



# Política fiscal y desarrollo rural en **CENTROAMÉRICA**

## Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: **GUATEMALA**



Invertir en la población rural



INSTITUTO CENTROAMERICANO  
DE ESTUDIOS FISCALES

Desarrollo rural de  
Centroamérica en cifras:



**GUATEMALA**

# Créditos

## Supervisión

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

## Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

## Investigación y redacción

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

## Datos y apoyo técnico

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

## Edición del texto

Isabel Aguilar Umaña

## Producción editorial

Juan Pablo Ozaeta, Oficial de comunicación, Icefi

## Diseño y diagramación

Ivonne de Vera

## Fotografías de portada

Shutterstock

## Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

## Icefi

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

Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: GUATEMALA

ISBN: 978-9929-674-09-7

“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](http://icefi.org) y [redrural.org](http://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 Guatemala, entre 2007 y 2012 el gasto público orientado al desarrollo rural fue, en promedio, de USD 2,017.35 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: Guatemala, 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 Guatemalan case, between 2007 and 2012 the average public spending was USD 2,017.35 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: Guatemala, 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 Guatemala	39
3.1. Características sociodemográficas.	41
3.2. Marco legal e institucional	42
3.3. El gasto público total (según clasificación FMI)	43
3.4. El gasto público en desarrollo rural en Guatemala	45
3.4.1. GPDR por eje temático	46
3.4.1.1 Guatemala: fortalecimiento del sector rural (FSR)	46
3.4.1.2 Guatemala: programas de protección social	51
3.4.1.3 Guatemala: infraestructura Rural	55
3.4.1.4 Guatemala: protección Ambiental	56
3.4.1.5 Guatemala: tejido social e identidad cultural	58
3.4.2 Guatemala: fuentes de financiamiento del gasto público para el desarrollo rural	59
4. Consideraciones finales	62
5. Recomendaciones	67
Referencias bibliográficas	71
Anexos	73

<b>Tabla 1.</b> Índice de Desarrollo Humano y sus componentes Países y regiones seleccionadas	23
<b>Tabla 2.</b> Matriz de resumen de los ejes de acción, abordados por estrategias relacionadas con el desarrollo rural para Centroamérica, según organismo	27
<b>Tabla 3.</b> Países seleccionados: incidencia de pobreza según distintas medidas de bienestar	33
<b>Tabla 4.</b> La macroeconomía del desarrollo rural en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador. (Promedio 2007-2011)	36
<b>Tabla 5.</b> Guatemala: erogaciones totales por funciones del Gobierno. Presupuesto devengado en millones de dólares (2007-2012)	43
<b>Tabla 6.</b> Guatemala: principales indicadores del gasto público en desarrollo rural (2007-2012)	45
<b>Tabla 7.</b> Guatemala: fortalecimiento del sector rural. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	47
<b>Tabla 8.</b> Guatemala: programas de protección social. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	51
<b>Tabla 9.</b> Guatemala: infraestructura rural (IR). Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	55
<b>Tabla 10.</b> Guatemala: protección ambiental. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	56
<b>Tabla 11.</b> Guatemala: tejido social e identidad cultural. Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)	58

