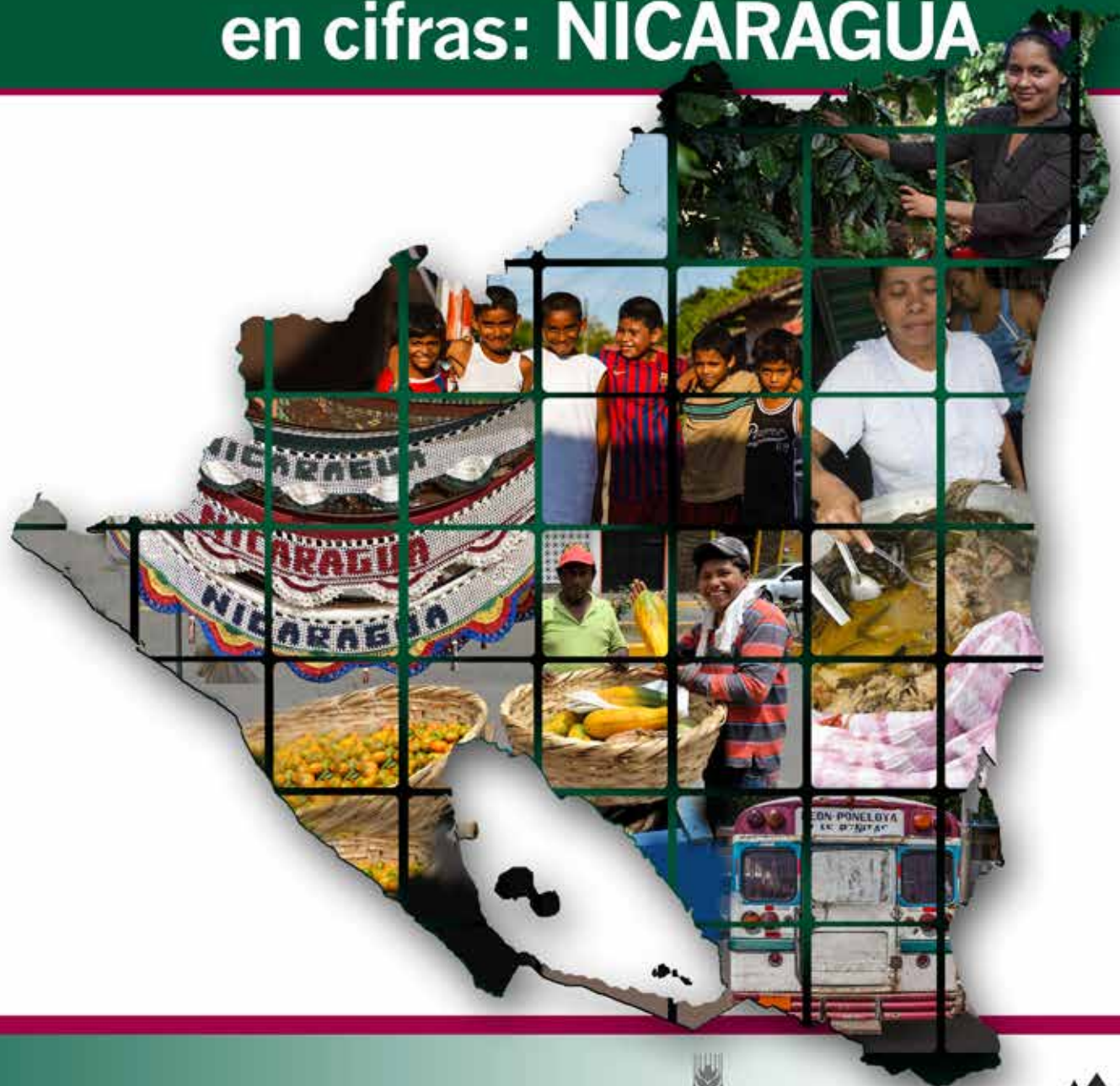




Política fiscal y desarrollo rural en **CENTROAMÉRICA**

Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: NICARAGUA



Invertir en la población rural



INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

Desarrollo rural de
Centroamérica en cifras:



NICARAGUA

Distribución Gratuita

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 y James Rodríguez

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: NICARAGUA

ISBN: 978-9929-674-08-0

“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.”



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 Nicaragua, entre 2007 y 2012 el gasto público orientado al desarrollo rural fue, en promedio, de USD 542 millones, lo que podría parecer una cantidad considerable; sin embargo, una lectura de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural, hay una pérdida de prioridad fiscal y macroeconómica.

Palabras clave: Nicaragua, 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 Nicaraguan case, between 2007 and 2012 the average public spending was USD 542 millions; it might be seem as a considerable amount, but a fiscal policy analysis reveals there is a loss in fiscal and macroeconomic priority of rural development.

Keywords: Nicaragua, 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)	29
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 Nicaragua	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 Nicaragua	44
3.4.1. GPDR por eje temático	46
3.4.1.1 Nicaragua: fortalecimiento del sector rural (FSR)	46
3.4.1.2 Nicaragua: programas de protección social	50
3.4.1.3 Nicaragua: infraestructura rural	53
3.4.1.4 Nicaragua: protección ambiental	54
3.4.1.5 Tejido social e identidad cultural en Nicaragua	56
3.4.2 Nicaragua: fuentes de financiamiento del gasto público para el desarrollo rural	
4. Consideraciones finales	61
5. Recomendaciones	65
Referencias bibliográficas	69
Anexos	71

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. Nicaragua: erogaciones totales por funciones del Gobierno. Presupuesto devengado en millones de dólares (2007-2012)	43
Tabla 6. Nicaragua: principales indicadores del gasto público en desarrollo rural (2007-2012)	45
Tabla 7. Nicaragua: fortalecimiento del sector rural. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	47
Tabla 8. Nicaragua: programas de protección social. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	50
Tabla 9. Infraestructura rural en Nicaragua: presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	54
Tabla 10. Protección ambiental en Nicaragua: presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	55

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. Nicaragua: estructura porcentual de las erogaciones por funciones de gobierno (2007-2012)	44
Gráfica 4. Nicaragua: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, en millones de US\$, prioridad macroeconómica y fiscal)	45
Gráfica 5. Nicaragua: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, estructura porcentual por eje temático)	46
Gráfica 6. Nicaragua: gasto en atención directa al productor, fortalecimiento del sector rural (GPDR, 2007-2012)	48
Gráfica 7. Nicaragua: gasto en soporte al sector rural, fortalecimiento del sector rural (GPDR, 2007-2012)	49
Gráfica 8. Nicaragua: gasto en educación, programas de protección social (GPDR, 2007-2012)	51
Gráfica 9. Nicaragua: gasto en salud, programas de protección social (GPDR, 2007-2012)	52
Gráfica 10. Nicaragua: gasto en protección social, programas de protección social (GPDR, 2007-2012)	53
Gráfica 11. Nicaragua: gasto en programas de protección ambiental (GPDR, 2007-2012)	56
Gráfica 12. Nicaragua: fuentes de financiamiento del GPDR (2007-2012)	57
Gráfica 13. Nicaragua: descomposición del GPDR de acuerdo a tasas de crecimiento 2008-2012 (Cifras en porcentaje)	58

ALBA	Alternativa Bolivariana de las Américas
ANA	Autoridad Nacional del Agua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
<i>Ecadert</i>	<i>Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial</i>
FAO (siglas en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
Fonadefo	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
GRAAN	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte
GRAAS	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur
GRUN	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
HIPC (siglas en inglés)	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Inatec	Instituto Nacional Tecnológico
Ineter	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
Inide	Instituto de Desarrollo Rural
Inifom	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
Inpesca	Instituto Nicaragüense de Pesca y Acuicultura
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
Intur	Instituto Nicaragüense de Turismo
Invur	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
IR	Infraestructura rural
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal
Marena	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MDRI (siglas en inglés)	Iniciativa de Alivio Multilateral
Mefcca	Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa
Mific	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
Mined	Ministerio de Educación
Minsa	Ministerio de Salud
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
ONG	Organización no gubernamental
PA	Protección ambiental
PGR	Presupuesto general de la República
PIB	Producto interno bruto
<i>PNDH</i>	<i>Plan nacional de desarrollo humano</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	Programas de protección social
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TSIC	Tejido social e identidad cultural



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 influyen 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, pobreza, 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 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: Nicaragua*. Si bien el título del texto indica de entrada que el país cuyo análisis se focaliza es Nicaragua, bien vale la pena destacar que también se hacen referencias comparativas relevantes con otros países de la región, a saber, Honduras, El Salvador y Guatemala. Estos países, denominados en su 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.



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 77.6 por 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 Nicaragua, el GPDR fue, en promedio entre 2007 y 2012, USD 542 millones, con una leve alza, ya que pasó de USD 463.1 millones, en 2007, a USD

619.1 millones, en 2012. Sin embargo, una lectura de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural, se evidencia 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 caso de la primera, el GPDR pasó de representar un 28.1 por ciento, en 2007, a un 24.9 por ciento, en 2012; mientras que la prioridad macroeconómica cayó 6.4 por ciento al 6 por ciento del PIB. En promedio, en este periodo de tiempo, Nicaragua invirtió a penas USD 0.66 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.



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 the 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 Nicaragua, between 2007 and 2012, the GPDR was on average USD 542 million; a slight increase was observed as it rose from USD 463.1 million in 2007 to USD 619.1 million in 2012. However, readings of fiscal policy reveal a different picture in rural development for fiscal loss 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 28.1 percent in 2007 to 24.9 percent in 2012; while the macroeconomic priority fell from 6.4 percent

to 6 percent of GDP. On average, in this period, Nicaragua barely invested USD 0.66 for each person who lived in rural areas.

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. Las consideraciones finales y el anexo 1 se sustituirán por los siguientes textos (no tomar en cuenta la numeración).



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.

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.

Nicaragua utiliza un criterio demográfico y funcional y, hasta cierto punto tautológico, al definir lo urbano como «población que reside en el conjunto de localidades urbanas, es decir en las cabeceras municipales y las localidades con 1,000 habitantes y más que poseen características tales como trazado de calles, servicios de luz eléctrica, establecimientos comerciales e industriales, entre otras» (Dirven *et al.*, 2011:87). De manera opuesta, la población rural es aquella «que reside en el conjunto de localidades rurales, es decir, las con menos de 1,000 habitantes que no cuentan con ninguna estructura urbanística» (*Ibid:* 87).

No cabe duda que los criterios para la definición de ruralidad usados actualmente en los países son arbitrarios y presentan sesgo al equiparar características básicas — que sería deseable que tuvieran todos los individuos, independientemente del lugar donde habiten— como sinónimos de lo urbano, dejando a lo rural como un residual del que es preciso escapar.

