchas de ellas tienen competencias en materia de desarrollo rural, pero carecen de una coordinación interinstitucional que permita acciones conjuntas que trabajen sinérgicamente en la implementación de las leyes, normas, políticas y programas que se han aprobado.

3.3 El gasto público total (según clasificación del FMI)

Antes de indagar con mayor detalle acerca del gasto público destinado al área rural, es pertinente mostrar el comportamiento del gasto público de El Salvador de manera más general, pues hay gastos básicos de los países que, aunque no estén dirigidos específicamente a las poblaciones rurales, tienen efectos indirectos en ellas. Por ejemplo, aunque el gasto educativo de un territorio predominantemente rural sea bajo, una concentración del gasto educativo total en regiones urbanas aledañas determinará patrones migratorios de individuos jóvenes que buscan la mejoría de su capital humano, así como movilidad social.

Es importante, entonces, conocer los niveles de gasto público total para el ejercicio de las diferentes funciones gubernamentales. La distribución de estos gastos básicos entre categorías muestra la asignación de recursos a través de la cual el país procura las condiciones mínimas en materia de orden público, salud, educación, protección social y protección del medio ambiente, entre otras temáticas.

Los datos utilizados corresponden a un ejercicio de estandarización de los presupuestos públicos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, utilizando como referencia el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI (2001) para el período 2007-2012.

En la tabla 5 se puede apreciar las erogaciones de las grandes categorías de funciones gubernamentales del presupuesto devengado de El Salvador. Se presenta información sobre

Tabla 5

El Salvador: erogaciones totales por funciones del Gobierno
Presupuesto devengado en millones de dólares
(2007-2012)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura presupuestaria promedio
Actividades recreativas, cultura y religión	24.2	24.7	27.9	30.9	37.4	36.1	181.0
Asuntos económicos	573.2	667.2	708.2	666.8	763.8	834.7	4,213.9
Defensa	119.2	124.8	131.6	143.1	159.6	157.0	835.4
Educación	579.3	639.7	777.5	749.5	805.8	858.2	4,409.9
Orden público y seguridad	464.2	545.3	717.4	570.8	598.9	611.4	3,508.0
Protección del medio ambiente	13.5	8.7	25.0	23.0	18.1	31.1	119.4
Protección social	722.8	839.6	883.4	951.7	1,091.4	1,167.0	5,655.9
Salud	685.4	726.8	790.0	824.1	897.6	916.0	4,839.8
Servicios públicos generales	2,085.8	2,221.5	3,142.4	2,597.5	3,243.4	2,824.5	16,115.1
Vivienda y servicios comunitarios	246.3	290.9	249.8	204.0	339.0	336.9	1,667.0
Total general	**5,513.9**	**6,089.2**	**7,453.2**	**6,761.2**	**7,955.1**	**7,772.8**	**41,545.3**

Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con FMI (2001).

* Incluyen transferencias.

los gastos del gobierno central y las entidades descentralizadas. El presupuesto total corresponde a USD 4,582.6 millones, en 2007, y a USD 6,964.6 millones, en 2012.

La estructura porcentual del presupuesto salvadoreño (véase gráfica 3) revela que, en mayor orden de importancia, se ubican los *servicios públicos*, los cuales han representado casi un 39 por ciento del presupuesto y en 2012 ascendieron a USD 2,824.5 millones, utilizados para proveer recursos a las acciones básicas que permiten el funcionamiento del Estado (órganos Ejecutivo y Legislativo, así como entidades de recaudación fiscal y transacciones de la deuda).

En seguida se tiene, en orden de importancia, a la *protección social*, referida a la transferencia en efectivo o especie por enfermedad e incapacidad, el cuidado que se reserva a personas de edad avanzada, desempleo, vivienda social y exclusión social. Este rubro representó, en 2012, alrededor del 15 por ciento del presupuesto, es decir, USD 1,167 millones.

Por su parte, la *salud* y la *educación* sumadas representaron más de un 22 por ciento del presupuesto en el período en estudio. La primera de ellas fue la que gozó de más recursos, ya que para el año 2012 ejecutó un monto de USD 916 millones, incluyendo todos los servicios de salud pública y atención hospitalaria, mientras que ese mismo año se invirtió en educación, en todos los niveles educativos, un total de USD 858.2 millones.

También están los *asuntos económicos*, con alrededor del 10 por ciento del gasto público total, es decir, USD 834.7 millones devengados en 2012. Este rubro incluye apoyo a las actividades comerciales e industriales, así como al transporte, las comunicaciones y las obras públicas.

En conjunto, los rubros *defensa y orden público* y seguridad alcanzaron un 10.5 por ciento del

presupuesto total, aunque cabe indicar que esta última ocupa la mayor asignación, pues en 2012 tuvo un monto devengado de USD 611.4 millones (entre los cuales debe tomarse en cuenta los servicios que prestan la policía y los tribunales de justicia, así como las prisiones).

En El Salvador, los más rezagados son los *rubros vivienda y servicios comunitarios, protección del medio ambiente y actividades recreativas, cultura y religión* que, en conjunto, son responsables de menos del 5 por ciento de la estructura porcentual del gasto público, en todos los años analizados.

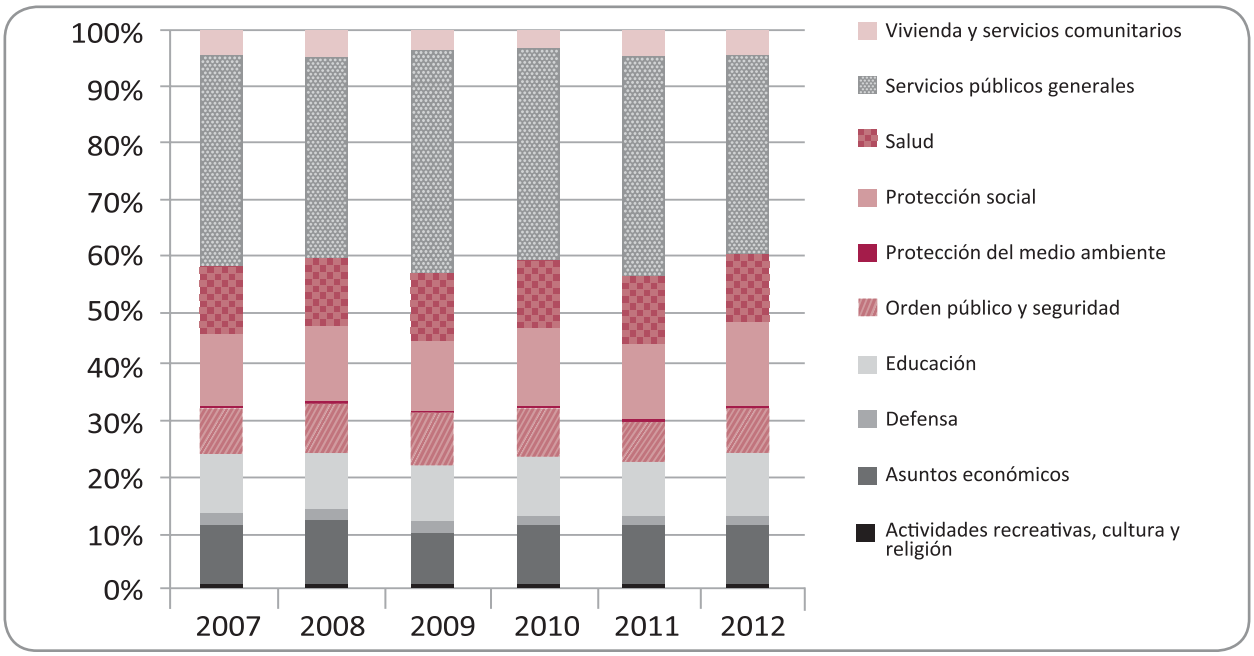
3.4 El gasto público en desarrollo rural en El Salvador

En este apartado se incluyen los resultados para el caso de El Salvador, luego de haber revisado los presupuestos públicos desde la mirada metodológica del GPDR para el periodo 2007-2012.

En el período en estudio, el GPDR salvadoreño fue, en promedio, de USD 1,119.62 millones, con una marcada tendencia al alza, ya que entre 2007 y 2012 el monto prácticamente se duplicó: de USD 764.6 millones, en el primero de los años, se pasó a USD 1,427 millones, en el último. En este sentido, un análisis de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural hay una mejora en la prioridad fiscal (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño del presupuesto) y macroeconómica (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño de la economía). En el caso de la prioridad fiscal, se pasó de un 13.9 por ciento, en 2007, a un 18.4 por ciento, en 2012; y la prioridad macroeconómica subió de un 3.8 a un 6 por ciento.

En ese mismo sentido, las asignaciones en términos per cápita han aumentado casi un 79 por ciento, al pasar entre 2007 y 2012 de USD 209.26 a USD 374.37, respectivamente. No obstante, en el último de los años mencionados El Salvador invirtió apenas USD 1.03 diarios por cada persona que habitaba en la zona rural.

Gráfica 3 El Salvador: Estructura porcentual de las erogaciones por funciones de gobierno (2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con FMI (2001).

Tabla 6

El Salvador: principales indicadores del gasto público en desarrollo rural (2007-2012)

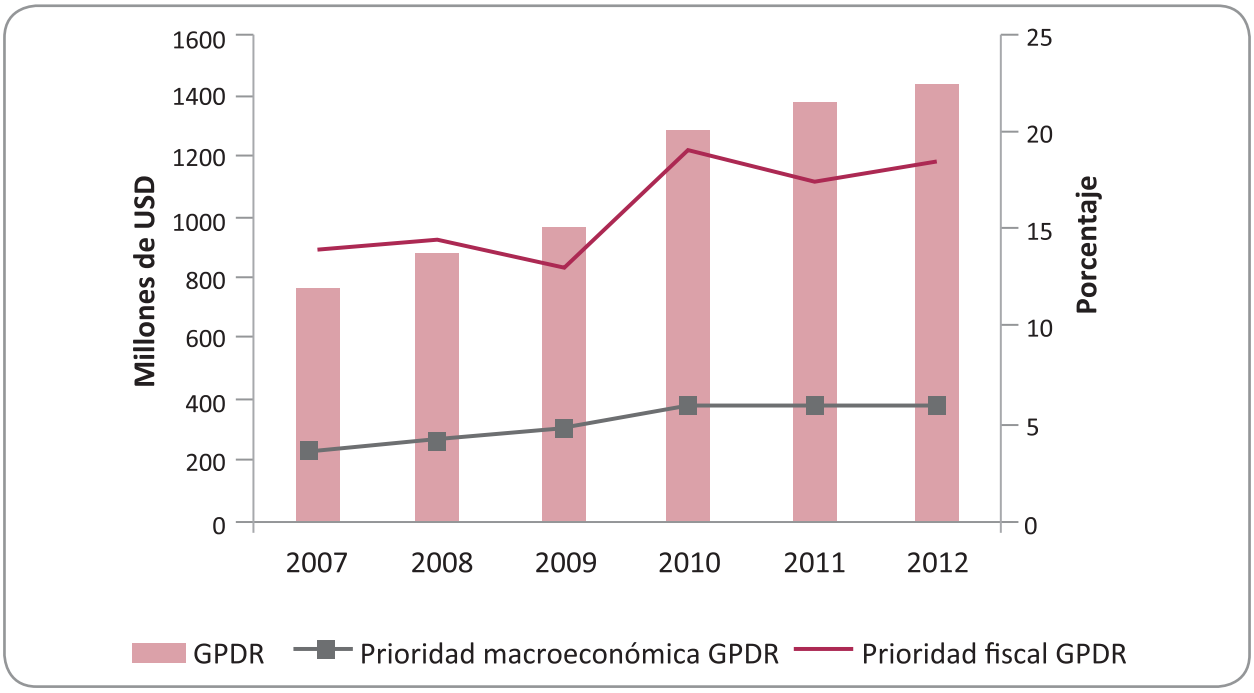
Variable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Millones de dólares de cada año	764.6	880.5	968.1	1,291.3	1,291.30	1,386.30	1,427.00
Millones de dólares de 2007	764.58	834.83	919.66	1,201.03	1201.03	1227.46	1253.69
Como porcentaje del PIB	3.80%	4.10%	4.70%	6.0%	6.00%	6.00%	6.00%
Como porcentaje del presupuesto público	13.90%	14.50%	13.00%	19.1%	19.10%	17.40%	18.40%
Per cápita anual en dólares de cada año	335.87	393.50	440.18	344.26	597.27	652.29	682.94
Per cápita anual en dólares de 2007	335.87	373.10	418.15	320.20	555.54	577.55	600.00
Per cápita diario en dólares de cada año	0.92	1.08	1.21	0.94	1.64	1.79	1.87
Per cápita diario en dólares de 2007	0.92	1.02	1.15	0.88	1.52	1.58	1.64

Fuente: Icefi/FIDA, con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con FMI (2001).