# Gráficas

<b>Gráfica 1.</b> Países seleccionados: años de escolaridad promedio entre la población de 15 a 24 años, por sexo y área	34
<b>Gráfica 2.</b> Correlación entre porcentaje de población rural y GPDR como prioridad fiscal (en promedio, 2007-2012)	37
<b>Gráfica 3.</b> Guatemala: estructura porcentual de las erogaciones por funciones de gobierno (2007-2012)	44
<b>Gráfica 4.</b> Guatemala: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, en millones de US\$, prioridad macroeconómica y fiscal)	45
<b>Gráfica 5.</b> Guatemala: gasto público en desarrollo rural (2007-2012, estructura porcentual por eje temático)	46
<b>Gráfica 6.</b> Guatemala: gasto en atención directa al productor, fortalecimiento del sector rural (GPDR, 2007-2012)	49
<b>Gráfica 7.</b> Guatemala: gasto en soporte al sector rural, fortalecimiento del sector rural (GPDR, 2007-2012)	50
<b>Gráfica 8.</b> Guatemala: gasto en educación, programas de protección social (GPDR, 2007-2012)	52
<b>Gráfica 9.</b> Guatemala: gasto en salud, programas de protección social (GPDR, 2007-2012)	53
<b>Gráfica 10.</b> Guatemala: gasto en protección social, programas de protección social (GPDR, 2007-2012)	54
<b>Gráfica 11.</b> Guatemala: fuentes de financiamiento del GPDR (2007-2012)	59
<b>Gráfica 12.</b> Guatemala: descomposición del GPDR de acuerdo a tasas de crecimiento 2008-2012 (Cifras en porcentaje)	60

Amsclae	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán
AMSA	Autoridad para el Manejo de la Cuenca del Lago de Amatitlán
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
<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
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonade	Fondo Nacional de Desarrollo
Fonapaz	Fondo Nacional para la Paz
Fontierras	Fondo de Tierras
FSR	Fortalecimiento del sector rural
GPDR	Gasto público en desarrollo rural
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INE	Instituto Nacional de Estadística
Inacop	Instituto Nacional de Cooperativas
Intecap	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IR	Infraestructura rural
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Micude	Ministerio de Cultura y Deportes
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineduc	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
ONG	Organización no gubernamental
PNC	Policía Nacional Civil
PA	Protección Ambiental
PIB	Producto interno bruto
<i>PNDRI</i>	<i>Política nacional de desarrollo rural integral</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	Programas de protección social
ProRural	Programa Nacional de Desarrollo Rural
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
Sefin	Secretaría de Finanzas (Honduras)
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
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 incide de manera decidida en toda la dinámica de un país.

En ese marco, cobra significativa relevancia analizar la inversión pública en el desarrollo rural; los presupuestos del Estado que se destinan a procurar el desarrollo rural constituyen, en pocas palabras, la evidencia concreta acerca del nivel de voluntad política

que tienen los Gobiernos para procurar —o no— el bienestar de los habitantes de las zonas rurales de los países.

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

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



# Introducción



Aun cuando no hay una definición generalizada sobre lo que denominamos *desarrollo rural*, todas las que hay coinciden en señalar que 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 posibilidades 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 mayor certeza 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 en 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 de 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 Guatemala, el GPDR fue, en promedio entre 2007 y 2012, USD 2,017.35 millones, con una leve alza, ya que pasó de USD 1,695.77 millones, en

2007, a USD 2,135.08 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 26.76 por ciento, en 2007, a un 21.50 por ciento, en 2012; mientras que la prioridad macroeconómica cayó del 4.94 por ciento al 4.27 por ciento del PIB. En promedio, en este periodo de tiempo, Guatemala invirtió a penas USD 0.84 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 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 allocate to infrastructure and strengthening the rural sector. Fourthly, current revenues finance 40 to 77.6 percent of resources in rural investments, 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 Guatemala, between 2007 and 2012, the GPDR was on average USD 2017.35 million; a slight increase was observed as it rose from USD 1695.77 million in 2007 to USD 2135.08 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 26.76 percent in 2007 to 21.50 percent in 2012, while the macroeconomic priority fell from

4.94 percent to 4.27 percent of GDP. On average, in this period, Guatemala barely invested USD 0.84 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 link 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 establish urgently Fiscal Pacts that promote increased public revenue and improve the institutional quality of public spending in general and for rural development, fiscal transparency and accountability.



# **1. El desarrollo rural: consideraciones iniciales**



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

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

### 1.1 La libertad de elegir: definiendo el desarrollo

La cuestión del desarrollo de las sociedades ha sido de interés para los pensadores desde los inicios de la disciplina económica.<sup>1</sup> 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 ciertas cosas, o de alcanzar ciertos estados; por

<sup>1</sup> 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».