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	<i>Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público</i>	<i>Estrategia de desarrollo rural</i>	<i>Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030</i>
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 benefician 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)

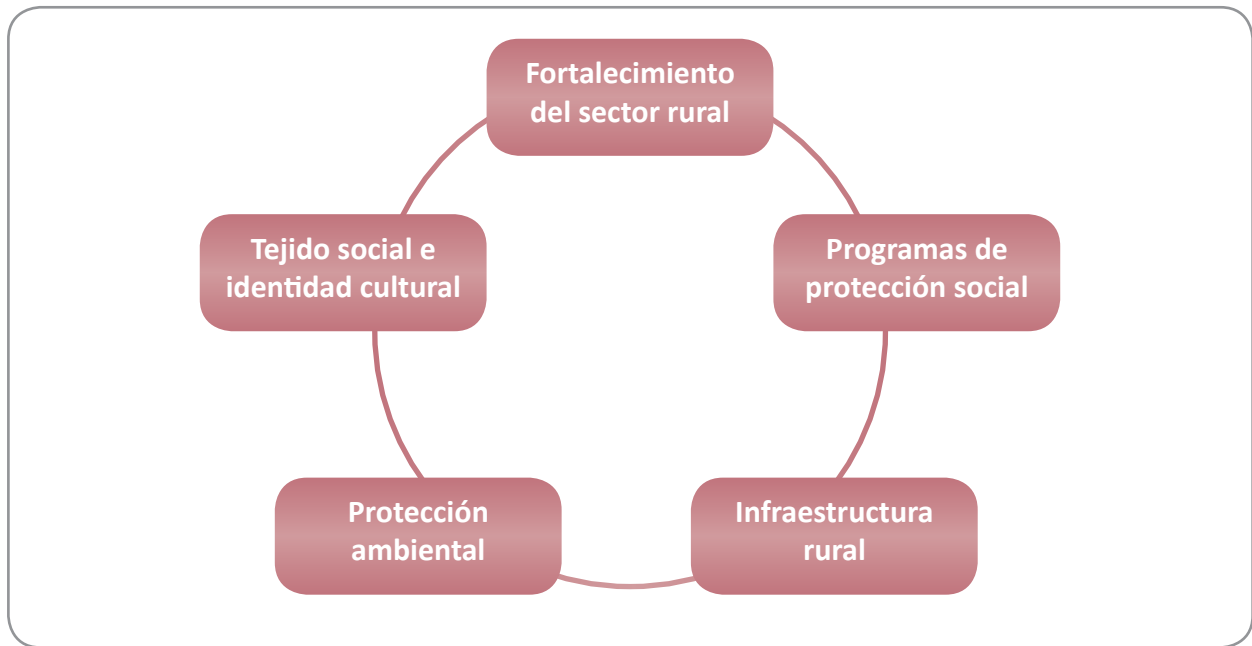
Dada la manera como están ordenados los presupuestos públicos y su propósito contable, no es posible identificar sin ambigüedades la totalidad de las líneas de acción de las estrategias, las cuales siguen una lógica distinta en la que se repiten ciertos esfuerzos en distintos ejes. Por ese motivo, en 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

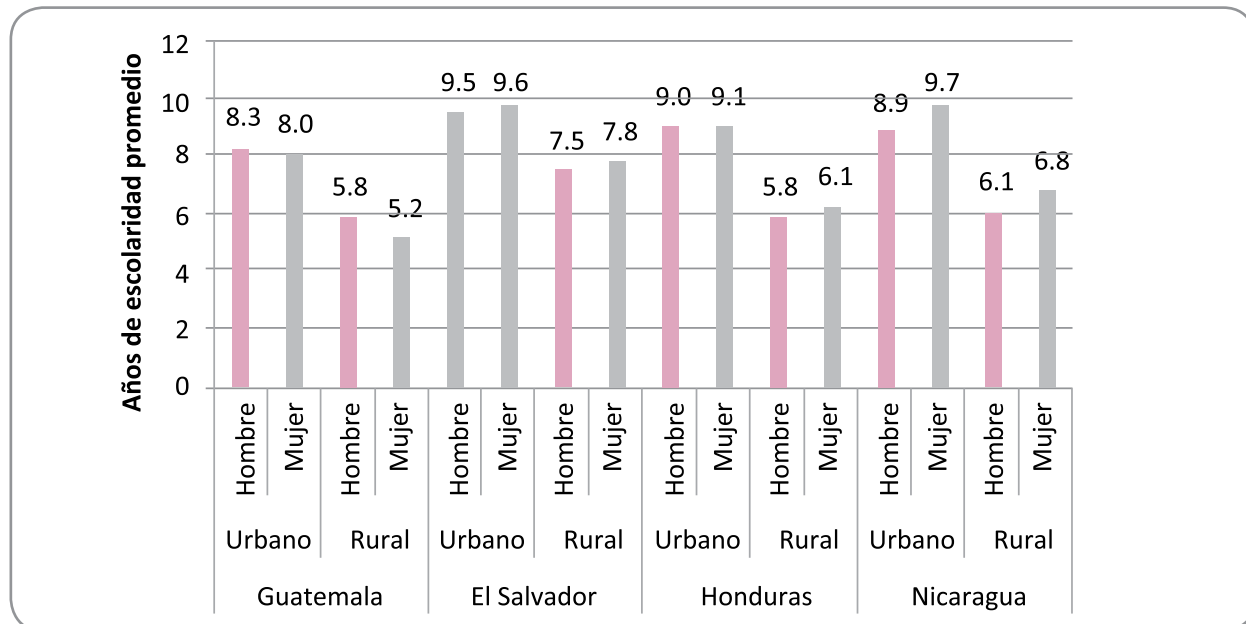
Países seleccionados: incidencia de pobreza según distintas medidas de bienestar
Personas y porcentajes

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.

Hoy en día, el Estado nicaragüense carece de una política de desarrollo sectorial integral dirigida al medio rural, lo que puede limitar el proceso de ordenamiento de la inversión

pública en este sector. No obstante, durante los últimos tres mandatos gubernamentales —incluido el Gobierno actual— se han impulsado estrategias de desarrollo rural enfocadas primordialmente en el fortalecimiento del sector productivo, que representa la base económica del país y la principal fuente de empleos en el sector 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 (Sicoín), del Ministerio de Finanzas Pública de Guatemala; la Secretaría de Finanzas (Sefin), el Portal de Instituciones Descentralizadas de la Sefin 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

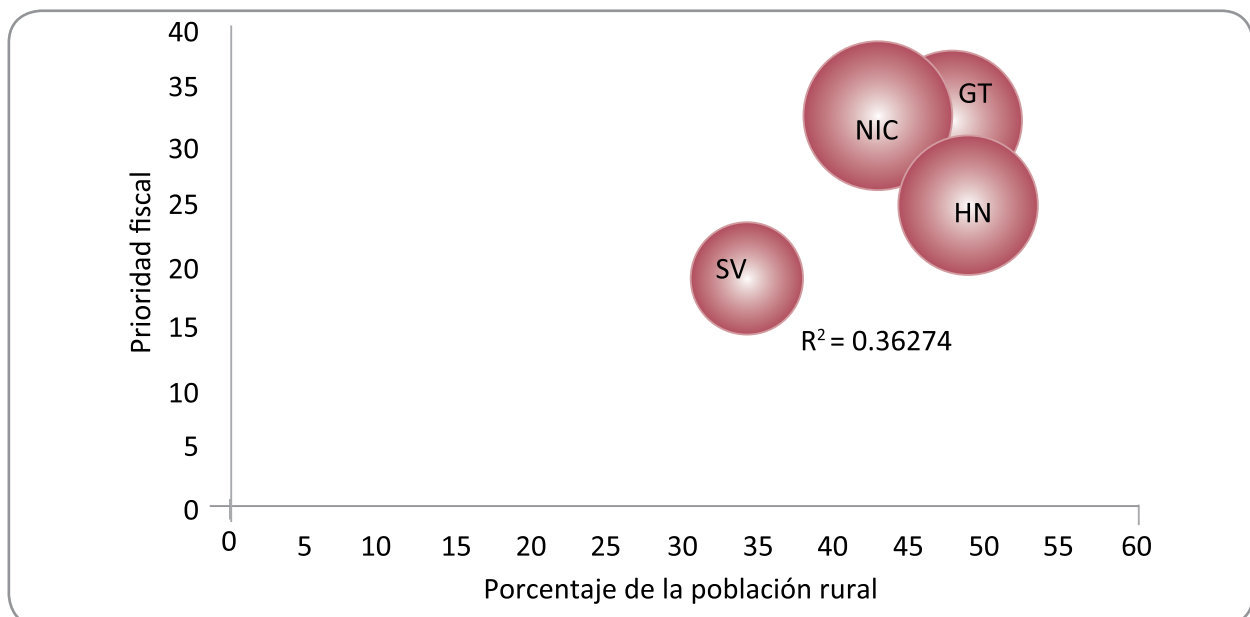
del PIB, en 2007, a un 7.7 por ciento, en 2012; en tanto como porcentaje del presupuesto público pasó de representar un 22.4 por ciento, en 2007, a un 20 por ciento, en 2012. En promedio, en este lapso, Honduras invirtió apenas USD 0.95 por cada persona que habitaba en la zona rural.

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 levemente, 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

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 Sefin, el Portal de Instituciones Descentralizadas de la Sefin y el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras; y el Ministerio de Hacienda de Nicaragua, estandarizado según el FMI (2001).

incremento del GPDR ha tenido, al aumentarlo 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 Nicaragua

3.1 Características sociodemográficas

Nicaragua cuenta con una población rural de 2.5 millones de habitantes. En esta área hay un 46.2 por ciento de la población que es menor de 18 años y, además, cerca de la mitad (48.6 por ciento) de las personas son mujeres.

El área rural contribuye con el 64.1 por ciento de los individuos que viven en situación de pobreza en todo el país, en comparación con el 35.9 por ciento del área urbana. Solamente un 25.2 por ciento de las viviendas ubicadas en la zona rural cuenta con un material robusto para la construcción de las paredes (bloque de cemento, piedra o loseta de concreto). En cuanto a servicios básicos, un 25.7 por ciento de las viviendas rurales posee servicio de agua por tubería; solo 3 de cada 100 hogares tienen inodoro conectado a la alcantarilla o fosa séptica, y únicamente el 47 por ciento cuenta con servicio de energía eléctrica.

En Nicaragua, la tasa de alfabetismo rural es del 72 por ciento y las personas que provienen de hogares ubicados en esta zona tienen, en promedio, 4.6 años de escolaridad, en comparación con los 8.4 años de quienes viven en zonas urbanas. En el área rural, el 77.8 por ciento de los niños y niñas asiste a la escuela, en comparación con un 91.3 por ciento que acude en el área urbana. Entre los niños y niñas que no asistieron a la escuela, la proporción que afirma no hacerlo por falta de recursos económicos es mayor en el área urbana que en la rural (22 por ciento en el primer caso, y 17 por ciento en el segundo).

En cuanto al acceso general a la salud, proporciones similares de las poblaciones rural y urbana muestran alguna afección en el período previo a la encuesta (38 por ciento

y 34 por ciento, respectivamente). De esos subgrupos, un 43 por ciento del área rural reporta haber consultado a un salubrista. Durante el embarazo, un 83 por ciento de las madres en áreas rurales indica cuatro o más visitas de atención prenatal; de ellas, un 79 por ciento reporta a un profesional de la salud como persona que atendió el parto.

La tasa de desempleo en el sector rural es del 3.8 por ciento. El 62 por ciento de la población ocupada del área rural se dedica a actividades agrícolas o vinculadas con los recursos naturales; además, son importantes para la ocupación el comercio y el sector de restaurantes y hoteles, que absorben a un 12.6 por ciento de esa población. También se muestran participaciones relevantes de la industria manufacturera y los servicios comunales, sociales y personales (5.7 por ciento y 3.8 por ciento, respectivamente).