Al analizar el GPDR por eje, se puede apreciar que entre 2007 y 2012 la mayor parte se destinó a los programas de protección social, con un 57 por ciento anual, en promedio; en este eje se incluyen las erogaciones orientadas a educación, salud y protección social. Luego se encuentran los programas de infraestructura rural, con un 23.1 por ciento del GPDR en esos seis años. En este caso, se incluyen como parte del eje proyectos de caminos rurales, agua y saneamiento, energía eléctrica, vivienda y urbanización. Con un 8.7 por ciento del gasto orientado al desarrollo rural se observa el eje de fortalecimiento del sector rural, relacionado con la atención directa al productor y soporte al sector rural en general.

Gráfica 4

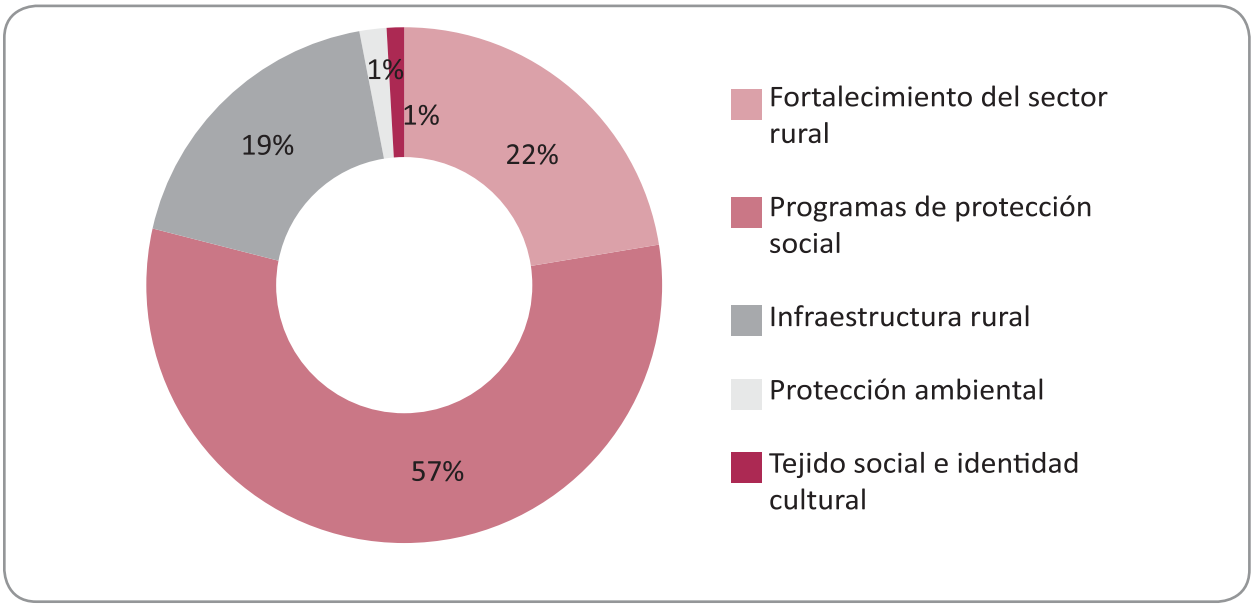
El Salvador: gasto público en desarrollo rural El Salvador 2007-2012 (En millones de USD, prioridad macroeconómica y fiscal)



Fuente: Icefi/Fida con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a FMI (2001).

Gráfica 5

El Salvador: gasto público en desarrollo rural 2007-2012 (Estructura porcentual por eje temático)



Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a la metodología GPDR.

Los ejes con menos recursos son protección ambiental y tejido social e identidad cultural; ello refleja el desinterés del Estado en cuanto a contemplar un desarrollo integral que tome en cuenta estos temas. En el primero de estos ejes, el monto ascendió a un 2.5 por ciento del GPDR, mientras el último eje representó apenas un 0.3 por ciento.

3.4.1 GPDR por eje temático

A continuación se profundizará el análisis del GPDR por eje, identificando los programas y proyectos específicos hacia los cuales se han destinado los esfuerzos del Estado tendentes a la promoción del desarrollo rural. Antes de avanzar es preciso recordar, sin embargo, que este análisis se efectúa a partir de los presupuestos públicos.

3.4.1.1 El Salvador: fortalecimiento del sector rural (FSR)

Aproximadamente, el *fortalecimiento del sector rural (FSR)* salvadoreño representa el 24 por ciento anual del GPDR, y cerca del 4 por ciento anual del gasto público total, en promedio. El monto devengado por el sector fue de USD 106.2 millones, en 2007, y alcanzó un valor de USD 450.5 millones, en 2012 (véase tabla 7).

En primer lugar, se analizan aquellos rubros del eje de FSR que corresponden al *gasto en atención directa al productor* (véase gráfica 6). Entre ellos, destacan los *programas mixtos de atención al productor*, que durante el período representan un 10.2 por ciento del gasto público destinado al FSR. Esto obedece al programa de desarrollo humano de Fomilenio —que básicamente consiste en actividades de educación, capacitación y desarrollo comunitario—, así como al programa de apoyo al desarrollo local del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL).

Luego, se tiene el rubro de *capital (maquinaria, equipo y créditos)*, responsable de un 8.8 por ciento del gasto del eje de FSR, de manera anual, en promedio. Aunque en 2010 se alcanzó en este rubro un máximo (con

Tabla 7

El Salvador: fortalecimiento del sector rural
Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes
(2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo FSR	13.7	19.2	18.0	19.4	35.0	41.7	9.0
Fortalecimiento institucional y gestión de los territorios (entidades que apoyan el desarrollo rural)	9.2	1.2	4.5	257.6	287.4	315.3	53.9
Agricultura familiar y seguridad alimentaria	0.1	-	-	-	16.3	24.7	2.5
Actividades agropecuarias (cultivos, ganadería, pesca y acuicultura, silvicultura, etc.)	2.0	4.9	2.0	4.0	3.6	3.8	1.2
Actividades no agropecuarias (procesamiento artesanal y agroindustrial, servicios, turismo y esparcimiento, etc.)	-	-	-	0.2	0.1	0.2	0.0
Asistencia técnica (servicios)	21.2	21.0	25.3	21.7	3.0	3.5	5.9
Capital (maquinaria y equipo y créditos)	27.0	25.4	21.4	30.8	23.9	14.6	8.8
Programas mixtos de atención al productor	15.5	21.2	19.4	36.9	40.7	31.3	10.2
Investigación	2.0	2.5	2.5	3.0	3.0	3.1	1.0
Educación agrícola	0.9	1.0	1.0	1.6	1.3	1.5	0.4
Regularización de la propiedad rural	9.7	14.0	12.2	11.1	9.2	9.5	4.0
Políticas de apoyo al comercio y servicios de información	2.7	1.3	0.1	1.5	0.9	1.1	0.5
Comercio de distribución, almacenamiento y depósito de granos	-	2.1	-	5.0	-	-	0.4
Integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones con fines de lucro	1.3	0.3	1.3	0.4	1.7	0.3	0.3
Riesgo por catástrofes FSR	1.0	7.3	4.8	5.7	8.9	-	1.7

Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a la metodología GPDR.

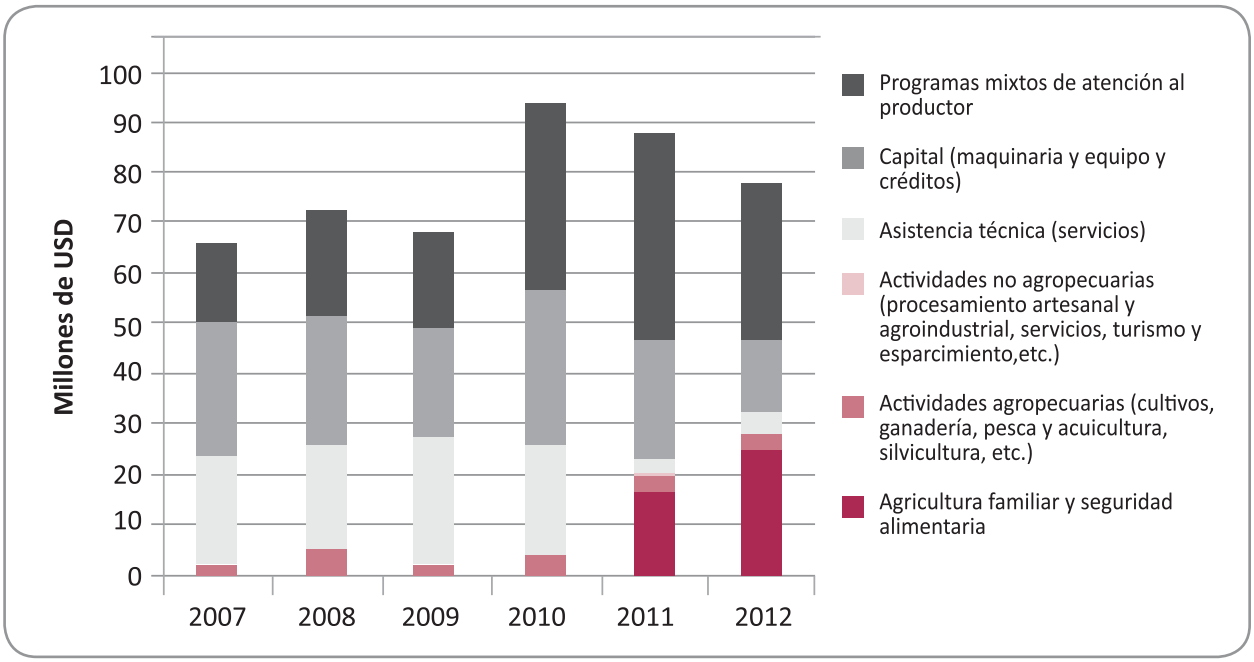
USD 30.8 millones, especialmente debido al incremento en el gasto del Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA), a cargo de las Obligaciones y Transferencias Generales del Estado), para el año 2012 las asignaciones cayeron a USD 14.6 millones.

Por su parte, la *asistencia técnica* (5.9 por ciento anual del eje de FSR, en promedio) tuvo un monto devengado de USD 21.2 millones en 2007, pero luego esta cantidad se desplomó a USD 3.5 millones, en 2012. Esto es preocupante porque una de las necesidades del sector rural es justamente aumentar la productividad, por lo que desde el Estado es fundamental la asistencia técnica dirigida hacia los productores. Por otro lado, en este rubro son importantes el programa de transferencia tecnológica del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (Centa), y el programa de reconversión agroempresarial del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Con menor participación se encuentra el rubro relacionado con *agricultura familiar*

Gráfica 6

El Salvador: gasto en atención directa al productor, fortalecimiento del sector rural (GPDR) (2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con la metodología GPDR.

y seguridad alimentaria que representa, en promedio, alrededor de un 2.5 por ciento del eje de FSR. Cabe señalar que este rubro muestra montos ejecutados únicamente en tres de los seis años en estudio, con valores de USD 0.1 millones, en 2007, que se incrementan a USD 16.3 millones, en 2011, y finalizan en USD 24.7 millones, en 2012. Estos aumentos obedecen a las ejecuciones del Programa de Agricultura Familiar del MAG.