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 <sup>a</sup>	2011 <sup>b</sup>	2012
<b>Países del estudio</b>						
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
<b>Agrupaciones del IDH</b>						
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
<b>Regiones</b>						
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.

Guatemala define como área urbana a las «ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como a aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y los mayores de 2,000 habitantes, siempre que en dichos lugares, el 51% o más de los hogares disponga de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería (chorro) dentro de sus locales de habitación» (INE, 2006). Generalmente, se incluye como área urbana a todo el municipio de Guatemala.

Administrativamente, se toma como área rural a «los lugares poblados que se reconocen oficialmente con la categoría de aldeas, caseríos, parajes, fincas, etc., de cada municipio. Incluye a la población dispersa, según Acuerdo Gubernativo del 7 de abril de 1938» (INE, 2006). 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.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 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)

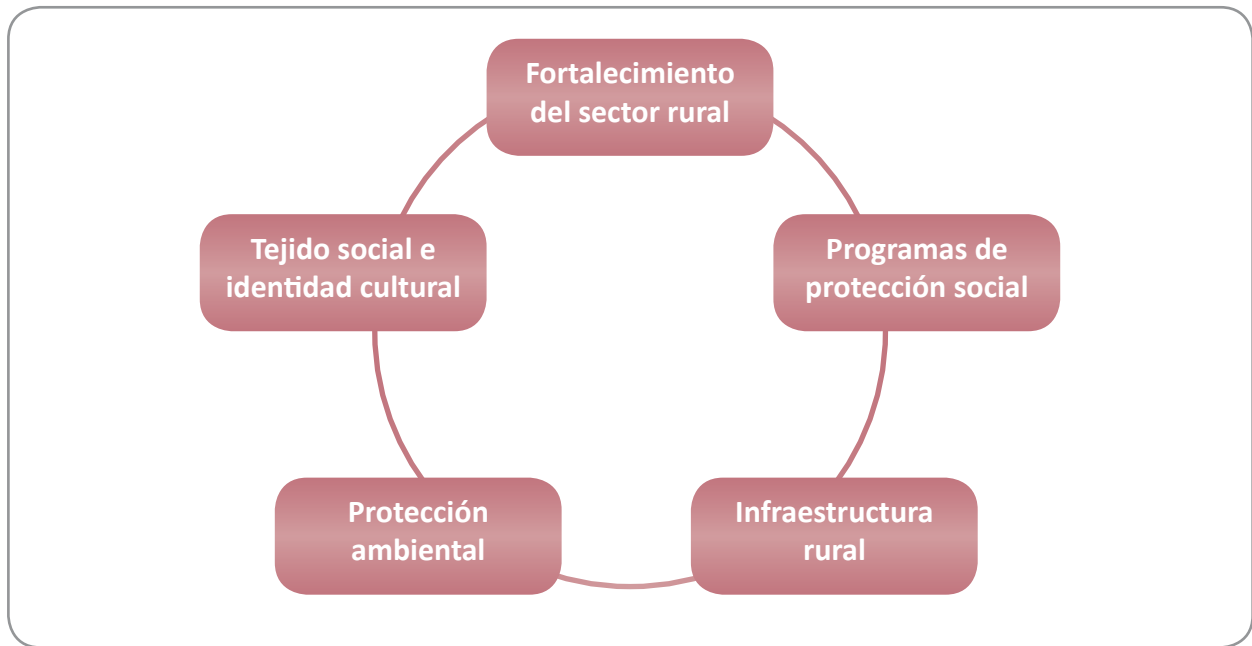
Dada la manera como están ordenados los presupuestos públicos y su propósito contable, no es posible identificar sin ambigüedades la totalidad de las líneas de acción de las estrategias, las cuales siguen una lógica distinta en la que se repiten ciertos esfuerzos en distintos ejes. Por ese motivo, en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