3.2 Marco legal e institucional

El marco legal vinculado con el desarrollo rural en Nicaragua es amplio, aunque todavía no se cuenta con una ley específica sobre la materia (lo que puede mejorar en el futuro si se alcanzan los consensos políticos necesarios).⁴ Sin embargo, en las últimas décadas el marco jurídico del país se ha fortalecido, de manera que la legislación vinculada con el desarrollo rural es profusa. Se han aprobado leyes más específicas que fomentan la protección y el respeto por los habitantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes, que son mayoritariamente rurales. En 2013 se aprobó la *Ley de Turismo Rural Sostenible* y también se promovieron iniciativas para el desarrollo del sector productivo. En el transcurso del presente documento se muestra cuáles de estas leyes comprometen recursos del presupuesto general de la República (PGR).

4 Durante la gestión del presidente Arnoldo Alemán (1997-2001) se diseñó una iniciativa que contemplaba incorporar una ley de esta índole, pero finalmente no se concretó.

En el nivel gubernamental, doce instituciones nacionales (centralizadas y descentralizadas) se encuentran relacionadas con el desarrollo rural del país. Estas entidades diseñan sus políticas con base en el *Plan nacional de desarrollo humano (PNDH)*, elaborado por el actual Gobierno de Nicaragua, denominado Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN). Las acciones contempladas en el PNDH buscan generar empleos y crecimiento económico sostenible, aumento de las exportaciones e inversiones, e incremento del ingreso para reducir la pobreza económica y fomentar el desarrollo humano de la población (GRUN, 2012).

El Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor) es la entidad gubernamental que ha liderado por años las principales iniciativas de desarrollo rural con enfoque productivo. Algunas organizaciones sociales y profesionales del país tienen un destacado rol en el fomento del desarrollo de las comunidades rurales, al igual que organizaciones no gubernamentales (ONG) de origen internacional y/o nacional, pues han ejecutado programas y proyectos en áreas estratégicas como la agricultura, pecuaria, educación, salud, agua y saneamiento, vivienda, medio ambiente y cultura, entre otras. Algunas de estas ONG también brindan servicios financieros a pequeños y medianos productores que normalmente son excluidos del financiamiento que ofrece la banca formal del país.

En la actualidad, Nicaragua carece de una política pública de desarrollo sectorial integral dirigida al medio rural. No obstante, es importante mencionar que se han realizado esfuerzos en los últimos años en este sentido; tal es el caso del programa sectorial de desarrollo rural productivo sostenible, conocido como Prorural. Esta iniciativa tiene carácter incluyente y busca reducir la pobreza, mejorar la seguridad alimentaria y minimizar la vulnerabilidad de las comunidades rurales.

También se ejecutan programas y proyectos con componentes rurales en todos los sectores; en especial, se han realizado fuertes inversiones en los sectores *energético y vivienda de interés social*.

Es importante mencionar que desde 2007 Nicaragua tiene un convenio de cooperación con la República Bolivariana de Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), en cuyo marco se ejecutan programas de apoyo a diversos sectores, algunos de ellos vinculados con el ámbito rural.

3.3 El gasto público total (según clasificación del FMI)

Antes de indagar con mayor detalle en el gasto público destinado al área rural es pertinente mostrar el comportamiento del gasto público de Nicaragua 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 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

Tabla 5

Nicaragua: erogaciones totales⁵ 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	5.2	8.9	13.7	15.1	17.1	17.4	0.6 %
Asuntos económicos	219.2	272.3	257.1	264.1	282.3	308.1	13.0 %
Defensa	48.2	42.7	45.3	48.8	55.5	72.8	2.5 %
Educación	300.9	353.1	388.9	386.5	399.3	426.7	18.2 %
Orden público y seguridad	125.0	148.9	138.4	143.4	153.7	170.2	7.1 %
Protección del medio ambiente	10.8	7.8	6.3	6.6	7.4	10.4	0.4 %
Protección social	158.6	206.3	245.8	262.3	288.6	332.0	12.1 %
Salud	283.8	332.0	359.3	374.9	401.1	465.7	17.9 %
Servicios públicos generales	461.8	512.5	510.1	525.3	601.1	651.2	26.4 %
Vivienda y servicios comunitarios	33.6	40.5	32.1	32.6	40.1	36.7	1.7 %
Total	1,647.1	1,925.0	1,996.9	2,059.7	2,246.1	2,491.2	100.0 %

Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con el FMI (2001).

presupuestos públicos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, utilizando como referencia el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* (FMI, 2001) para el período 2007-2012.

En la tabla 5 se aprecian las erogaciones de las grandes categorías de funciones gubernamentales del presupuesto devengado de Nicaragua. Se presenta información sobre gastos del gobierno central y las entidades descentralizadas. El presupuesto total corresponde a USD 1,647.1 millones, en 2007, y a USD 2,491.2 millones, en 2012.

La estructura porcentual del presupuesto de Nicaragua (véase gráfica 3) revela que, en mayor orden de importancia, se ubican los *servicios públicos generales*, con alrededor del 26 por ciento del gasto público total, en promedio. Ello equivale a USD 651.2 millones devengados en 2012. Los servicios públicos generales incluyen fondos 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 y con similares montos devengados, a la *educación y la salud*. En conjunto representan, en promedio, alrededor del 36 por ciento del presupuesto. Para la primera, que incluye todos los niveles educativos, se destinó, en el último año analizado, USD 426.7 millones, mientras que para la segunda el monto fue de USD 465.7 millones del presupuesto devengado.

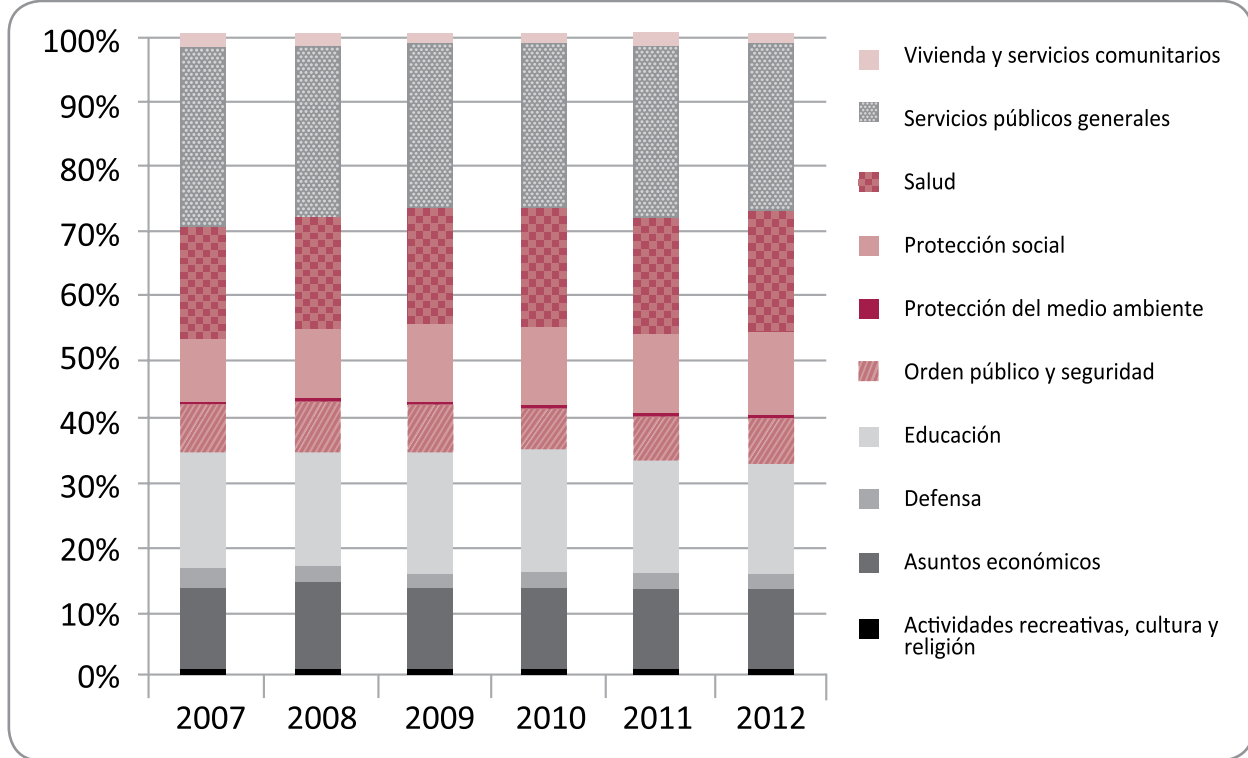
Los *asuntos económicos* representan un 13 por ciento del presupuesto devengado, en promedio. Este rubro incluye apoyo a las actividades comerciales e industriales, así como al transporte, las comunicaciones y las obras públicas.

A la *protección social* se destinan, en el último año analizado (2012), USD 332 millones. Este rubro se refiere a las transferencias

⁵ Incluyen transferencias.

Gráfica 3

Nicaragua: estructura porcentual de las erogaciones por funciones de gobierno (2007-2012)



Fuente: Icefi/Fida, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con FMI (2001).

en efectivo o en especie por enfermedad e incapacidad, el cuidado dirigido a personas de edad avanzada, el desempleo, la vivienda social y el abordaje de problemas vinculados con la exclusión social.

En Nicaragua, los grandes perdedores son las actividades de *protección del medio ambiente* y las *actividades recreativas, cultura y religión* que, en conjunto, son responsables del 1 por ciento de la estructura porcentual del gasto público en todos los años analizados.

3.4 El gasto público en desarrollo rural en Nicaragua

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

En el período objeto de estudio, el GPDR fue, en promedio, de USD 542 millones, con una leve alza: de USD 463.1 millones, en 2007, se pasó a USD 619.1 millones, en 2012. Sin embargo, una lectura de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural, se evidencia 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 caso de la primera, el GPDR pasó de representar un 28.1 por ciento, en 2007, a un 24.9 por ciento, en 2012; y la prioridad macroeconómica cayó de 6.4 por ciento a 6 por ciento del PIB.