Finalmente, con la menor participación se encuentran las *actividades agropecuarias* (1.2 por ciento anual del eje de FSR, en promedio), con un monto de USD 2 millones, en 2007, que luego asciende a USD 3.8 millones, en 2012. En este caso, lo más significativo es el proyecto Cedart de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype). Por su parte, el rubro de actividades no agropecuarias no logra alcanzar ni un 0.1 por ciento de contribución al eje de FSR.

Por otra parte, se tienen los rubros relacionados con el gasto en soporte al sector rural (gráfica 7), entre los cuales destaca el de *regularización de la propiedad rural*, el cual representó un 4 por ciento anual de todo el eje de FSR, en promedio, y mostró montos de USD 9.7 millones en 2007, con un valor más alto en 2009 —de USD 12.2 millones— hasta finalmente ubicarse en USD 9.5 millones, en 2012. En este caso, los servicios cartográficos, geográficos y catastrales del Centro Nacional de Registros (CNR) y el programa de seguridad jurídica sobre la transferencia de tierras del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) son los más significativos.

Al rubro anterior le sigue —en orden de magnitud del gasto público que es posible catalogar como rural a través de GPDR— el de *investigación*. Este representa, en promedio, un 1 por ciento anual del eje de FSR, con un monto ejecutado de USD 2 millones, en 2007, que luego se incrementó a USD 3.1 millones, en 2012. Este aumento se explica sobre todo por el programa de investigación y transferencia tecnológica del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal.

Como parte del eje de FSR, también corresponde un 0.5 por ciento al rubro de *políticas de apoyo al comercio y servicios de información*. En este caso, al pasar de los años se muestra una reducción en la ejecución de recursos que va de USD 2.7 millones, en 2007, hasta llegar a USD 1.1 millones, en 2012.

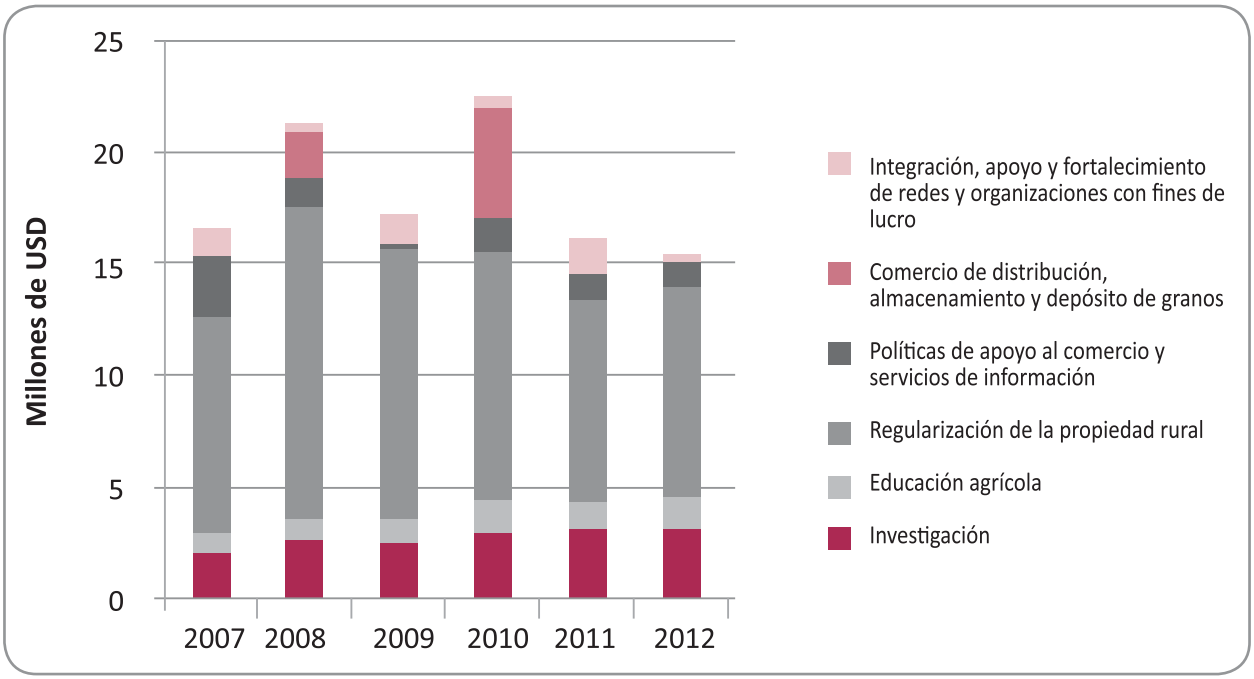
Los rubros de *educación agrícola* y *comercio de distribución, almacenamiento y depósito de granos* presentan, cada uno, un peso de 0.4 por ciento dentro del eje de FSR, en promedio. El primero inicia en 2007 con un monto de USD 0.9 millones, lo que luego se incrementa hasta alcanzar los USD 1.5 millones, en 2012. En este caso, es importante la enseñanza agropecuaria de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA). El segundo de estos rubros presenta únicamente dos ejecuciones durante los años en estudio: USD 2.1 millones, en 2008, y USD 5 millones, en 2010. Ello se explica principalmente por el programa de abastecimiento de granos básicos del MAG.

Por último, con el menor peso dentro del eje de FSR (0.3 por ciento, en promedio) se encuentra el rubro de *integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones sin fines de lucro*, con un monto que inició 2007 con USD 1.3 millones y que luego ascendió a USD 1.7 millones, en 2011, hasta finalizar con USD 0.3 millones, en 2012. Los programas más representativos para este rubro son el proyecto Fomype y el desarrollo económico territorial de la Conamype, así como el programa de fortalecimiento cooperativo del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (Insafocoop).

De manera aislada, el GPDR muestra, durante el período en estudio, una fuerte asignación destinada al *fortalecimiento institucional y gestión de los territorios* (instituciones que apoyan el desarrollo rural). El monto, en este caso, fue de USD 9.2 millones en 2007, y de USD 315.3 millones en 2012, con importancia de algunas actividades de gestión financiera, capacitación y asistencia técnica

Gráfica 7

El Salvador: gasto en soporte al sector rural, fortalecimiento del sector rural (GPDR) (2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con la metodología GPDR.

a municipalidades del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (Isdem). También son significativos los programas de apoyo al desarrollo local, el financiamiento a gobiernos municipales y el fomento al desarrollo local y gobernanza del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.

Por último, es importante notar que el *gasto administrativo* representa alrededor del 9 por ciento anual del eje de FSR, en promedio. Esto fue equivalente a USD 13.7 millones en 2007, que luego aumentaron a USD 41.7 millones, en 2012. Este porcentaje es considerablemente alto con relación a otros casos y los demás ejes.

Las instituciones de relevancia para el eje son, en orden de importancia fiscal, las siguientes: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, Fomilenio, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, Centro Nacional de Registros, Fondo de Emergencia para el Café, entre otras.

Tabla 8

El Salvador: programas de protección social
Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes
(2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual
Gasto administrativo PS	2.0	2.6	2.6	2.6	3.9	15.0	0.5
Enseñanza prescolar y enseñanza primaria	136.6	142.1	153.2	158.7	178.8	189.5	26.1
Enseñanza secundaria	13.2	18.8	17.1	23.4	24.5	24.6	3.3
Enseñanza postsecundaria no terciaria	4.3	6.4	3.8	4.1	3.9	4.0	0.7
Enseñanza terciaria	19.5	18.3	19.3	23.2	17.8	20.5	3.2
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	14.5	17.7	20.0	19.6	17.8	20.6	3.0
Servicios auxiliares de la educación	-	-	20.0	4.2	-	-	0.7
Enseñanza n.e.p.	26.1	28.0	37.8	15.0	18.3	18.2	3.9
Productos, útiles y equipos médicos	2.7	3.1	3.2	3.2	3.7	4.6	0.6
Servicios para pacientes externos	90.1	89.0	96.0	104.3	110.9	111.2	16.4
Servicios hospitalarios	119.3	134.5	140.9	137.4	142.6	143.1	22.3
Servicios de salud pública	3.3	3.4	3.6	3.4	4.8	4.8	0.6
Salud n.e.p.	39.3	34.2	37.0	38.2	40.6	40.6	6.3
Ayuda alimentaria	1.4	1.3	1.4	2.3	1.5	4.9	0.3
Transferencias	16.9	20.3	33.9	34.5	37.8	33.4	4.8
Familia e hijos	2.7	12.3	2.4	9.9	-	2.2	0.8
Exclusión social (grupos vulnerables)	22.2	18.3	22.4	33.9	41.9	55.9	5.3
Riesgo por catástrofes PS	-	-	1.2	8.4	10.7	21.8	1.1

Fuente: Icefi/FIDA, con base en Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con la metodología GPDR.

3.4.1.2 El Salvador: programas de protección social

De lo que es posible clasificar como *rural* en el presupuesto, el eje de *programas de protección social (PPS)* salvadoreño corresponde al 8.8 por ciento del gasto público total y a un 54.6 por ciento del GPDR. El monto total del eje fue, en 2007, de USD 514 millones, cantidad que creció de manera sostenida hasta alcanzar los USD 704.9 millones, en 2012 (véase tabla 8). No obstante, como porcentaje del PIB esto equivale a pasar de un 2.6 por ciento, en 2007, a un 3 por ciento, en 2012, lo que quiere decir que las asignaciones a este eje, en términos de la producción nacional, han aumentado.

Entre los grupos relacionados con la educación se encuentran más asignaciones con una evidente arista rural. Dos rubros, como evidencia la gráfica 8, concentran alrededor del 30 por ciento del gasto del eje de PPS: *enseñanza prescolar y enseñanza primaria*, por una parte, y *enseñanza secundaria*, por la otra. La primera representa un 26.1 por ciento del presupuesto anual de todo el eje, en promedio. Destaca, en este marco, el programa de educación básica del Ministerio de Educación (Mined). El rubro tuvo un monto devengado de USD 149.1 millones en 2007, monto que ascendió a USD 189.5 millones, en 2012.

Enseñanza secundaria representa, por su parte, alrededor de un 3.3 por ciento de todo el eje de PPS, con un monto de USD 13.2 millones, en 2007, que a partir de 2008 se elevó a USD 18.8 millones, para terminar en 2012 con USD 24.6 millones. Esto también obedece, sobre todo, a los incrementos en el programa de educación media del Mined.

En el rubro de *enseñanza terciaria* se tuvo una asignación de USD 19.5 millones en 2007, que en 2010 aumentaron a USD 23.2 millones, aunque en 2012 la cantidad disminuyó hasta llegar a los USD 20.5 millones. Destaca el programa de enseñanza superior universitaria de la Universidad de El Salvador (UES).

La enseñanza no especificada —que incluye asuntos y servicios de educación que no pueden asignarse a otros rubros— tuvo una participación del 3.9 por ciento anual, en promedio. En este caso, se presenta una tendencia a la baja al pasar de USD 26.1 millones a USD 18.2 millones entre 2007 y 2012. En este rubro se ubican el apoyo al *Plan nacional de educación 2021*, la dirección y administración institucional y el desarrollo de la educación, todos del Mined.