Tabla 6

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

Variable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Millones de dólares de cada año	463.1	534.8	533.0	544.4	557.6	619.1	542.0
Millones de dólares de 2007	463.1	470.1	464.2	434.1	411.8	428.8	445.3
Como porcentaje del PIB	6.4 %	6.6 %	6.7 %	6.5 %	5.9 %	6.0 %	6.4 %
Como porcentaje del presupuesto público	28.1 %	27.8 %	26.7 %	26.4 %	24.8 %	24.9 %	26.4 %
Per cápita anual, en dólares de cada año	189.52	216.98	214.34	216.91	219.93	241.63	216.55
Per cápita anual, en dólares de 2007	189.52	190.72	186.66	172.93	162.43	167.38	178.27
Per cápita diario, en dólares de cada año	0.52	0.59	0.59	0.59	0.60	0.66	0.59
Per cápita diario, en dólares de 2007	0.52	0.52	0.51	0.47	0.45	0.46	0.49

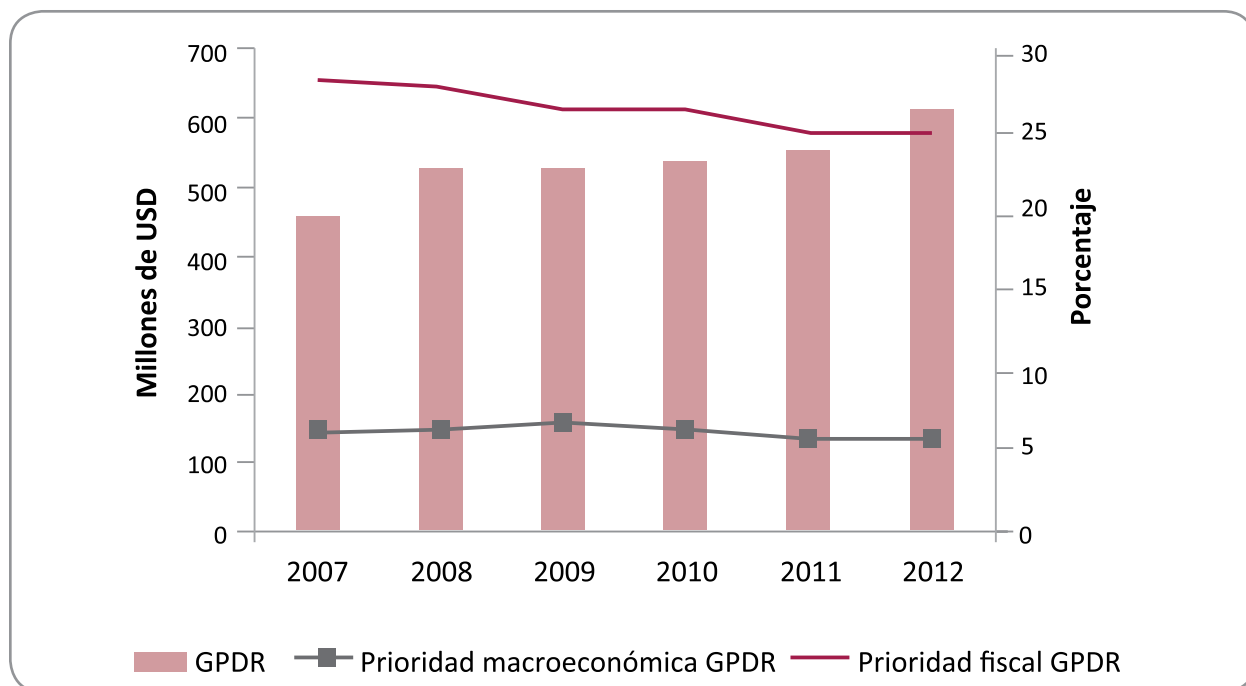
Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR

No obstante, las asignaciones en términos per cápita han aumentado un 27 por ciento, al pasar de USD 189.5, en 2007, a USD 241.6, en 2012. En ese año, Nicaragua invirtió diariamente la cantidad de USD 0.66 por cada persona que habitaba en la zona rural.

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 60.8 por ciento; en este eje se incluyen las erogaciones orientadas a educación, salud y protección social. En seguida se

Gráfica 4

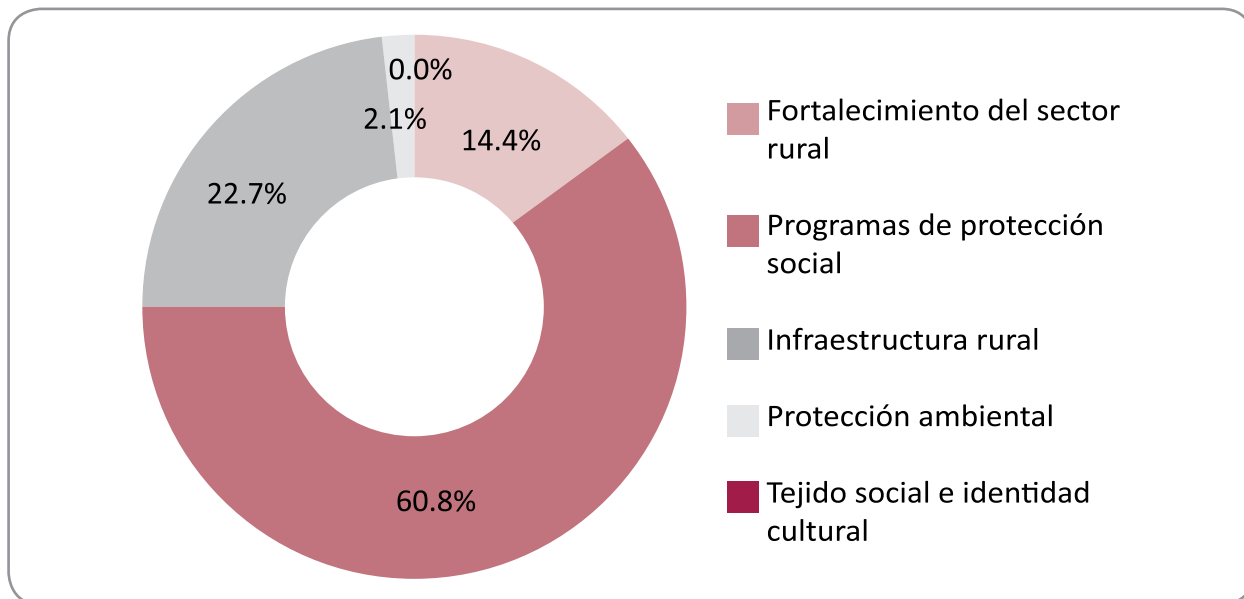
Nicaragua: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, en millones de dólares, prioridad macroeconómica y fiscal)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Gráfica 5

Nicaragua: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, estructura porcentual por eje temático)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

encuentran los programas encaminados a la infraestructura rural en esos seis años (22.7 por ciento del GPDR total), donde aparecen proyectos de caminos rurales, agua y saneamiento, energía eléctrica, vivienda y urbanización. Con un 14.4 por ciento del gasto orientado al desarrollo rural se observa el eje de fortalecimiento del sector rural (FSR), relacionado con la atención directa al productor y soporte al sector rural en general.

Los ejes con menos recursos son protección ambiental y tejido social e identidad cultural; el primero ascendió a un 2.1 por ciento del GPDR, mientras que el último eje representó menos de un 0.1 por ciento. Ello refleja el desinterés, desde el Estado, de contemplar un desarrollo integral que tome en cuenta estos temas.

3.4.1 GPDR por eje temático

A continuación se profundizará el GPDR por eje, identificando los programas y proyectos específicos hacia los cuales se han destinado los esfuerzos del Estado nicaragüense 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 Nicaragua: fortalecimiento del sector rural (FSR)

El *fortalecimiento del sector rural (FSR)* representa aproximadamente el 14 por ciento anual del GPDR y, aproximadamente, el 3.8 por ciento anual del gasto público total, en promedio. El monto devengado por el sector es de USD 95.4 millones, en 2007, y alcanza un valor de USD 66.5 millones, en 2012 (véase tabla 7).

Tabla 7

Nicaragua: 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	21.0	15.4	7.6	13.2	10.5	11.6	16.9 %
Fortalecimiento institucional y gestión de los territorios (entidades que apoyan el desarrollo rural)	19.9	14.0	9.7	12.2	13.1	10.3	16.9 %
Agricultura familiar y seguridad alimentaria	-	-	7.2	5.1	3.2	3.1	4.0 %
Actividades agropecuarias (cultivos, ganadería, pesca y acuicultura, silvicultura, etc.)	3.7	16.3	5.7	1.5	3.3	1.4	6.8 %
Actividades no agropecuarias (procesamiento artesanal y agroindustrial, servicios, turismo y esparcimiento, etc.)	-	-	-	4.1	5.7	6.2	3.4 %
Asistencia técnica (servicios)	4.3	5.7	5.3	8.1	9.1	10.2	9.1 %
Insumos (semillas, fertilizantes, otros)	10.0	21.6	4.6	9.0	12.6	16.1	15.7 %
Capital (maquinaria y equipo y créditos)	-	5.8	5.4	2.5	-	1.6	3.3 %
Programas mixtos de atención al productor	27.8	21.1	0.9	-	-	1.6	11.0 %
Investigación	8.9	8.6	7.2	-	-	-	5.3 %
Regularización de la propiedad rural	-	-	1.2	1.1	1.1	1.3	1.0 %
Comercio de distribución, almacenamiento y depósito de granos	-	3.6	1.0	-	0.4	-	1.1 %
Integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones con fines de lucro	-	0.3	12.5	9.6	0.5	3.2	5.6 %

Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Primero se analizan aquellos rubros del eje de FSR que corresponden al *gasto en atención directa al productor* (véase Gráfica gráfica 6). Entre estos destaca considerablemente el rubro relativo a insumos (*semillas, fertilizantes, otros*) que, durante el período, representó cerca de un 15.7 por ciento del gasto público para el fortalecimiento del sector rural. Esto obedece al programa productivo alimentario del Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor).

El siguiente es el rubro de *programas mixtos de atención al productor* (11 por ciento anual de FSR), que tuvo una notable pérdida de recursos al pasar de USD 27.8 millones, en 2007, a USD 1.6 millones, en 2012. Es preciso destacar que tanto en 2010 como en 2011 no aparecen fondos

ejecutados por estos programas. El gasto más significativo lo registra el Instituto de Desarrollo Rural (Inide).

Por su parte, la *asistencia técnica* (que representa un 9.1 por ciento anual del eje de FSR, en promedio) muestra un monto devengado de USD 4.3 millones, en 2007, cantidad que luego aumenta a USD 10.2 millones, en 2012. En este rubro son importantes los servicios de salud animal y sanidad vegetal del Magfor.

Asimismo, el *apoyo a las actividades agropecuarias* que es posible evidenciar a través del GPDR representó un 6.8 por ciento anual del eje de FSR; en este caso, el monto pasó de USD 3.7 millones, en el primero de los años del período

en estudio, a USD 1.4 millones, en el último. En cuanto a esto, son relevantes los servicios de elaboración normativa, políticas y estrategias del sector agropecuario del Magfor, así como las ejecuciones del Instituto Nicaragüense de Pesca y Acuicultura (Inpesca). Aunque en 2008 este rubro alcanzó un punto máximo, con USD 16.3 millones (especialmente por un incremento en el gasto del Inpesca), para el año 2012 las asignaciones cayeron a USD 1.4 millones.

Luego se encuentra el rubro de *agricultura familiar y seguridad alimentaria*, que no presenta ejecuciones presupuestarias en 2007 y 2008; las que registra se reportan a partir de 2009 debido al programa de seguridad alimentaria y nutricional del Magfor, el cual representa, en promedio, un 4 por ciento anual del eje de FSR. Los montos devengados por este rubro evidencian una reducción considerable, pues pasan de USD 7.2 millones, en 2007, a USD 3.1 millones, un lustro más tarde.

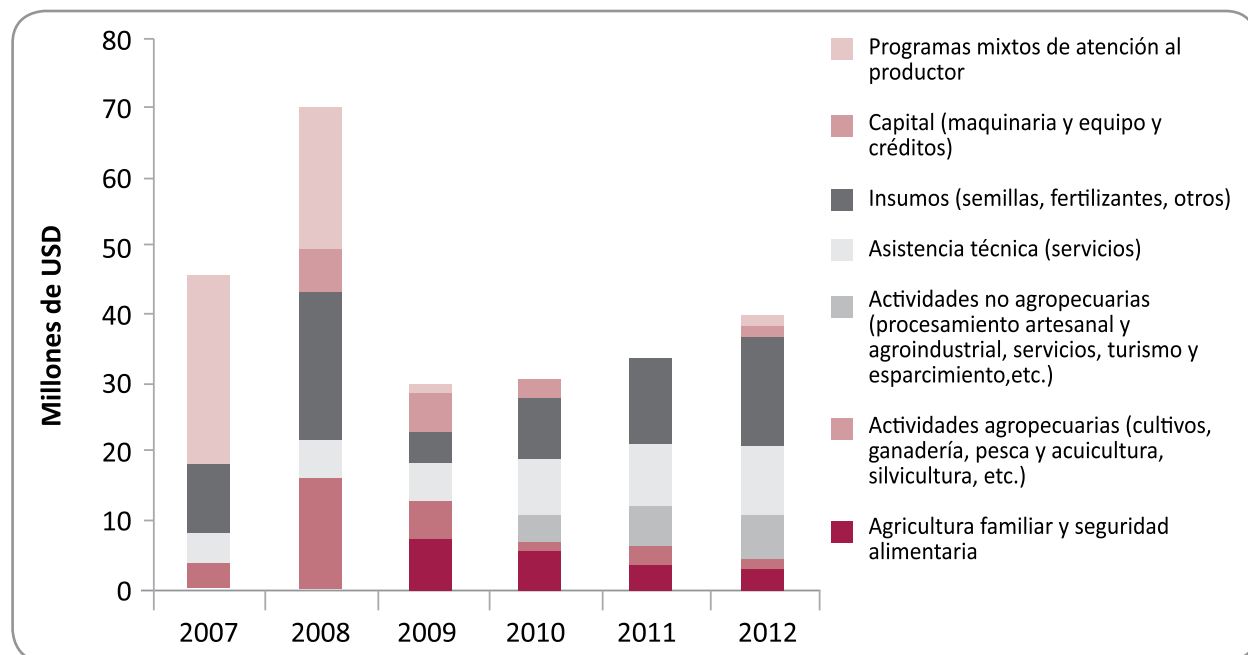
Con una situación similar se encuentra el rubro

relacionado con *actividades no agropecuarias*, que ha mostrado menor facilidad para identificar asignaciones presupuestarias pues las que tiene son reportadas a partir de 2010. Este rubro significa, en promedio, alrededor del 3.4 por ciento del eje de FSR; ello obedece a los programas de promoción y mercadeo nacional e internacional, así como a la promoción de la inversión que realiza el Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur).

Por último, el rubro de capital (*maquinaria, equipo y créditos*) —responsable de un 3.3 por ciento del gasto anual del eje de FSR, en promedio— evidencia una reducción durante el período de estudio, pues pasó de USD 5.8 millones, en 2008, a USD 1.6 millones, en 2012. Las ejecuciones más representativas de este rubro se concentran en el Programa de Microcrédito «Usura Cero» del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, y en los servicios de apoyo a las agroindustrias rurales que están a cargo del Instituto de Desarrollo Rural.

Gráfica 6

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Por otra parte, entre los rubros relacionados con el gasto en soporte al sector rural (gráfica 7) destaca el rubro de *integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones con fines de lucro*. Entre todo el eje de FSR, este representó un 5.6 por ciento anual, en promedio, y mostró montos de USD 0.3 millones, en 2008, con un valor más alto en 2009, de USD 12.5 millones y, finalmente, con USD 3.2 millones tres años más tarde. Lo más significativo es: a) el programa de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), del Instituto de Desarrollo Rural; b) el servicio agroindustrial e industrialización de las mipymes familiares del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa.

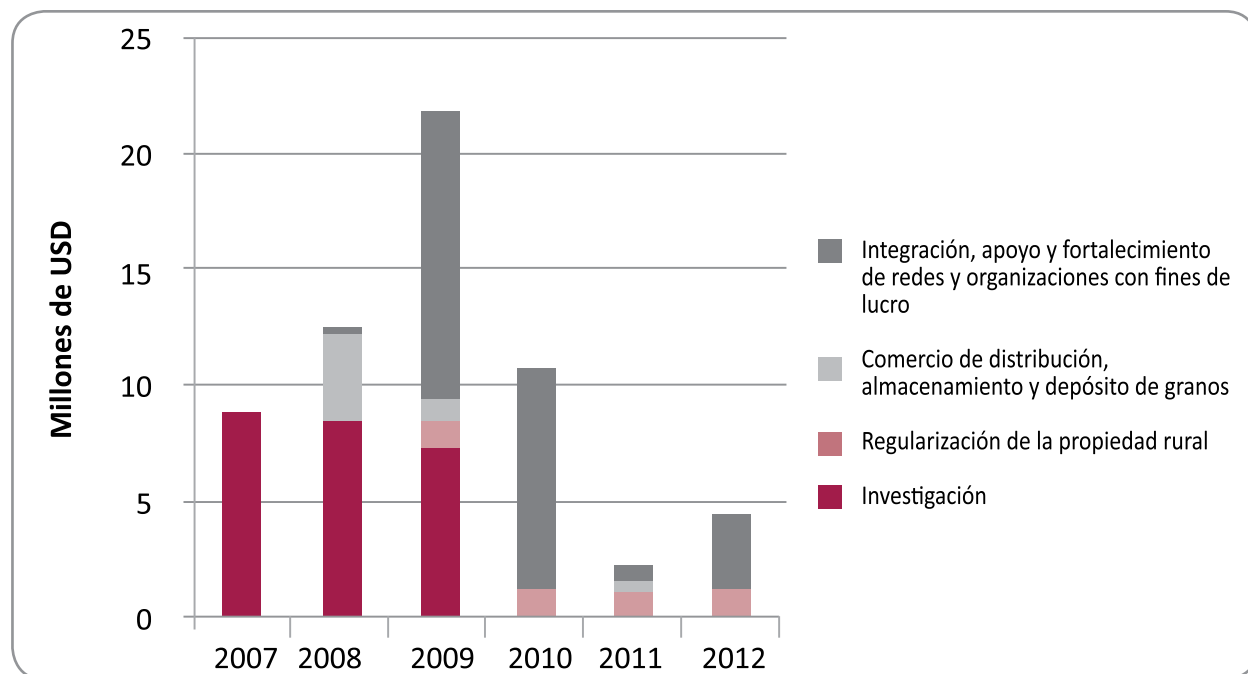
Al rubro anterior le sigue, en orden de magnitud del gasto público que es posible catalogar como GPDR, la *investigación y desarrollo*, que representó, en promedio, un 5.3 por ciento del eje, con asignaciones de USD 8.9 millones, en

2007, que luego se reducen a USD 7.2 millones, en 2009. Este comportamiento obedece sobre todo a las ejecuciones del Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria que, para el resto de los años en estudio, no evidencia gasto que pueda clasificarse en este rubro.

Con menores participaciones se encuentran el *comercio de distribución, almacenamiento y depósito* y la *regularización de la propiedad rural*. Dentro del FSR, el primero tuvo una asignación promedio del 1.1 por ciento anual y mostró asignaciones solamente en tres años, con montos que van de los USD 3.6 millones, en 2008 y que luego se reducen al millón de dólares al año siguiente, hasta finalizar con los USD 0.4 millones, en 2011. El segundo rubro tuvo un peso en el eje del 1 por ciento anual, pues ejecutó USD 1.2 millones en 2009 y luego mostró un leve incremento en 2012, cuando se situó en USD 1.3 millones.

Gráfica 7

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Tabla 8

Nicaragua: 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	-	-	0.3	0.4	0.4	-	0.1
Enseñanza preescolar y enseñanza primaria	64.6	74.4	69.3	71.4	73.6	78.9	21.9
Enseñanza secundaria	7.9	10.1	13.8	11.6	12.8	13.6	3.5
Enseñanza terciaria	38.9	42.0	45.6	47.0	47.9	52.6	13.9
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	9.4	10.9	16.5	19.9	19.1	19.6	4.8
Enseñanza n.e.p.	10.6	16.1	23.5	17.0	18.4	18.1	5.2
Servicios para pacientes externos	0.0	-	38.9	39.5	41.6	47.8	8.5
Servicios hospitalarios	-	-	54.6	50.4	54.5	61.8	11.2
Servicios de salud pública	79.3	97.6	0.8	2.3	2.8	2.6	9.4
Salud n.e.p.	44.6	46.8	61.4	69.6	73.6	87.4	19.4
Familia e hijos	-	-	-	9.9	8.0	17.7	1.8
Exclusión social (grupos vulnerables)	0.6	0.4	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1
Riesgo por catástrofes PS	-	5.1	-	-	-	-	0.3
Total	255.9	303.5	324.7	339.1	352.8	400.3	100.0

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

Durante el período que se estudia, el GPDR muestra una asignación aislada en *fortalecimiento institucional y gestión de los territorios* (instituciones que apoyan el desarrollo rural). En este caso, el monto en 2007 fue de USD 19.9 millones y luego, cinco años más tarde, disminuyó a USD 10.3 millones. Cobran importancia las ejecuciones del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, así como los servicios de gobernabilidad y desarrollo sostenible y la legislación parlamentaria regional de los gobiernos regionales autónomos Atlántico Norte y Atlántico Sur.

Por último, es importante advertir, en el eje de FSR, que el *gasto administrativo* representa alrededor del 16.9 por ciento anual, en promedio. Esto corresponde con USD 21 millones, en 2007, que disminuyen a USD 11.6 millones, en 2012. Este rubro 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: Ministerio Agropecuario Forestal; Instituto de Desarrollo Rural; Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria; Gobierno Regional Autónomo Atlántico Norte; Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal; Instituto Nicaragüense de la Pesca y la Acuicultura; Gobierno Regional Autónomo Atlántico Sur; Instituto Nicaragüense de Turismo; Ministerio de Fomento, Industria y Comercio; Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, entre otras.

3.4.1.2 Programas de protección social en Nicaragua

De lo que es posible clasificar como rural en el presupuesto, el eje de *programas de protección social (PPS)* nicaragüense corresponde con el 16 por ciento del gasto público total, y con un

61 por ciento del GPDR. El monto total del eje, en 2007, fue de USD 255.9 millones; monto que fue creciendo de manera sostenida hasta alcanzar los USD 400.3 millones, en 2012 (como se muestra en la tabla 8). No obstante, como porcentaje del PIB pasó del 3.5 por ciento, en 2007, al 3.9 por ciento, en 2012. Ello significa que las asignaciones a este eje, en términos de la producción nacional, han permanecido constantes.

Entre los grupos relacionados con la educación se encuentran más asignaciones con una evidente arista rural: *enseñanza preescolar y enseñanza primaria*, por una parte, y *enseñanza secundaria*, por la otra (véase gráfica 8). La primera representa alrededor del 21.9 por ciento del presupuesto anual de todo el eje de PS, en promedio. En este concepto destacan los programas de educación primaria y el de alfabetización y educación de adultos del Ministerio de Educación (Mined). Mientras el rubro tuvo un monto devengado bajo en 2007 (USD 64.6 millones), en 2012 alcanzó los USD 78.9 millones.