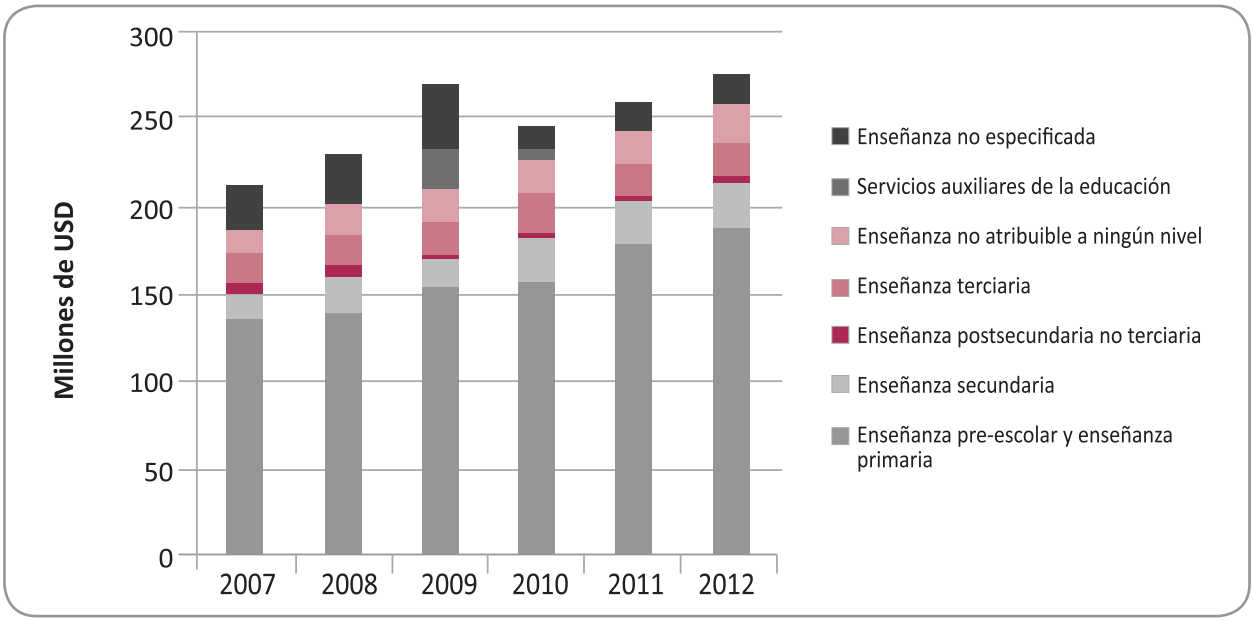
En seguida se encuentra la *enseñanza no atribuible a ningún nivel,* es decir, aquella prestación de educación no definida por niveles. En este caso, la ejecución presupuestaria pasó de USD 14.5 millones, en 2007, a USD 20.6 millones, en 2012. Este rubro representó, en promedio, un 3 por ciento anual del eje de PPS; en él destacan los programas de formación profesional del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp) y el programa de apoyo a instituciones adscritas y otras entidades del Mined.

Asimismo, el rubro de *enseñanza postsecundaria no terciaria* es responsable de un 0.7 por ciento, en promedio, del eje de PPS; comienza con USD 4.3 millones, en 2007, que luego aumentan a USD 6.4 millones, en 2008, pero después se reducen, hasta situarse en USD 4 millones en 2012. Destacan el programa de formación de miembros para la seguridad pública y la dirección y administración institucional de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

Finalmente, en el tema de educación se tiene el rubro *servicios auxiliares de la educación*, con un 0.7 por ciento anual del eje de PPS, en promedio. En este caso, se gastaron en 2009 USD 20 millones en la dotación de uniformes y útiles escolares y en el programa

Gráfica 8

El Salvador: gasto en educación, programas de protección social (GPDR) (2007-2012)



Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a la metodología GPDR.

de alimentación escolar, ambos del Mined. En 2010, el gasto disminuyó a USD 4.2 millones, que básicamente fueron ejecutados por el programa de alimentación escolar.

En cuanto a salud, como muestra la gráfica 9, el rubro más relevante es *servicios hospitalarios*. En él sobresale el programa de atención hospitalaria del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el gasto de los hospitales nacionales. Este rubro representa alrededor del 22.3 por ciento anual del eje de PPS, en promedio. Mientras en 2007 el valor devengado fue de USD 119.3 millones, en 2012 se registró un monto de USD 143.1 millones.

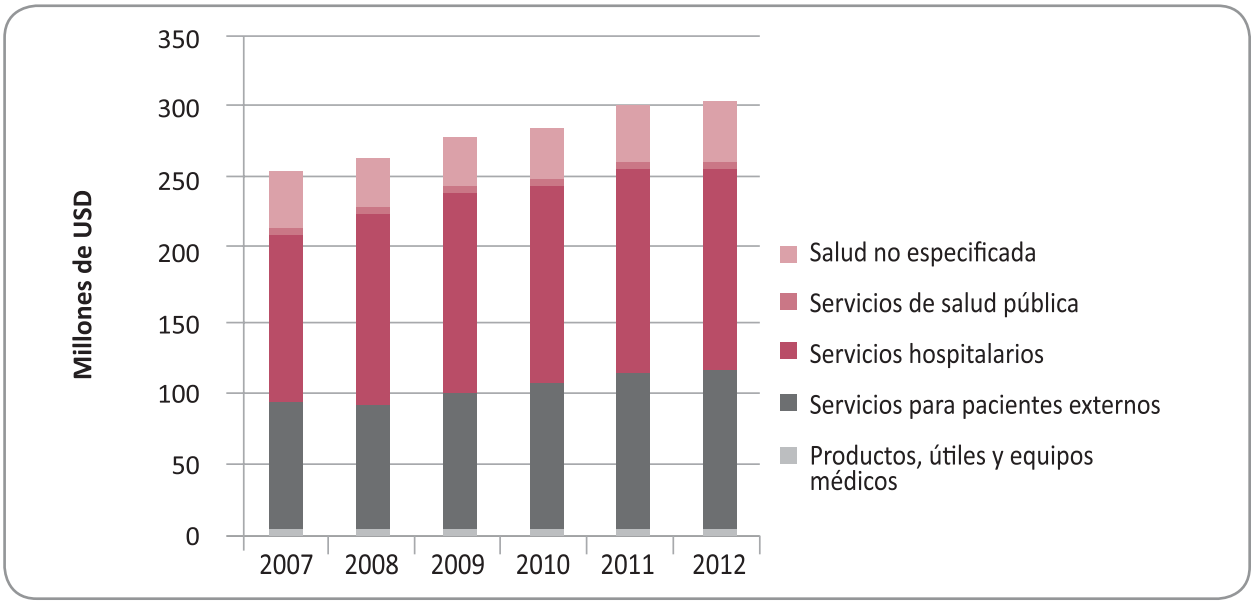
El rubro de *servicios para pacientes externos* representa el 16.4 por ciento del eje de PPS, en promedio, con un monto de USD 90.1 millones, en 2007, que se incrementa a USD 111.2 millones, en 2012. Son importantes para este rubro los gastos en el primer nivel de atención del Ministerio de Salud (Minsal), así como la atención ambulatoria de salud del ISSS.

Seguidamente, la *salud n.e.p.* (aquellas actividades que no pueden asignarse a otros rubros) representa alrededor del 6.3 por ciento del eje de PPS, en promedio, con montos de USD 39.3 millones, en 2007, que se sitúan en USD 40.6 millones, en 2012. Ello obedece principalmente a las actividades de dirección y administración institucional del Minsal y el ISSS.

Finalmente, *productos, útiles y equipos médicos*, y *servicios de salud pública* son rubros que representan, en conjunto, alrededor del 1.2 por ciento del eje de PPS, en promedio. El primero tuvo un monto de USD 2.7 millones en 2007 y llegó a alcanzar los USD 4.6 millones en 2012, principalmente por el programa de suministros y comercialización del Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (Cefafa). El segundo rubro registra un monto de USD 3.3 millones en 2007, presentando un crecimiento sostenido hasta llegar a los USD 4.8 millones, en 2012. Ello obedeció, sobre todo, al programa de atención al medio del Minsal.

Gráfica 9

El Salvador: gasto en salud, programas de protección social (GPDR) (2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con la metodología GPDR.

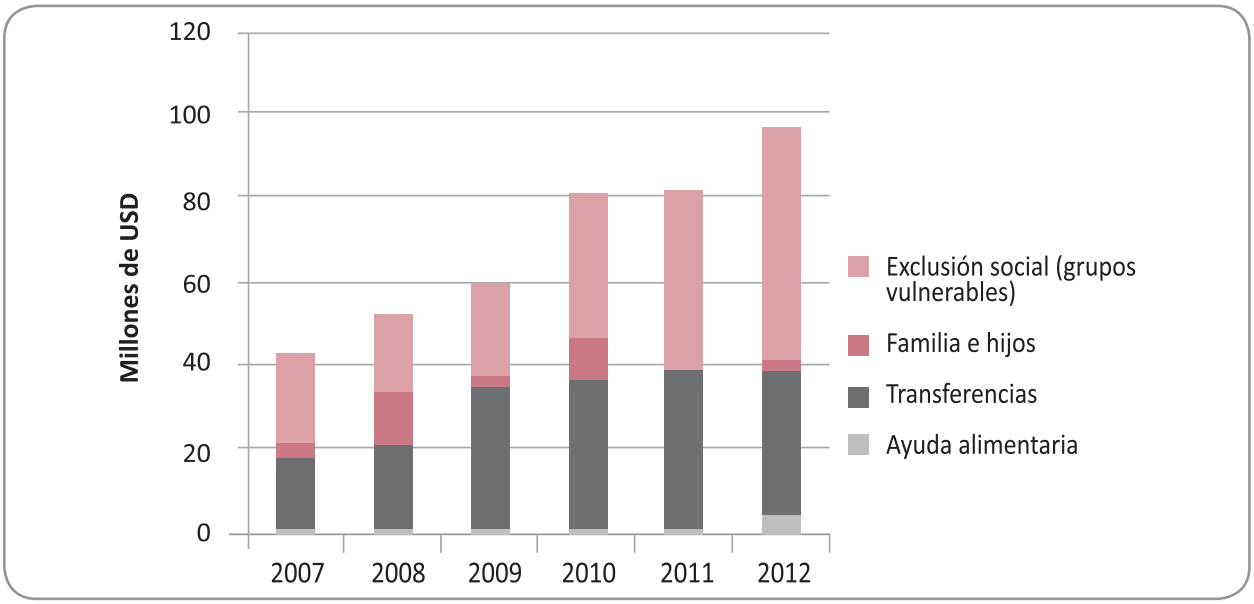
En el gasto en protección social (gráfica 10), se muestra con mayor relevancia el rubro de *exclusión social (grupos vulnerables)*, que experimenta una tendencia creciente que responde principalmente al programa de protección y atención a la niñez y adolescencia del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), así como a las ejecuciones de la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República. En cuanto a la estructura porcentual del eje de PPS, este rubro representa anualmente un 5.3 por ciento, en promedio, con montos devengados crecientes que inician en USD 22.2 millones, en 2007, y concluyen en el último año analizado (2012) con USD 55.9 millones.

Por otra parte, el rubro de *transferencias* —con una fuerte participación del programa de comunidades solidarias rurales del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL)— presenta un monto de USD 16.9 millones, en 2007, que aumenta hasta los USD 33.4 millones, en 2012.