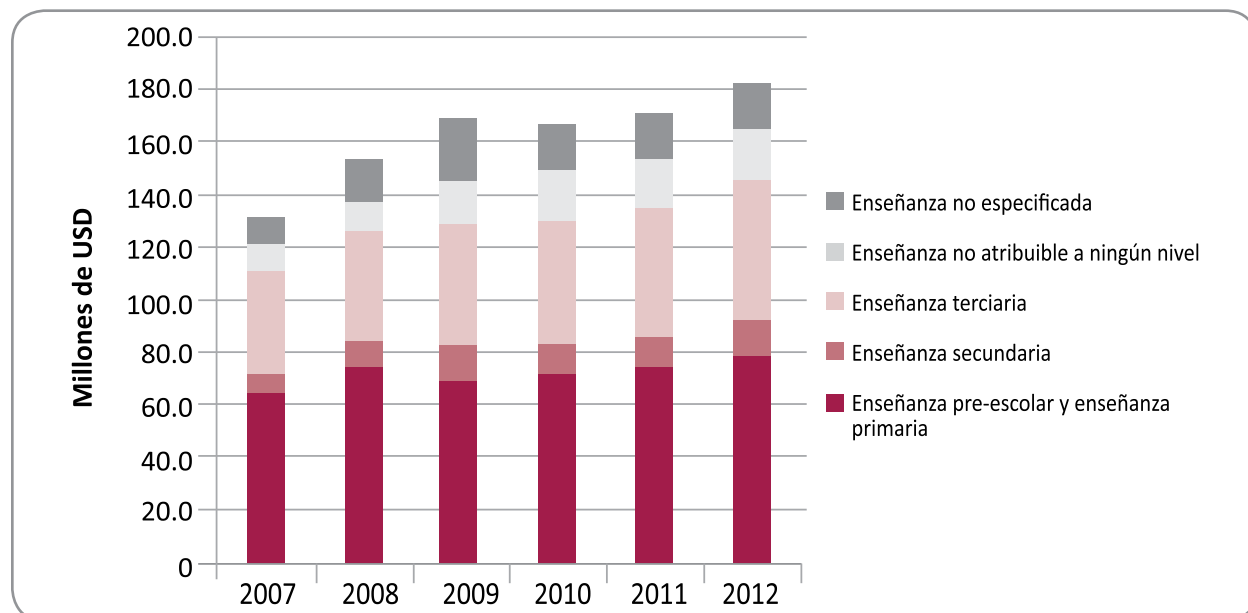
El rubro de enseñanza secundaria representa alrededor de un 3.5 por ciento de todo el eje de PS, con un monto también bajo en 2007, de USD 7.9 millones, que luego llegó a los USD 10.1 millones a partir de 2008 y terminó en los USD 13.6 millones, en 2012. Esto también fue impulsado principalmente por el incremento en el gasto del programa de educación secundaria del Mined.

En el rubro de *enseñanza terciaria* se tuvo una asignación de USD 38.9 millones, en 2007; luego, al llegar al último año del período en estudio, aumentó a USD 52.6 millones. Destaca el programa de universidades y centros de educación técnica superior de las asignaciones y subvenciones.

La *enseñanza no especificada* —que incluye asuntos y servicios de educación que no pueden asignarse a otros rubros— tuvo una participación del 5.2 por ciento anual, en promedio, del eje de PS. Presenta una tendencia al alza, pues pasó de USD 10.6 millones a USD 18.1 millones entre 2007 y 2012, respectivamente.

Gráfica 8

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

En este rubro aparecen los proyectos centrales y la formación y desarrollo profesional docente del Ministerio de Educación.

Finalmente, el rubro de *enseñanza no atribuible a ningún nivel* es responsable de un 4.8 por ciento del eje de PS; comenzó el período analizado con USD 9.4 millones, hasta llegar a los USD 19.6 millones cinco años más tarde. Destacan los programas de educación técnica y el de apoyo a la gestión institucional del Instituto Nacional Tecnológico (Inatec).

En cuanto a salud, como muestra la gráfica 9, el rubro más relevante es el referente a *salud no especificada*, en el que sobresalen la compra de bienes y servicios del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y las actividades centrales del Ministerio de Salud (Minsa). Este rubro representa alrededor del 19.4 por ciento anual del eje de PS, en promedio. Mientras en 2007 el valor devengado fue de USD 44.6 millones, en 2012 se registró un monto de USD 87.4 millones.

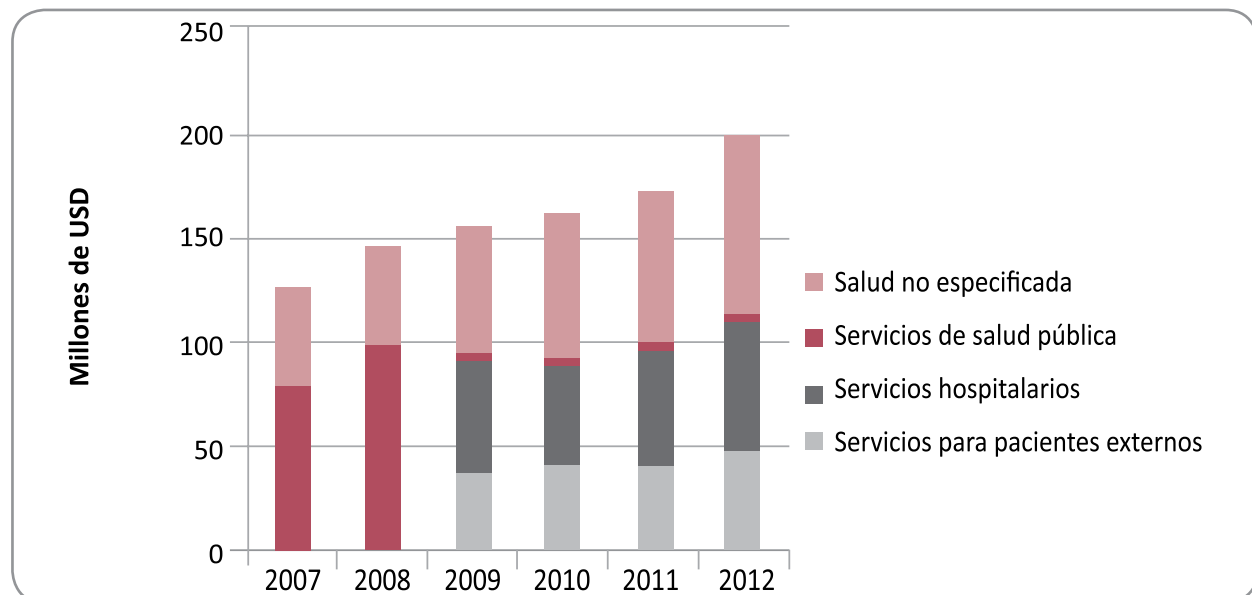
Le sigue el rubro de *servicios hospitalarios*, el cual representa alrededor del 11.2 por ciento del eje de PS; a pesar de que en este caso no se logra identificar ejecuciones durante 2007 y 2008, sí las hay en 2009 (USD 54.6 millones) y en 2012 (USD 61.8 millones). Ello, gracias al programa de atención de salud hospitalaria del Minsa.

El rubro de *servicios de salud pública*, por su parte, representa el 9.4 por ciento del eje de PS, en promedio, con un monto de USD 79.3 millones en 2007, pero que cinco años más tarde sufrió una caída preocupante por ser un servicio básico, pues llegó a los USD 2.6 millones. Se consideran en esta categoría los servicios de promoción de salud y prevención de enfermedades, así como los servicios de recuperación y rehabilitación de la salud del Minsa.

El rubro de *servicios para pacientes externos*, en el que no se logra identificar ejecuciones durante 2007 y 2008, representa alrededor del 8.5 por ciento del eje de PS, en promedio. Tuvo un monto de USD 38.9 millones en 2007, y de USD 47.8 millones, en 2012.

Gráfica 9

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

En lo referente al gasto en protección social (gráfica 10), se presenta con mayor relevancia el rubro de *familia e hijos*, que experimenta una tendencia creciente debido a un incremento que responde a la promoción de los derechos de la niñez y la familia y la prevención de su violación. Este rubro representa un 1.8 por ciento de la estructura porcentual del eje de PS, en promedio, con montos devengados crecientes que inician en USD 9.9 millones, en 2010, y concluyen en el último año analizado con USD 17.7 millones.

Menor relevancia se observa en el rubro de *exclusión social (grupos vulnerables)*, con menos del 1 por ciento del eje de PS. En este caso, se tienen montos devengados decrecientes que van de los USD 0.6 millones, en 2007, a los USD 0.1 millones, en 2012. La escasa participación de este rubro obedece a las ejecuciones del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM).

Finalmente, el gasto administrativo que se logra identificar representó menos del 1 por ciento

anual del eje de PS, con montos ejecutados únicamente durante el período 2009 a 2011, y que en conjunto suman alrededor de USD 1.1 millones.

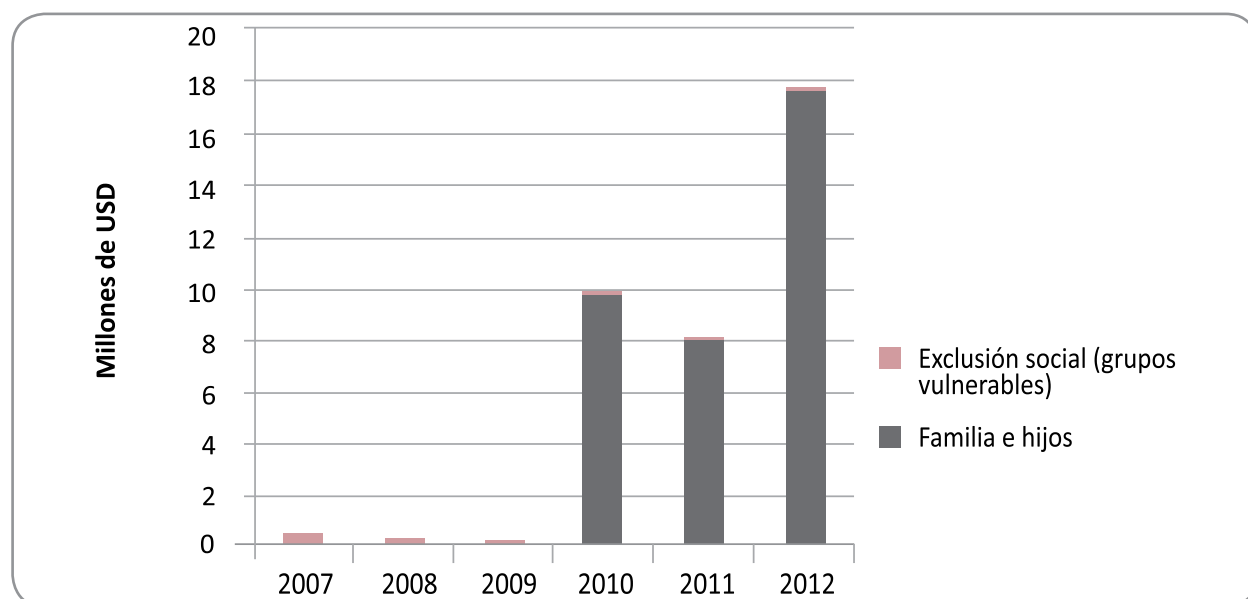
Desde la perspectiva fiscal, las instituciones más relevantes son: Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; Instituto Nacional Tecnológico; Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez; Instituto Nicaragüense de la Mujer, entre otros.

3.4.1.3 Nicaragua: infraestructura rural

El eje de *infraestructura rural (IR)* representa alrededor del 22.7 por ciento del GPDR, y cerca del 6 por ciento del gasto total anual, en promedio. A inicios del período analizado (2007) se destinaron USD 97.7 millones (1.3 por ciento del PIB) a este ramo, mientras que en 2012 se destinaron USD 138.7 millones, de manera nominal (1.4 por ciento del PIB).