Menor relevancia se observa en aquellas asignaciones con clara orientación rural, destinadas tanto a *familia e hijos* como a la *ayuda alimentaria*. En el primer caso, se tiene un monto de USD 2.7 millones, que se incrementa luego a USD 12.3 millones, en 2008, pero que después sufre reducciones considerables, hasta llegar a los USD 2.2 millones, en 2012. Corresponden a este rubro el financiamiento al programa de red solidaria del FISDL y al programa de fortalecimiento familiar de la Presidencia de la República. En cuanto a la ayuda alimentaria, se contemplan algunas ejecuciones provenientes de la Secretaría de Inclusión Social y del programa de fortalecimiento familiar, ambos de la Presidencia de la República. En este caso, se inició con un monto de USD 1.4 millones, en 2007, cantidad que luego ascendió a USD 4.9 millones, en 2012.

Gráfica 10

El Salvador: gasto en protección social, programas de protección social (GPDR) (2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con la metodología GPDR.

Además, el gasto administrativo del eje de PPS representó alrededor del 0.5 por ciento anual, en promedio, con un monto devengado de USD 2 millones en 2007, impulsado principalmente por la administración general del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu). El rubro, en este caso, ascendió a USD 5 millones en 2012.

Finalmente, el rubro de *riesgo por catástrofe* evidencia ejecuciones de USD 1.2 millones a partir de 2009, cantidad que se incrementa considerablemente hasta alcanzar los USD 21.8 millones, en 2012. Este aumento obedece, sobre todo, a los gastos destinados a la reconstrucción y rehabilitación de infraestructura sanitaria y educativa por parte del Minsal y el Mined, con ocasión de los daños provocados por el huracán Ida y la depresión tropical 12E.

Desde el punto de vista fiscal, las instituciones más relevantes para el eje son: Ministerio de Educación; Instituto Salvadoreño del Seguro Social; Ministerio de Salud Pública; Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador; Universidad de El Salvador; Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia; Presidencia de la República, entre otras.

3.4.1.3 El Salvador: infraestructura rural

El eje de *infraestructura rural (IR)* representa alrededor del 18.6 por ciento del GPDR, y cerca del 3 por ciento del gasto total, de manera anual, en promedio. Al inicio del período analizado (2007), se destinaron USD 114.5 millones (0.6 por ciento del PIB) a este efecto, mientras que en 2012 este mismo monto fue de USD 237.7 millones, de manera nominal (1 por ciento del PIB).

En principio, vale notar lo devengado por concepto de *caminos rurales* que, en promedio, ha representado un 66.2 por ciento anual de lo ejecutado por este eje. En 2007 correspondió a un total de USD 84.4 millones, monto que en 2009 mostró un incremento significativo, hasta

Tabla 9

El Salvador: infraestructura rural
Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes
(2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo IR	0.7	4.6	5.5	4.7	6.5	3.4	2.0
Agua y saneamiento	4.8	-	-	7.3	-	0.1	1.0
Caminos rurales	84.4	93.2	165.5	138.1	170.2	176.0	66.2
Vivienda y urbanización	11.5	28.7	17.8	15.3	31.7	27.5	10.6
Infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria	10.2	59.7	18.9	10.2	29.3	23.5	12.2
Infraestructura de gestión hídrica (riego)	2.8	-	2.4	-	-	-	0.4
Riesgo por catástrofes IR	-	-	0.8	54.8	32.4	7.2	7.6

Fuente: Icefi/FIDA, con base en Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo con la metodología GPDR.

alcanzar los USD 165.5 millones. En este rubro cobran importancia el programa de conservación de la red vial del Fondo de Conservación Vial (Fovial) y el de construcción de la carretera del norte y rehabilitación de caminos rurales, en el marco de Fomilenio. En 2012, el rubro mostró una ejecución de USD 176 millones.

Es también importante el rubro de *infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria*, que durante el período representó alrededor del 12.2 por ciento del eje de IR, anualmente, en promedio. En 2008 y 2011 se evidenciaron aumentos que provocaron que los montos devengados se situaran en USD 59.7 millones y USD 29.3 millones, respectivamente, en comparación con los USD 10.2 millones de 2007 y 2010. Para el último año de este estudio, el monto se ubicó en USD 23.5 millones. Son relevantes las actividades de infraestructura en Puerto de La Unión, que ejecuta la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) y el programa de comunidades solidarias rurales del Fondo de Inversión para el Desarrollo Local de El Salvador.

En seguida se encuentra el rubro de *vivienda y urbanización*, que muestra altibajos durante la serie, pues inició con un monto de USD 11.5 millones, en 2007, para luego elevarse hasta los USD 31.7 millones, en 2011, y finalizar, sin embargo, con USD 27.5 millones, un año más tarde. En este caso, entraña una mayor relevancia el programa de vivienda y desarrollo del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), y las inversiones del Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo).

En cuanto a *agua y saneamiento*, el rubro representa el 1 por ciento del eje de IR anualmente, en promedio; destaca, en este caso, lo que ejecuta la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Se destinaron para el rubro USD 15.7 millones en 2007; USD 20.9 millones en 2010, y USD 7.4 millones en 2012.

De menor peso resulta el rubro de *infraestructura de gestión hídrica (riego)*, en el cual se observan montos únicamente durante 2007 (USD 2.8 millones) y 2009 (USD 2.4 millones). El destino de estos fondos fue el programa de captación de agua, almacenamiento y uso para fines de riego de la región nororiental del MAG.

El *gasto administrativo* del eje de IR se sitúa en alrededor del 2 por ciento anual, en promedio,

con un total devengado de USD 0.7 millones en 2007. Esta cantidad se incrementó a USD 6.5 millones en 2011, pero un año más tarde se redujo a USD 3.4 millones.

Finalmente, el rubro de *riesgo por catástrofes* —que consiste en programas destinados a la prevención y al manejo de desastres, reconstrucciones y rehabilitaciones— representa alrededor del 7.6 por ciento anual del eje de IR, en promedio. A partir de 2009 registró montos devengados de USD 0.8 millones, cantidad que al siguiente año aumentó considerablemente, pues alcanzó los USD 54.8 millones, aunque sufrió un desplome al final del período en estudio, situándose en USD 7.2 millones. Son importantes para el rubro los gastos del programa de emergencia, rehabilitación y reconstrucción de la red vial dañada por la depresión tropical 12E, ejecutado por el MOP, así como el programa de Construcción, Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas - Emergencia Nacional, del mismo Ministerio.

Entre las instituciones con mayor contribución, en orden de importancia, se encuentran las siguientes: Fondo de Conservación Vial; Fomilenio; Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano; Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador; Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma; Fondo Nacional de Vivienda Popular, entre otros.

3.4.1.4 El Salvador: protección ambiental

El gasto en *protección ambiental (PA)* corresponde únicamente a un 1.2 por ciento del GPDR salvadoreño, así como a un 0.2 por ciento del gasto público total, de manera anual, en promedio. Inicia el período de análisis con USD 15.8 millones, para concluir en 2012 con USD 12.4 millones. Esto demuestra que el tema ambiental no forma parte de las prioridades nacionales y no se percibe como un componente importante del desarrollo rural.

Aquellos gastos que pueden considerarse directamente como *protección del medio ambiente* corresponden a aproximadamente un 56.4 por ciento del eje de PA, como promedio anual; muestran un monto devengado de USD 10.1 millones en 2007, que se reduce hasta USD 5 millones, en 2012. El gasto de este rubro es impulsado por los programas de apoyo a la gestión ambiental y reducción de riesgo que ejecuta el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En seguida se encuentran *otros programas vinculados* con recursos naturales, rubro que

Tabla 10
El Salvador: protección ambiental
Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes
(2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo PA	20.9	2.4	5.0	2.8	4.2	4.8	27.2
Diversidad biológica y paisaje	0.7	-	-	0.0	0.0	0.0	0.1
Conservación de áreas protegidas	1.1	0.4	-	1.7	0.1	0.8	3.5
Otros programas vinculados con recursos naturales	0.5	-	0.1	-	1.3	1.8	5.3
Protección del medio ambiente	0.3	4.3	4.9	11.9	11.0	5.0	56.4
Riesgo por catástrofes PA	1.8	1.7	1.9	1.7	-	-	7.5

Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a la metodología GPDR.

representa, durante el período, alrededor del 5.3 por ciento anual, en promedio. Es importante mencionar que no fue posible identificar montos devengados en el marco de este rubro durante 2008 y 2010; sin embargo, en 2007 se registró una gasto de USD 1.3 millones, cantidad que ascendió a USD 1.8 millones en 2012. Los mayores gastos se han dado en el programa de gobernanza ambiental territorial del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De manera similar, no es posible identificar ejecuciones presupuestarias relacionadas con el rubro de *conservación de áreas protegidas* durante 2007 y 2009. Este rubro representa, en promedio, un 3.5 por ciento anual del eje de PA, registrando un monto de USD 0.4 millones en 2008, con un ligero aumento en 2012 (USD 0.8 millones) que obedece principalmente a los gastos del programa de consolidación y administración de áreas protegidas del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con menor representación dentro del eje de PA (0.1 por ciento anual, en promedio) se encuentra el rubro de *diversidad biológica y paisaje*, el cual presenta un monto devengado de USD 0.05 millones durante todo el período en estudio (2007-2012).

El *gasto administrativo* del eje de PA es en extremo relevante, pues constituye el segundo con mayor peso estructural, con un 27.2 por ciento como promedio anual. Para este efecto se destinaron USD 3.5 millones en 2007, cantidad que aumentó a USD 4.8 millones en 2012.

Finalmente, es importante mencionar que el gasto para *riesgo por catástrofe* del eje de PA representa, en promedio, un 7.5 por ciento anual, con un devengado de USD 1 millón en 2007, monto que luego se incrementó a USD 1.7 millones en 2010. No se identificaron gastos relacionados con este rubro en 2011 y 2012.

Son relevantes para el eje las siguientes instituciones: Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (Indes), Instituto Salvadoreño de Turismo (Istu), Presidencia de La Republica y el Ramo de Educación.

3.4.1.5 El Salvador: tejido social e identidad cultural

El eje de *tejido social e identidad cultural (TS)* de El Salvador representa tan solo un 1.3 por ciento anual, en promedio, del GPDR, así como un 0.2 por ciento del gasto público total. En efecto, en este caso se encuentran pocos rubros que puedan identificarse como rurales, es decir, con una clara orientación hacia la conformación del tejido social salvadoreño. Al igual que en el caso de la *protección ambiental*, se evidencia que este no constituye un tema relevante para los hacedores de políticas públicas en el país.

Sin embargo, se encuentran algunas ejecuciones, sobre todo relacionadas con el rubro de *cultura y deportes*, el cual comienza

Tabla 11
El Salvador: tejido social e identidad cultural
Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes
(2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo TS	1.2	1.2	1.2	-	-	-	3.9
Cultura y deportes	12.8	12.8	15.7	17.9	5.0	21.6	96.1

Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a la metodología GPDR.

el período en estudio con una asignación de USD 12.8 millones, aunque presenta un incremento, hasta alcanzar los USD 21.6 millones en 2012. Ello se debe a un incremento en el gasto del programa Concultura del Mined, así como a los gastos de la Secretaría de Cultura, que concierne a la Presidencia de la República.

Pese a que la inversión destinada a fortalecer el tejido social salvadoreño es magra, el *gasto administrativo* representa, anualmente, alrededor del 3.9 por ciento del eje de TS, en promedio, con un monto similar (USD 1.2 millones) en los tres años en que se logra identificar: de 2007 a 2009.

Las instituciones vinculadas con el eje son, en orden de importancia fiscal, las siguientes: Ministerio de Educación; Presidencia de la República; Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU); Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (Indes).