Gráfica 10

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Tabla 9

Infraestructura rural en Nicaragua: presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo IR	-	-	5.9	6.4	-	-	1.7
Agua y saneamiento	-	-	-	-	-	0.1	0.0
Caminos rurales	81.7	84.0	104.4	114.0	119.5	123.0	84.9
Vivienda y urbanización	-	-	-	0.1	0.0	-	0.0
Infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria	16.1	23.4	19.4	9.5	15.2	15.6	13.4
Total	97.7	107.4	129.7	129.9	134.7	138.7	100.0

Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Lo devengado por concepto de *caminos rurales*, en promedio, ha representado el 84.9 por ciento anual ejecutado por este eje. En 2007, correspondió a un monto de USD 81.7 millones, que fueron incrementándose hasta situarse en USD 123 millones al final del período. Las principales actividades para el rubro, implementadas por el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), consisten en construcción de carreteras y conservación de la red vial.

Entre los rubros con un claro destino rural también cobra relevancia lo devengado por concepto de *infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria*, que representa alrededor del 13.4 por ciento anual, en promedio, del eje de IR durante el período de análisis. Presenta montos devengados de USD 16.1 millones, en 2007, que luego se reducen a USD 15.6 millones, en 2012. De mayor importancia para el rubro se considera la inversión pública social local del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

En seguida se encuentran los rubros de *agua y saneamiento* y el de *vivienda y urbanización*, los cuales presentan un único monto ejecutado (USD 0.1 millones) durante el período, con diferencia del año de registro, que es 2012 para el primero y está relacionado con los servicios de gestión

de cuencas de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). En cuanto al segundo rubro, el año de registro es 2010 y se vincula con la planificación y seguimiento de desarrollo urbanístico del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (Invur).

El *gasto administrativo* se sitúa en alrededor del 1.7 por ciento anual del eje de IR, con un total devengado de USD 5.9 millones, en 2009, que aumentan a USD 6.4 millones, en 2010. Para los demás años no se logró identificar registros de las ejecuciones.

Entre las instituciones con mayor contribución a este eje se mencionan, en orden de importancia, el Ministerio de Transporte e Infraestructura; el Fondo de Inversión Social de Emergencia; el Gobierno Regional Autónomo Atlántico Sur; la Autoridad Nacional del Agua; el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural.

3.4.1.4 Nicaragua: protección ambiental

Año tras año, el gasto en *protección ambiental* (PA) representa únicamente un 2.1 por ciento del GPDR de Nicaragua, y un 0.6 por ciento del gasto público total, en promedio. El rubro inicia el período de análisis con USD 14 millones, para llegar a los USD 13.3 millones, en 2012 (véase

Tabla 10

Protección ambiental en Nicaragua:
presupuesto devengado en millones de
dólares corrientes (2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo PA	11.3	2.7	3.8	2.4	2.7	3.2	37.9
Bosques	0.3	3.2	2.0	2.2	3.0	2.8	19.5
Diversidad biológica y paisaje	0.4	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	2.3
Conservación de áreas protegidas	2.0	5.6	3.5	3.5	3.6	3.8	32.0
Otros programas vinculados con recursos naturales	0.0	-	-	-	-	-	0.0
Protección del medio ambiente	0.1	0.1	0.6	0.7	1.0	3.2	8.3
Total	14.0	11.6	10.2	9.0	10.5	13.3	100.0

Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

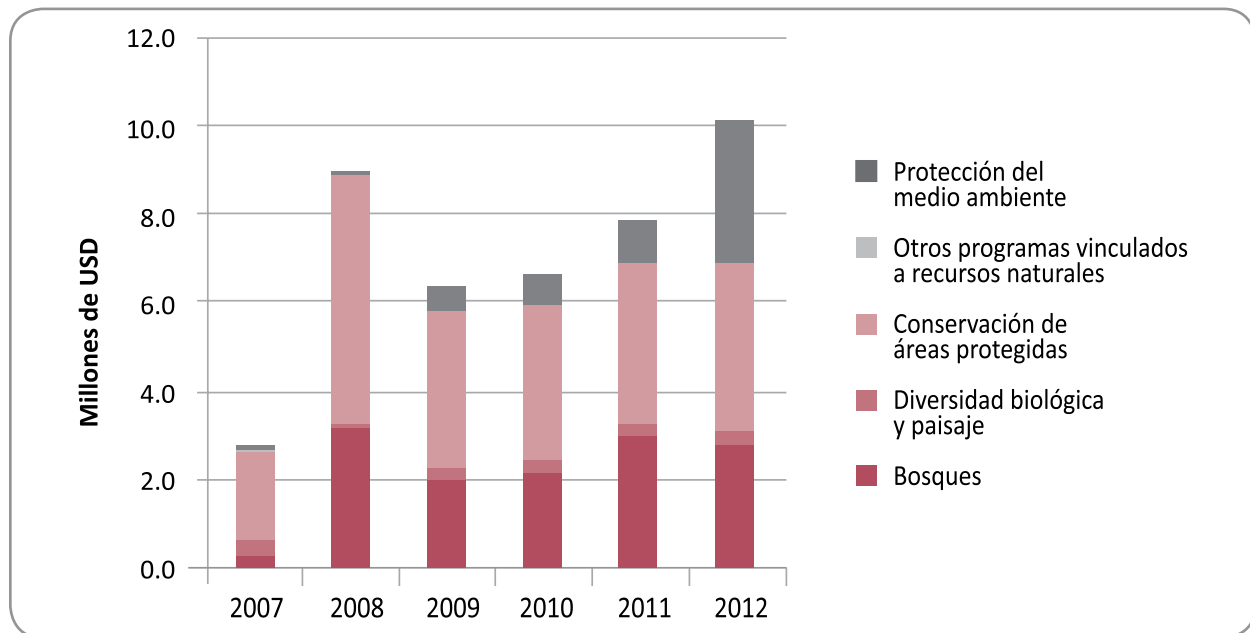
tabla 10). Esto demuestra que el tema ambiental no forma parte de las prioridades nacionales y que no se percibe como un componente importante del desarrollo rural.

Notablemente, el rubro relacionado con la *conservación de áreas protegidas* se muestra como el más importante (véase gráfica 11), pues representa, durante el período, alrededor del 32 por ciento anual del eje de PA, en promedio. Evidencia montos que van de los USD 2 millones, en 2007, a los USD 3.8 millones, en 2012. Los mayores gastos se dan por el servicio de conservación, manejo y elaboración de normativa referida a áreas protegidas, biodiversidad y recursos naturales del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena).

Muy de lejos le sigue el rubro relacionado directamente con los *bosques*, el cual alcanza un

19.5 por ciento anual del eje de PA con montos devengados que van de los USD 0.3 millones, en 2007, a los USD 2.8 millones, en 2012. Estas cifras están en gran medida determinadas por los gastos del Instituto Nacional Forestal y del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (Fonadefo) concerniente a las asignaciones y subvenciones.

Aquellos gastos que pueden considerarse de manera directa como *protección del medio ambiente* corresponden a aproximadamente un 8.3 por ciento del eje, como promedio anual. En ellos se muestra un monto devengado constante entre 2007 y 2008, por el orden de USD 0.1 millones. No obstante, el período termina con una ejecución de USD 3.2 millones. El gasto de este eje es impulsado por los servicios de adaptación y mitigación al cambio climático y los servicios de protección y mejoramiento de la calidad ambiental, ambos del Marena.

Nicaragua: gasto en programas de
protección ambiental (GPDR, 2007-2012)

Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Se identifican asignaciones limitadas en materia de *diversidad biológica y paisaje*, pues del eje de PA representan solo un 2.3 por ciento anual, en promedio. En este ámbito, resultan más relevantes algunas actividades que se llevan a cabo en el marco del ordenamiento territorial de cuencas que impulsa el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.

Por último, es en extremo relevante señalar que la mayor porción de la estructura del eje de PA (37.9 por ciento, en promedio anual) corresponde a *gastos administrativos*. Para este efecto se destinaron USD 11.3 millones, en 2007, lo cual disminuyó a USD 3.2 millones cinco años más tarde.

Son relevantes, para este eje, instituciones como el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales; el Instituto Nacional Forestal; el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, entre otras.

3.4.1.5 Nicaragua: tejido social e identidad cultural

El eje de *tejido social e identidad cultural* representa, en el período, un casi inexistente 0.01 por ciento del GPDR. En efecto, entre lo que puede clasificarse como rural hay un solo rubro que tiene una clara orientación hacia el fortalecimiento o conformación del tejido social nicaragüense. Se trata del rubro de *cultura y deportes*, que en 2012 presentó un monto de USD 0.3 millones. Ello obedeció, sobre todo, al servicio regional de cultura del Gobierno Regional Autónomo Atlántico Sur.

Al igual que en el caso de la protección ambiental, esta situación evidencia que el tema no es relevante para los hacedores de políticas públicas.

3.4.2 Nicaragua: fuentes de financiamiento del gasto público para el desarrollo rural

Para el caso de Nicaragua, no se tuvo acceso a las fuentes de financiamiento de los presupuestos ejecutados; no obstante, a partir de los presupuestos votados se puede conocer las fuentes de donde provienen los recursos destinados al desarrollo rural.

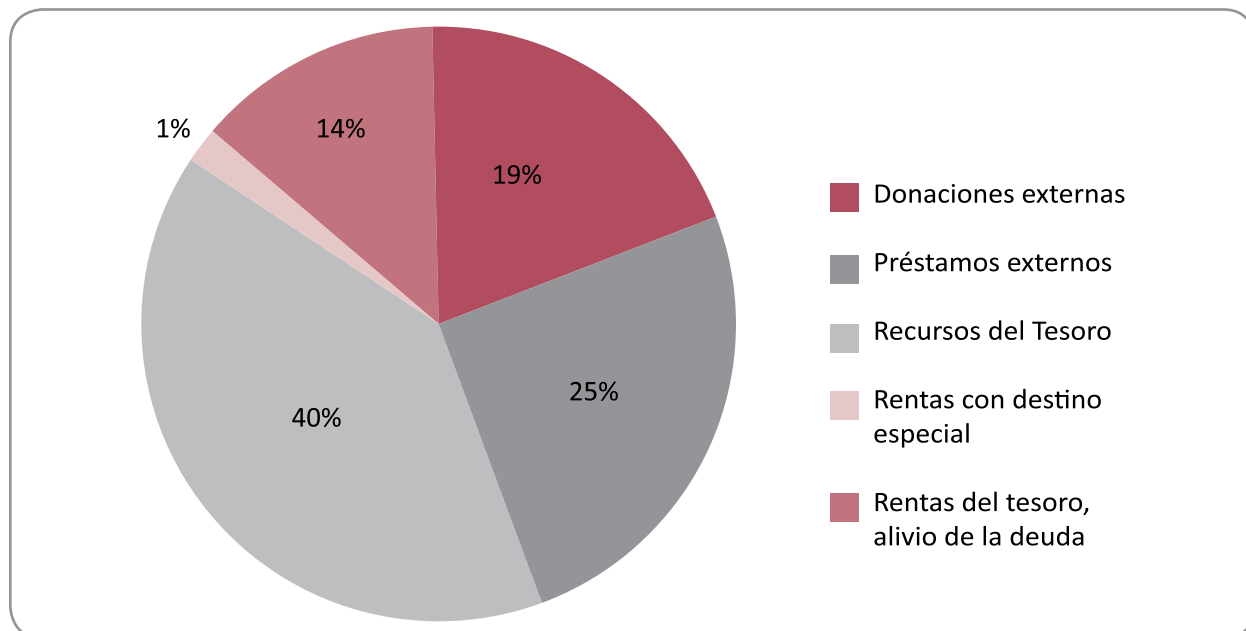
Entre ellas destaca los recursos del Tesoro Nacional que, en el período en estudio, representaron el 40 por ciento del total de las fuentes de financiamiento. Cabe recordar que en este marco se encuentra la recaudación de impuestos.