3.4.2 Fuentes de financiamiento del gasto público para el desarrollo rural

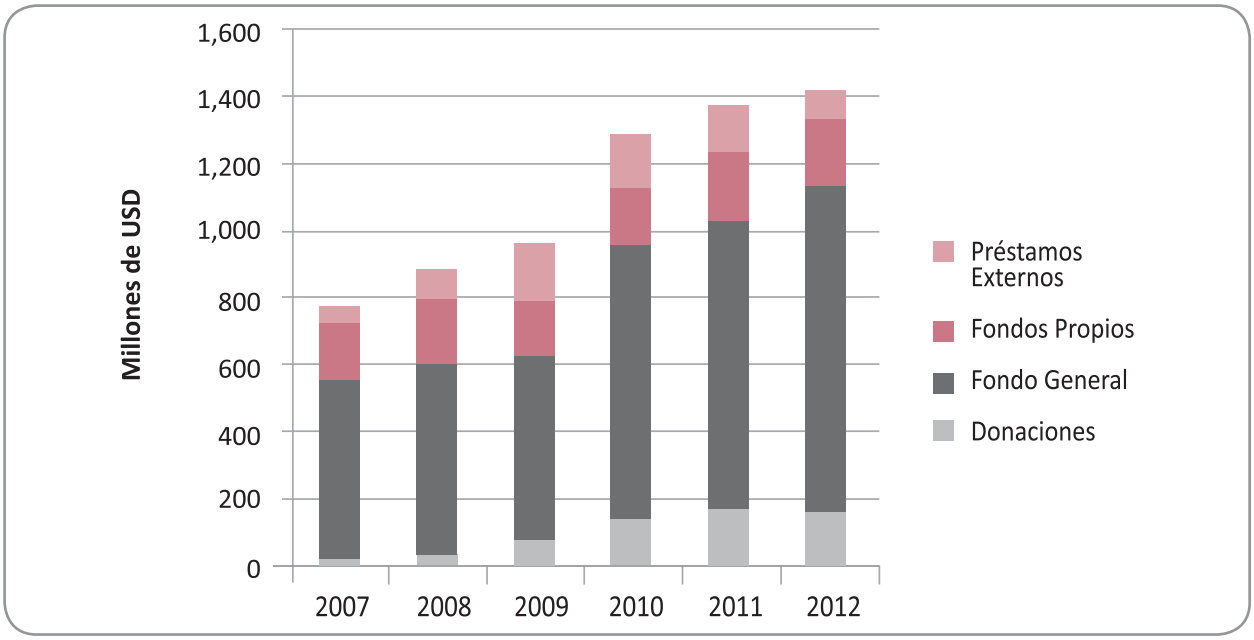
Los recursos destinados al desarrollo rural provienen de diversas fuentes, entre las provienen de diversas fuentes, entre las que destaca el *fondo general* que, en el período en estudio, representó el 64.2 por ciento (USD 4,311.6 millones) del total de las fuentes de financiamiento. Este fondo se compone principalmente de la recaudación de impuestos.

Por su parte, los *fondos propios* representan, en promedio, alrededor del 16.5 por ciento anual (USD 1,110 millones) del financiamiento del GPDR. Los montos de este rubro han sido bastante irregulares: inician con un 22.4 por ciento del financiamiento del GPDR, en 2007, y finalizan con un peso del 13.8 por ciento, en 2012.

En seguida se encuentran los préstamos externos, con USD 707.2 millones durante el lapso que se estudia, lo cual representa el 10.5

Gráfica 11

El Salvador: fuentes de financiamiento del GPDR (2007-2012)



Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda de El Salvador, de acuerdo a la metodología GPDR.

por ciento del GPDR. Este rubro se conforma con el capital que proporcionan acreedores externos, ya sea bancos privados internacionales u organismos multilaterales de desarrollo.

Finalmente, las *donaciones* ascienden a USD 589.1 millones (8.8 por ciento del GPDR) en todo el período analizado; muestran una tendencia creciente, ya que pasan de USD 13.9 millones, en 2007, a USD 161.5 millones, en 2012.

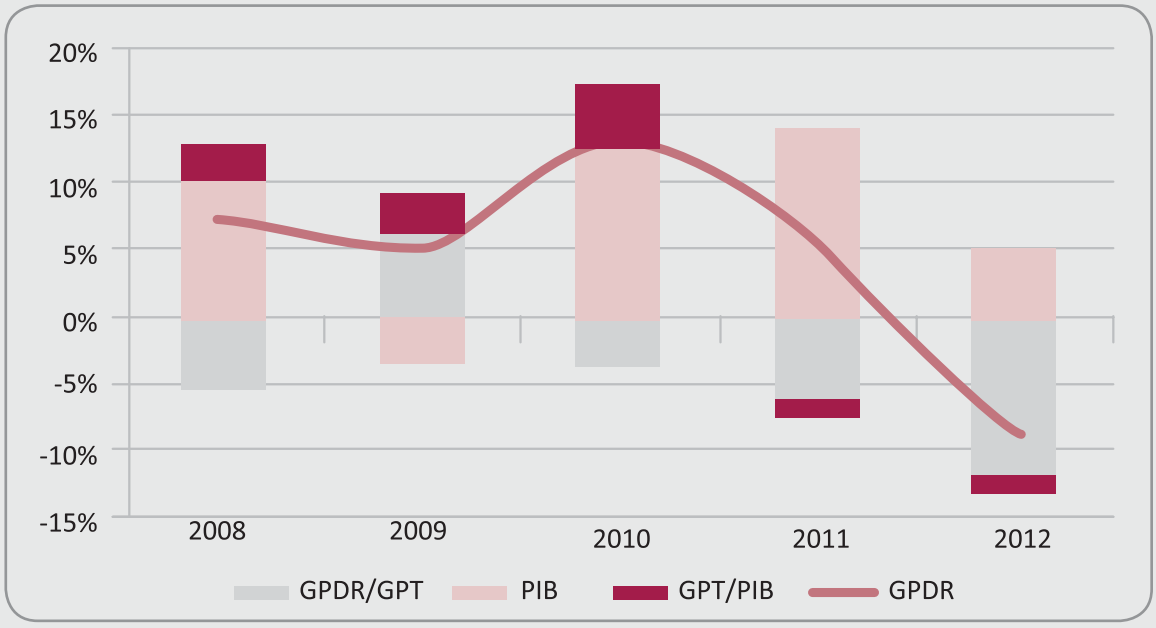
Recuadro 3
El gasto público en desarrollo rural y su relación con el ciclo económico

Cuando se analiza el gasto público conviene destacar la relación que existe entre el desenvolvimiento de la política fiscal y su relación con el ciclo económico, pues ello permite comprender desde otra perspectiva el comportamiento que ha presentado el GPDR durante el período en estudio.

Con base a Molina (2000), es posible proponer un análisis que permite descomponer el GPDR en tres partes: intención del Estado de invertir en desarrollo rural (GPDR /gasto público total), el tamaño del sector público (gasto público total/PIB) y el tamaño promedio de la economía. Estas descomposiciones son particularmente útiles para explicar cómo contribuye cada uno de estos tres componentes en el GPDR de un país.

Gráfica 12

El Salvador: descomposición del GPDR de acuerdo a tasas de crecimiento 2008-2012 (Cifras en porcentaje)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos del Ministerio de Hacienda, estandarizado según el FMI (2001) y estadísticas del Banco Central de Reserva.

El impacto de la crisis económica mundial fue mayor en el 2009, tal como lo refleja una caída en la producción en términos nominales del 3.6 por ciento; no obstante, el GPDR creció a una tasa del 10 por cierto como resultado de la implementación de una política anti cíclica, que permitió que el gasto público como porcentaje del PIB incrementará en un 30 por ciento, a pesar de que la prioridad fiscal cayera un 12 por cierto. Esto como efecto del Plan Global Anti Crisis; que comprendió cuatro componentes: apoyo a la producción y generación de empleo; sistema de protección social universal y políticas sociales estratégicas; fortalecimiento de las finanzas públicas; y políticas de Estado. Dentro de las medidas de protección social y

de política social que tuvieron incidencia en aumentar el gasto público pueden mencionarse la ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias, ampliación del Programa de Alimentación Escolar, dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos, garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública y dotación de medicamentos esenciales.

En el año 2010, la economía dio síntomas de mejoras al aumentar en precios corrientes un 3.7 por ciento; sin embargo el GPDR tuvo un crecimiento extraordinario del GPDR en 33.4 por cierto, el mayor del periodo en estudio; explicado por el incremento en la prioridad fiscal de más de 45 puntos porcentuales.

Situación similar sucedió en el año 2011, donde el PIB nominal se acrecentó en un 8 por cierto, así como el tamaño del Estado en un 10.1% que determinó en buena medida el aumento del GPDR en 7.3 por ciento, pese a la caída en la prioridad fiscal en un 9.8 por ciento.

Finalmente, en 2012 se observa un leve incremento de 2.9 por cierto en el GPDR que fue motivada principalmente por el incremento en la prioridad fiscal y al crecimiento económico, a pesar de la disminución de 7.6 por ciento del tamaño del Estado.

Con lo anterior se debe concluir que, la prioridad política en el GPDR debe ir más allá del crecimiento económico. Si el desarrollo rural es parte de una decisión política de Estado, entonces se deberá aumentar su prioridad fiscal (el tamaño del gasto en desarrollo rural, como porcentaje del presupuesto público) y su prioridad macroeconómica (el tamaño del gasto en desarrollo rural, como porcentaje del PIB).

4. Consideraciones finales

Las desigualdades en las condiciones de vida entre pobladores urbanos y rurales son evidentes a partir de las estadísticas oficiales. Las estadísticas de salud y educación de El Salvador no difieren considerablemente de las del resto de países del CA4 (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador), y existen diferencias significativas en los servicios básicos prestados en el área rural en comparación con el área urbana.

Sin embargo, con respecto al gasto público destinado al desarrollo rural (GPDR), el análisis de la política fiscal revela que en el esfuerzo por el desarrollo rural hay un incremento de la prioridad fiscal (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño del presupuesto) y macroeconómica (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño de la economía). En el caso del primero de estos parámetros, se pasó de un 13.9 por ciento, en 2007, a un 18.4 por ciento, en 2012. Por su parte, la prioridad macroeconómica subió de un 3.8 por ciento a un 6 por ciento durante el período analizado.

El Salvador —al igual que el resto de países del CA4— le apuesta mayoritariamente a los programas de protección social, que ocupan más de la mitad del total (54.6 por ciento) del GPDR, en promedio. El monto total del eje fue, en 2007, de USD 514 millones, cantidad que creció de manera sostenida hasta alcanzar los USD 704.9 millones, en 2012.

El fortalecimiento del sector rural (FSR) salvadoreño representa el 24 por ciento anual del GPDR, y cerca del 4 por ciento anual del gasto público total, en promedio. El monto devengado por el sector fue de USD 106.2 millones, en 2007, y alcanzó un valor de USD 450.5 millones, en 2012. Son importantes para este eje los gastos que el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ha destinado a la gestión financiera, capacitación y asistencia técnica a las municipalidades.

Por su parte, los gastos más importantes para el eje de infraestructura rural — que representa alrededor del 18.6 por ciento del GPDR, y cerca del 3 por ciento del gasto total, de manera anual, en promedio. Al inicio del período analizado (2007), se destinaron USD 114.5 millones (0.6 por ciento del PIB) a este efecto, mientras que en 2012 este mismo monto fue de USD 237.7 millones, de manera nominal (1 por ciento del PIB)— se presentan en el programa de conservación de la red vial del Fondo de Conservación Vial, y en la construcción de la carretera del norte y la rehabilitación de caminos rurales, en el marco del Fomilenio.

En el eje de tejido social e identidad cultural, El Salvador gasta anualmente un 1.3 por ciento del GPDR, en promedio. En este caso, muestran una importante participación la Secretaría de Cultura y el programa Concultura del Ministerio de Educación (Mined).

Finalmente, el eje de protección ambiental corresponde únicamente a un 1.2 por ciento del GPDR salvadoreño, así como a un 0.2 por ciento del gasto público total, de manera anual, en promedio. Inicia el período de análisis con USD 15.8 millones, para concluir en 2012 con USD 12.4 millones. Esto. En este eje se presentan gastos prioritariamente administrativos por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los datos muestran pocos rubros que puedan identificarse como rurales y con una clara orientación hacia la conformación del tejido social salvadoreño. Al igual que en el caso de la protección ambiental, se evidencia que este no es un tema relevante para los hacedores de políticas públicas en el país.

La principal fuente de financiamiento para el GPDR son los fondos generales del Estado salvadoreño, los cuales constituyen alrededor

de un 64.2 por ciento anual, en promedio. Por su parte, los fondos propios han representado un 16.5 por ciento (USD 1,110 millones) y los préstamos externos han aportado USD 707.2 millones entre 2007 y 2012 (10.5 por ciento del GPDR). Con menor representación (8.7 por ciento anual, en promedio) se ubican las donaciones que, en el período, contribuyeron con USD 589.1 millones.

Finalmente, aún queda por resolver ¿cuál es el impacto de la inversión en el desarrollo rural? ¿Cuánto es lo que hay que invertir? ¿En qué hay que invertir? ¿Con qué institucionalidad se dará respuesta al reto del desarrollo rural?

En este sentido, cabe subrayar que las sociedades centroamericanas necesitan reconocer que el desarrollo rural constituye un elemento indispensable del desarrollo general e integral de los pueblos. Durante mucho tiempo se han mantenido concepciones que constriñen o limitan la visión sobre aquello que es rural, y sobre cómo esta área se vincula con el área urbana. También se ha obviado la consideración acerca de las influencias mutuas entre lo urbano y lo rural. No obstante, en la actualidad resulta evidente que el equilibrio en los órdenes social, político, económico y cultural de las naciones pasa por trascender estos enfoques, para estimar que el área rural va más allá de lo agrario, la agricultura, y pasa por dinámicas territoriales complejas en donde se está jugando el éxito futuro, tanto en lo económico, como en lo político y social.

5. Recomendaciones

Es imperante que en El Salvador se apruebe una política nacional de desarrollo rural respaldada en la creación de ley específica para este tema. En esta se debe reflejar su visión multisectorial, así como el ente rector que permita la coordinación interinstitucional de las dependencias estatales que, al mejorar en este aspecto, podrían producir impactos relevantes y mayor eficiencia en el uso de los recursos destinados al desarrollo rural.

El Salvador debe evaluar la efectividad de los diversos programas, especialmente el de entrega de semillas y fertilizantes. Con el fin de reorientar recursos hacia programas que han demostrado tener mayor impacto como lo son los relacionados con la agricultura familiar.

Es preciso que los países de la región transiten a presupuestos que permitan visibilizar las inversiones en desarrollo rural. Para ello es necesario adoptar metodologías innovadores que, por un lado, reflejen las metas y resultados esperados y, por el otro, permitan identificar a las personas beneficiarias de las erogaciones públicas.

Es necesario comprender que el desarrollo rural va más allá de lo agropecuario, por lo que las inversiones en el fortalecimiento del sector rural deben buscar apoyar tanto las actividades agropecuarias como las no agropecuarias; es importante que se invierta más en rubros como investigación o asistencia técnica.

En ese sentido, el objetivo de los programas de protección social debería ser contribuir a cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural, especialmente en temas como la educación y la salud. En el caso de la primera, es urgente garantizar que los niños, niñas y adolescentes que habitan en la zona rural asistan a la escuela, pero que además se creen las condiciones adecuadas para que continúen sus estudios, hasta llegar a la educación superior. En el caso de la salud, se requiere asegurar la cobertura médica en las distintas regiones del área rural.

Las inversiones en infraestructura rural deben ir encaminadas a garantizar los bienes públicos más elementales para la población rural: agua y saneamiento, luz eléctrica, caminos rurales, vivienda.

En la parte ambiental, es preciso que las inversiones se orienten al aseguramiento de medidas de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que contribuyan a la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar de la población rural.

Finalmente, en el tejido social e identidad cultural es importante hacer esfuerzos desde el presupuesto público para incrementar las asignaciones en aspectos tales como la cultura y el deporte, así como la protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas.

Es imprescindible, entonces, plantear una agenda concreta para el desarrollo rural en la que se visibilicen tanto las metas a alcanzar en esta materia y su impacto sobre el bienestar de la población rural, como los recursos —humanos, materiales y financieros— necesarios para su implementación. Los Estados centroamericanos deberán, urgentemente, plantear pactos fiscales que promuevan aumentos de los ingresos públicos, al tiempo en que se mejore la calidad e institucionalidad del gasto público en general y, en particular, aquel dirigido al desarrollo rural, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

Bibliografía

BID (2005). *Estrategia de desarrollo rural.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAC (2010). *Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030* (Ecadert). San José, Costa Rica: Consejo Agropecuario Centroamericano.

De Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D., & Valdés , A. (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development.* World Bank.

Digestyc (2012). *Aspectos metodólogicos EHPM 2008-2012.* El Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.

Dirven, M., Echeverri Perico, R., Sabalain, C., Rodríguez, A., Candia Baeza, D., Peña, C., & Faiguenbaum, S. (2011). *Hacia una nueva definición de rural, con fines estadísticos en América Latina.* Comisión Ecónomica para América Latina y el Caribe (Cepal).

FAO (2006). *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público.* Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FIDA (1996). *Taller de capacitación: «El uso de Internet en apoyo al desarrollo rural»*. Sucre, Bolivia; Puebla, México; Santiago, Chile: Fidamerica.

FMI (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Gómez, S. (2001). *La nueva ruralidad: ¿qué tan nueva?* Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.

Icefi (2012a). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis.* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Icefi (2012b). *Estudio sobre gasto público en seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: ejercicio piloto, resultados preliminares.* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

IICA (2000). *Nueva ruralidad.* Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INE (2006). *Glosario de las principales definiciones: Encuesta nacional de condiciones de vida.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

INE (2011). *Metodología de la XLIV Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples EHPM*. Honduras: Instituto Nacional de Estadística de Honduras.

PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A (1988). «Handbook of Development Economics». En *The concept of development* (págs. 9-26).

Anexo 1

Anexo 1

Definición operativa de la nomenclatura del GPDR

Código	Identificación	Descripción
1	Fortalecimiento del sector rural	Son todas aquellas erogaciones que buscan incrementar la producción y la productividad agrícola y no agrícola en las zonas rurales
100	Gasto administrativo	Gastos realizados en la gestión administrativa de programas y proyectos de instituciones que apoyan el fortalecimiento del sector rural. Incluye sueldos, honorarios y servicios.
110	Fortalecimiento y gestión de los territorios	Programas y proyectos de fortalecimiento, modernización y descentralización de instituciones que apoyan el desarrollo rural.
a.	Atención directa al productor	Incluye la inversión que realiza el Estado de forma directa con el productor agrícola y no agrícola.
121	Agricultura familiar y seguridad alimentaria	Programas y proyectos destinados de manera específica a la lucha contra la inseguridad alimentaria a través de la producción familiar de alimentos (economía de subsistencia).
122	Actividades agropecuarias	Gastos realizados por el sector público en cultivos, ganadería, pesca y acuicultura, silvicultura, apicultura, etc.
123	Actividades no agropecuarias	Gastos realizados por el sector público en procesamiento artesanal y agroindustrial, servicios, turismo y esparcimiento, etc.
124	Asistencia técnica	Servicios de capacitación y asistencia técnica a los productores. Excluye asistencia financiera, dotación de materiales y equipo.
125	Insumos	Dotación de fertilizantes, pesticidas, semillas y otros insumos agropecuarios.
126	Capital	Programas de crédito y asistencia técnica financiera. Incluye maquinaria.
127	Programas mixtos de atención al productor	Gastos realizados por programas integrales que combinan actividades agropecuarias y no agropecuarias, asistencia técnica, insumos y capital.
b.	Soporte al sector rural	Las erogaciones que van encaminadas a crear el entorno propicio para el incremento de la producción y productividad
131	Investigación	Administración y gestión de organismos gubernamentales dedicados a la investigación aplicada y desarrollo experimental en actividades agropecuarias y no agropecuarias.
132	Educación agrícola	Programas de educación enfocados en desarrollar técnicas agropecuarias. Escuelas con orientación agrícola.
133	Regularización de la propiedad rural	Administración de asuntos y servicios de conservación, bonificación o expansión de tierras de labranza; reforma agraria y colonización de tierras; supervisión y reglamentación del sector agrícola.
134	Políticas de apoyo al comercio y servicios de información	Producción y difusión de información general, documentación técnica y estadística sobre asuntos y servicios agrícolas orientados al apoyo del comercio a lo interno y externo del país. Excluye asistencia técnica y capacitaciones.
135	Comercio, distribución, almacenamiento y depósito	Programas relacionados con la comercialización, venta y acceso a los alimentos, así como el mantenimiento de sistemas de almacenaje de granos básicos.

Código	Identificación	Descripción
136	Integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones con fines de lucro.	Organización y participación de redes formales e informales construidas en las zonas rurales, tales como organizaciones de pequeños y medianos productores, cooperativas y otras colectividades rurales.
137	Seguros	Desarrollo del mercado de seguros, así como pago de primas y asistencia técnica relacionada con el tema.
140	Riesgo por catástrofes	Programas destinados a la prevención y al manejo de desastres, reconstrucciones y rehabilitaciones.
2	**Programas de protección social**	Son todas las erogaciones encaminadas a brindar las condiciones necesarias para la protección social de las personas rurales. En este eje se incluyen los programas de educación, salud y aquellas relacionas con las transferencias que realiza el Estado ya sea en efectivo o en especie.
200	Gasto administrativo	Gastos realizados en la gestión administrativa de programas y proyectos de protección social. Incluye sueldos, honorarios y servicios.
a.	Educación	Se incluyen los gastos relacionados con los distintos niveles educativos
211	Enseñanza prescolar y enseñanza primaria	Prestación de educación previa a la primaria al nivel 0 de la CINE-97,[6] y prestación de educación primaria al nivel 1 de la CINE-97.
212	Enseñanza secundaria	Prestación de educación en los niveles 2 y 3 de la CINE-97.
213	Enseñanza postsecundaria no terciaria	Prestación de educación postsecundaria no terciaria al nivel 4 de la CINE-97.
214	Enseñanza terciaria	Prestación de educación terciaria al nivel 5 de la CINE-97.
215	Educación no atribuible a ningún nivel	Prestación de educación no definida por niveles. Excluye capacitaciones agrícolas.
216	Servicios auxiliares de la educación	Administración, inspección, gestión y apoyo del transporte, la alimentación, el alojamiento, la atención médica y odontológica y otros servicios auxiliares conexos, principalmente para los estudiantes, sea cual fuere su nivel educativo.
217	Investigación y desarrollo: educación	Administración y gestión de organismos gubernamentales dedicados a la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con educación. Donaciones, prestaciones y subsidios en apoyo a la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la educación y realizados por órganos como institutos de investigación y universidades.
218	Educación n.e.p.	Incluye asuntos y servicios de educación que no pueden asignarse a 211, 212, 213, 214, 215, 216 y 217.
b.	Salud	Los desembolsos del Estado en salud incluyen los gastos en servicios prestados en los distintitos niveles de atención. Incluye el material y equipo así como la investigación relacionada a la salud.
221	Productos, útiles y equipos médicos	Incluye los medicamentos, prótesis, útiles y equipos médicos y otros productos relacionados con la salud, obtenidos por particulares o familias y proporcionados normalmente por farmacéuticos o proveedores de equipos médicos. Se trata de productos que se consumen fuera de las instalaciones o centros de salud.

6 Clasificación Internacional Normalizada de la Educación; fue concebida por la Unesco a principios de los años setenta como un «[...] instrumento idóneo para el acopio, compilación y presentación de estadísticas de educación en los distintos países y también en un plano internacional».