Por su parte, el *crédito externo* ha representado una cuarta parte del GPDR, con una tendencia a la baja. En tanto, las donaciones externas alcanzaron el 19.4 por ciento del GPDR.

En seguida se encuentra el *alivio de la deuda*, con más del 14 por ciento del total del presupuesto votado orientado al desarrollo rural. Consiste en la condonación de la deuda provista por países miembros del Club de París, la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Alivio Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés). Finalmente, las rentas con destino especial apenas alcanzaron el 1.4 por ciento del GPDR total.

Gráfica 12

Nicaragua: fuentes de financiamiento del GPDR (2007-2012)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, de acuerdo con metodología GPDR.

Recuadro 4

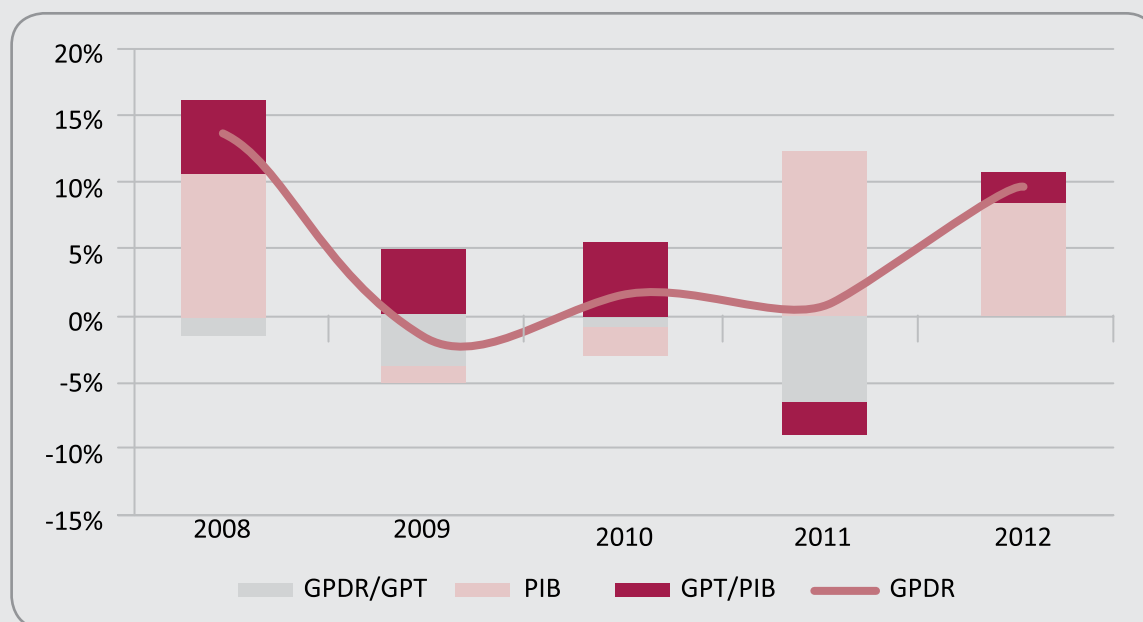
El gasto público en desarrollo rural y su relación con el ciclo económico

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 13

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Sicoin, del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, estandarizado según el FMI (2001) y estadísticas del Banco de Guatemala.

Para el caso de Nicaragua en el año 2008 el GPDR tuvo un incremento del 14.5 por ciento, explicado en buena medida por el crecimiento de la economía en términos nominales (10.9 por ciento) y del tamaño del Estado (5.4 por ciento); esto a pesar de que la prioridad fiscal cayó un 1.2 por ciento.

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 1.19 por ciento; no obstante, como resultado de la implementación del denominado «Plan de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo» el tamaño del Estado creció 5.3 por ciento. Este plan tuvo como prioridades la estabilidad financiera y cooperación externa, inversión pública, apoyo a la producción e inversión privada así como la promoción del empleo solidario. Sin embargo, el crecimiento del gasto público como porcentaje del PIB no se vio reflejado en el GPDR, el cual cayó un 1.2 por ciento, así como su prioridad fiscal que lo hizo en 3.9 por ciento.

En el año 2010, la economía dio síntomas de mejoras al aumentar en precios corrientes un 5.3 por ciento, factor que explica en buena medida el leve crecimiento del GPDR en 1.2 por ciento esto a pesar de que siguió habiendo una pérdida en la prioridad fiscal de casi 1 punto porcentual.

Situación similar sucedió en el año 2011, donde el PIB nominal se acrecentó en un 12.2 por ciento que determinó en buena medida el aumento del GPDR en 1.4 por ciento, pese a la repetida caída de la prioridad fiscal (6.1 por ciento) y del tamaño del Estado (2.8 por ciento).

Finalmente, en 2012 se observa una el mayor aumento, en el periodo del estudio, del GPDR (9.9 por ciento) que fue motivada principalmente por el crecimiento económico (9 por ciento) y una disminución de leve incremento del gasto público total como porcentaje del PIB (1.7 por ciento) y de la prioridad fiscal (0.1 por ciento).

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 asimetrías en las condiciones de vida entre pobladores urbanos y rurales son evidentes a partir de las estadísticas oficiales. Nicaragua, al igual que los demás países de Centroamérica, tiene un alto porcentaje de población rural (42.7 por ciento), del cual un 63.3 por ciento se encuentra en situación de pobreza. Si a esto se añaden las estadísticas de educación y salud se tiene un escenario que refleja la desprotección por parte del Estado que sufren estas personas.

Este país cuenta con un marco legal e institucional que se queda corto ante las necesidades de la población rural. Además, con el pasar de los años la institucionalidad que por mandato debe intervenir en las acciones del desarrollo rural se ha visto disminuida y presenta un panorama no muy favorable para las familias que viven en las comunidades rurales.

Lo anterior se ve reflejado en el GPDR. Una lectura de la política fiscal revela que en el esfuerzo por el desarrollo rural existe 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 primer caso, se pasó de un 28.1 por ciento, en 2007, a un 24.9 por ciento, en 2012; y la prioridad macroeconómica cayó de 6.4 por ciento a 6 por ciento.

Nicaragua, al igual que el resto de países de Centroamérica, le apuesta con énfasis a los programas sociales, que absorben más de la mitad del total del GPDR. Luego se encuentra el eje de infraestructura rural. El eje de protección ambiental y, sobre todo, el de tejido social e identidad cultural son los que menos recursos reciben por parte del Estado.

El fortalecimiento del sector rural (FSR) de Nicaragua representa aproximadamente el 14.4 por ciento anual del GPDR; El

fortalecimiento del sector rural (FSR) representa aproximadamente el 14 por ciento anual del GPDR y, aproximadamente, el 3.8 por ciento anual del gasto público total, en promedio. El monto devengado por el sectores de USD 95.4 millones, en 2007, y que cae preocupantemente a un valor de USD 66.5 millones, en 2012 al observarlo, destaca el programa productivo alimentario del Ministerio Agropecuario y Forestal, que representó alrededor de 15 centavos por cada dólar gastado en este rubro. Además, son importantes las ejecuciones realizadas por el Instituto de Desarrollo Rural relativas al fomento de las mipymes y la agroindustria rural.

La mayor parte del GPDR está compuesta por los programas de protección social (61 por ciento); el monto total del eje, en 2007, fue de USD 255.9 millones; monto que fue creciendo de manera sostenida hasta alcanzar los USD 400.3 millones, en 2012. En este eje destaca principalmente lo relacionado con la educación preescolar y primaria.

El eje de infraestructura rural (IR) representa alrededor del 22.7 por ciento del GPDR, y cerca del 6 por ciento del gasto total anual, en promedio. A inicios del período analizado (2007) se destinaron USD 97.7 millones (1.3 por ciento del PIB) a este ramo, mientras que en 2012 se destinaron USD 138.7 millones, de manera nominal (1.4 por ciento del PIB). Vale notar, en principio, lo devengado por concepto de caminos rurales por las actividades de construcción y conservación de carreteras del Ministerio de Transporte e Infraestructura. Lo devengado en infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria también es relevante entre los rubros con un claro destino rural, pues durante el período que se analiza representó alrededor del 13.4 por ciento anual, en promedio, del eje de infraestructura rural.

El gasto en protección ambiental (PA) correspondió, en el período analizado, a aproximadamente un 2.1 por ciento del gasto para el desarrollo rural de Nicaragua, de manera anual, en promedio. El rubro inicia el período de análisis con USD 14 millones, para llegar a los USD 13.3 millones, en 2012.

Por su parte, el eje de *tejido social e identidad cultural* representó, en el período, un casi inexistente 0.01 por ciento del GPDR. En efecto, hay pocos rubros entre los que pueden identificarse como rurales que tienen una clara orientación hacia la conformación y fortalecimiento del tejido social nicaragüense. Ambos ejes muestran, por consiguiente, que no constituyen un tema de relevancia para los hacedores de políticas públicas.

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

Además, es necesaria 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. Asimismo, los países de la región deben contar con una legislación específica para normar los asuntos del desarrollo rural.

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 y servicios públicos más elementales para la población rural: agua y saneamiento, luz eléctrica, caminos rurales, vivienda.

En la parte ambiental, se necesita 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 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.

- Sen, A. (1988). Handbook of Development Economics. In *The concept of development* (pages 9-26).
- Digestyc (2012). *Aspectos metodológicos EHPM 2008-2012*. El Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- INE (2006). *Glosario de las principales definiciones: Encuesta nacional de condiciones de vida*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.
- Dirven, M., Echeverri Perico, R., Sabalain, C., Rodríguez, A., Candia Baeza, D., Peña, C., et al. (2011). *Hacia una nueva definición de lo rural con fines estadísticos en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- INE (2011). *Metodología de la XLIV Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples EHPM*. Honduras: Instituto Nacional de Estadística de Honduras.
- Gómez, S. (2001). *La nueva ruralidad: ¿qué tan nueva?* Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- 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.
- Icefi (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- De Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D., & Valdés, A. (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. World Bank.
- CAC (2010). *Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030* (Ecadert). San José, Costa Rica: Consejo Agropecuario Centroamericano.
- IICA (2000). *Nueva ruralidad*. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- BID (2005). *Estrategia de desarrollo rural*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FMI (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Icefi (2012b). *Estudio sobre gasto público en seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: ejercicio piloto, resultados preliminares*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- FIDA (1996). *Taller de capacitación: «El uso de Internet en apoyo al desarrollo rural»*. Sucre, Bolivia; Puebla, México; Santiago, Chile: Fidamerica.
- 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.

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 relacionadas 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 preescolar 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 distintos 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 (cíviles 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 destinan 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
Comadróna	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.