Código	Identificación	Descripción
222	Servicios para pacientes externos	Este grupo cubre los servicios médicos, dentales y paramédicos prestados por médicos, dentistas, paramédicos y auxiliares a pacientes que acuden a consultas externas. Los servicios pueden prestarse en casa, en consultorios individuales o colectivos, en dispensarios o ambulatorios de hospitales, o en otros centros semejantes.
223	Servicios hospitalarios	Este grupo comprende los servicios de hospitales generales y especializados, centros médicos, centros de servicios de maternidad, residencias de ancianos y residencias de convalecencia que proporcionan servicios principalmente a pacientes ingresados. No incluye instalaciones como los hospitales militares de campaña, los quirófanos, las clínicas y los dispensarios que prestan servicios exclusivamente a los pacientes de consulta externa.
224	Servicios de salud pública	Administración, inspección, gestión o apoyo de los servicios de salud pública, como la gestión de los bancos de sangre, diagnóstico de enfermedades, prevención, vigilancia, recopilación de datos epidemiológicos, servicios de planificación familiar, etc.
225	Investigación y desarrollo: salud	Administración y gestión de los organismos gubernamentales dedicados a la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la salud. Donaciones, prestaciones o subsidios en apoyo a la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la salud, realizados por órganos no gubernamentales, como institutos de investigación y universidades.
226	Salud n.e.p.	Administración, gestión o apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales en materia de salud; preparación y ejecución de legislación y normas de actuación sobre prestación de servicios de salud. Incluye asuntos y servicios de salud que no pueden asignarse a 221, 222, 223, 224 y 225.
c.	Protección social	Los desembolsos del Estado en protección social incluyen los gastos en servicios y transferencias (en efectivo y especie) a personas y familias.
231	Ayuda alimentaria	Exclusivamente, la dotación de alimentos a familias de escasos recursos y con riesgo de inseguridad alimentaria.
232	Transferencias	Protección social en forma de prestaciones en efectivo a familias con bajos ingresos.
233	Familia e hijos	Protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo. Excluye ayuda alimentaria.
234	Exclusión social	Protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a las víctimas de la exclusión social o a las personas que son vulnerables a la exclusión social (por ejemplo, las personas indigentes, las personas con escasos ingresos, etc.) Derechos humanos (civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales).
235	Empleo	Programas de intermediación laboral y emprendedurismo.
240	Riesgo por catástrofe	Programas destinados a la prevención y al manejo de desastres; reconstrucciones y rehabilitaciones.

Código	Identificación	Descripción
3	**Infraestructura rural**	Son todas las erogaciones encaminadas a la creación y mantenimiento de la infraestructura rural. En este eje se incluyen los programas de agua y saneamiento, caminos rurales, energía eléctrica, vivienda y gestión hídrica.
300	Gasto administrativo	Gastos realizados en la gestión administrativa de programas y proyectos de infraestructura rural. Incluye sueldos, honorarios y servicios.
310	Agua y saneamiento	Administración de los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua; supervisión y regulación de todos los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable, incluidos la pureza del agua, los precios y los controles de cantidad.
320	Caminos rurales	Inversiones realizadas tanto en los estudios como en la ampliación y mantenimiento de terracería, así como asfalto de carreteras y su mantenimiento.
330	Energía eléctrica	Administración de asuntos y servicios relacionados con la electricidad; transmisión y distribución de la misma.
340	Vivienda y urbanización	Eliminación de tugurios relacionada con la creación de viviendas; adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas; construcción o adquisición y remodelación de unidades de vivienda. Administración de asuntos y servicios relacionados con la urbanización.
350	Infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria	Inversiones realizadas en infraestructura rural que no pueden asignarse a 310, 320, 330 y 340. Excluye infraestructura productiva del sector agrícola.
360	Infraestructura de gestión hídrica	Obras de infraestructura hídrica que incluyen: almacenamiento de agua (represas y reservorios), conducción (canales y bocatomas), además de iniciativas de riego tecnificado. Conjunto de medidas y acciones destinadas a poner el recurso hídrico en disponibilidad para los distintos usuarios.
370	Riesgo por catástrofe	Programas destinados a la prevención y al manejo de desastres, reconstrucciones y rehabilitaciones.
4	**Protección ambiental**	Las erogaciones encaminadas a proteger el medio ambiente, incluyendo bosques, diversidad biológica y paisajes, conservación de áreas protegidas
400	Gasto administrativo	Gastos realizados en la gestión administrativa de programas y proyectos de protección ambiental. Incluye sueldos, honorarios y servicios.
401	Bosques	Administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con bosques.
402	Diversidad biológica y paisaje	Supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con la protección de la diversidad biológica y del paisaje.
403 404	Incendios forestales Conservación de áreas protegidas	Servicios de lucha y prevención contra incendios forestales. Programas destinados exclusivamente a la conservación del patrimonio natural y cultural del país.
405	Otros programas vinculados con recursos naturales	Actividades que no pueden asignarse a 401, 402, 403 y 404.
406	Protección del medio ambiente	Regulación, supervisión, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales para promover la protección del medio ambiente; preparación y ejecución de legislación y normas de actuación en lo referente

Código	Identificación	Descripción
		a la prestación de servicios de protección del medio ambiente; producción y difusión de información general, capacitación, documentación técnica y estadísticas sobre la protección del medio ambiente.
407	Riesgo por catástrofe	Programas destinados a la prevención y al manejo de desastres, reconstrucciones y rehabilitaciones.
5	**Tejido social e identidad cultural**	Son las erogaciones que se destinar para facilitar la creación de redes y organizaciones sin fines de lucro, el apoyo a la cultura y deportes, así como la protección jurídica y desarrollo de los pueblos indígenas.
500	Gasto administrativo	Gastos realizados en la gestión administrativa de programas y proyectos de tejido social e identidad cultural. Incluye sueldos, honorarios y servicios.
501	Integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones sin fines de lucro	Organización y participación de redes formales e informales construidas en las zonas rurales, tales como asociaciones civiles para el cumplimiento de actividades socioculturales y grupos que velan por el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de su comunidad.
502	Cultura y deportes	Prestación de servicios deportivos, recreativos y culturales (campos de deporte, pistas de atletismo, cuadriláteros de boxeo, pistas de patinaje, gimnasios, bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, salones de exposición, monumentos, edificios y lugares históricos, etc.).
503	Protección jurídica y desarrollo de los pueblos indígenas	Tribunales de justicia civil y penal; defensores del pueblo; derechos humanos (civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales) dirigidos a los pueblos indígenas. Actividades que brindan oportunidades de desarrollo económico y social.

Anexo 2

Anexo 2.1 Países seleccionados: población y estructura poblacional según características varias (personas y porcentajes)

		Guatemala (2011)	El Salvador (2012)	Honduras (2012)	Nicaragua (2012)
Población total		**14,636,487**	**6,249,262**	**8,218,756**	**5,953,181**
Área	Urbana	7,096,381	3,910,412	3,742,599	3,410,066
	Rural	7,540,106	2,338,850	4,476,157	2,543,115
Sexo	Hombre	7,163,013	2,952,771	4,004,228	2,928,959
	Mujer	7,473,474	3,296,491	4,214,527	3,024,223
Edad	De 0 a 6	2,512,560	713,334	1,182,744	889,013
	De 7 a 12	2,356,848	771,309	1,178,065	829,568
	De 13 a 17	1,834,778	759,412	1,074,765	683,122
	De 18 a 64	7,231,964	3,509,979	4,289,083	3,224,678
	De 65 años y más	700,337	495,228	494,099	326,460
Estructura poblacional		**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Área	Urbana	48.5	62.6	45.5	57.3
	Rural	51.5	37.4	54.5	42.7
Sexo	Hombre	48.9	47.2	48.7	49.2
	Mujer	51.1	52.8	51.3	50.8
Edad	De 0 a 6	17.2	11.4	14.4	14.9
	De 7 a 12	16.1	12.3	14.3	13.9
	De 13 a 17	12.5	12.2	13.1	11.5
	De 18 a 64	49.4	56.2	52.2	54.2
	De 65 años y más	4.8	7.9	6.0	5.5

Fuente: Icefi/Fida, con base en datos de encuestas de hogares de cada país.

Anexo 2.2 Países seleccionados: consulta médica ante eventualidad de salud por área (en porcentajes)

	Total	Urbano	Rural
Guatemala			
Médico	41.2	53.1	28.4
Se automedicó	20.4	19.4	21.6
No hizo nada	12.2	10.6	13.9
Familiares o miembros del hogar	8.4	5.8	11.3
Enfermera o auxiliar de enfermería	7.9	4.8	11.2
Personal de farmacia	4.9	4.5	5.3
Promotor, vigilante o guardián de salud	3.6	1.1	6.2
Curandero, hierbero, naturista	1.1	0.7	1.5
Comadrona	0.2	0.1	0.3
Otro	0.2	0.1	0.2
El Salvador			
Doctor(a)	58.3	61.3	54.3
No consultó con nadie	40.9	38.2	44.5
Promotor(a) de salud	0.3	0.1	0.6

	Total	Urbano	Rural
Enfermero(a)	0.2	0.1	0.4
Farmacéutico(a)	0.2	0.2	0.2
Curandero(a)	-	-	0.1
Familiar o amigo(a)	-	0.1	-
Honduras			
Consultó a médico u otra persona	45.5	48.5	43.0
Nicaragua			
Consultó a médico u otra persona	49.7	54.9	43.4

Fuente: Icefi/Fida, con base en datos de encuestas de hogares de cada país.

Anexo 2.3

Países seleccionados: principales tasas del mercado laboral por sexo y área (en porcentajes)

	Total			Hombre			Mujeres		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Guatemala									
Tasa de participación económica	64.4	66.4	62.2	86.3	82.9	90.0	44.9	52.2	36.7
Tasa de ocupación	97.5	97.0	98.1	98.2	97.2	99.1	96.4	96.8	95.7
Tasa de desempleo	2.5	3.0	1.9	1.8	2.8	0.9	3.6	3.2	4.3
Tasa de inactividad	35.6	33.6	37.8	13.7	17.1	10.0	55.1	47.8	63.3
El Salvador									
Tasa de participación económica	61.8	63.0	59.7	79.5	76.1	85.2	46.8	52.4	35.8
Tasa de ocupación	93.9	93.8	94.2	92.7	92.1	93.8	95.7	95.8	95.2
Tasa de desempleo	6.1	6.2	5.8	7.3	7.9	6.2	4.3	4.2	4.8
Tasa de inactividad	38.2	37.0	40.3	20.5	23.9	14.8	53.2	47.6	64.2
Honduras									
Tasa de participación económica	59.9	60.0	59.8	81.9	75.0	87.6	40.4	48.0	32.5
Tasa de ocupación	95.6	93.1	97.9	96.6	93.8	98.6	93.8	92.3	96.1
Tasa de desempleo	4.4	6.9	2.1	3.4	6.2	1.4	6.2	7.7	3.9
Tasa de inactividad	40.1	40.0	40.2	18.1	25.0	12.4	59.6	52.0	67.5
Nicaragua									
Tasa de participación económica	76.7	75.4	78.6	88.2	84.5	93.3	66.0	67.6	63.2
Tasa de ocupación	93.6	91.9	96.2	94.4	92.1	97.1	92.6	91.5	94.6
Tasa de desempleo	6.4	8.1	3.8	5.6	7.9	2.9	7.4	8.5	5.4
Tasa de inactividad	23.3	24.6	21.4	11.8	15.5	6.7	34.0	32.4	36.8

Fuente: Icefi/Fida, con base en datos de encuestas de hogares de cada país.

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

FIDA
Invertir en la población rural