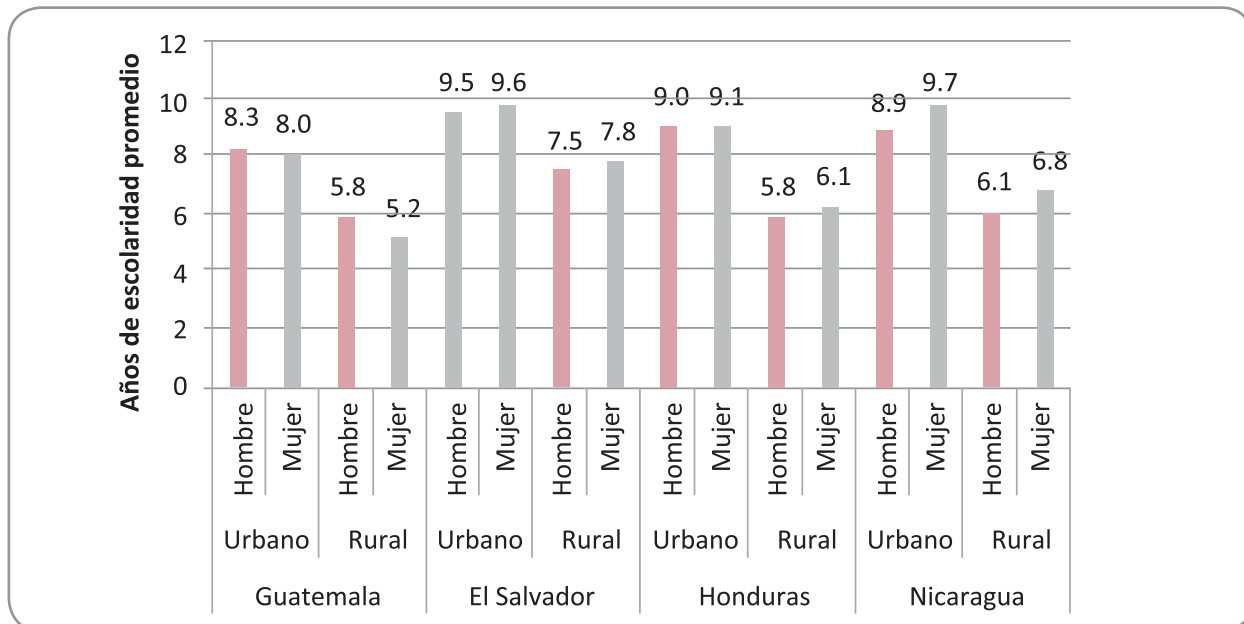
Países seleccionados: incidencia de pobreza según distintas medidas de bienestar  
Personas y porcentajes

País	Medida de bienestar	Personas			Incidencia		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>Guatemala (2011)</b>	Consumo del hogar	7,861,638	2,481,440	5,380,198	53.7	35.0	71.4
<b>El Salvador (2012)</b>	Ingreso del hogar	2,542,314	1,373,126	1,169,188	40.7	35.1	50.0
<b>Honduras (2012)</b>	Necesidades básicas insatisfechas del hogar	5,903,740	1,545,363	4,358,377	71.8	41.3	97.4
<b>Nicaragua (2012)</b>	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*,<sup>3</sup> en la cual se abordan asuntos de desarrollo rural que contemplan expresamente una visión integral del mismo, contribuyendo así a que el Estado

brinde una atención particular a las personas que viven en el área rural.

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

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

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

1 Incluye gobierno central e instituciones descentralizadas.

2 Incluye al gobierno central, empresas públicas nacionales, instituciones de la seguridad social, institutos públicos autónomos y universidades nacionales.

3 Incluye al gobierno central e instituciones descentralizadas.

4 Incluye al gobierno central, instituciones descentralizadas, fondos de seguridad social, empresas públicas, instituciones financieras y otras entidades (Fomilenio).

Fuente: Icefi/Fida, con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador; el Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental (Sicoin), del Ministerio de Finanzas Pública de Guatemala; la Secretaría de Finanzas (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

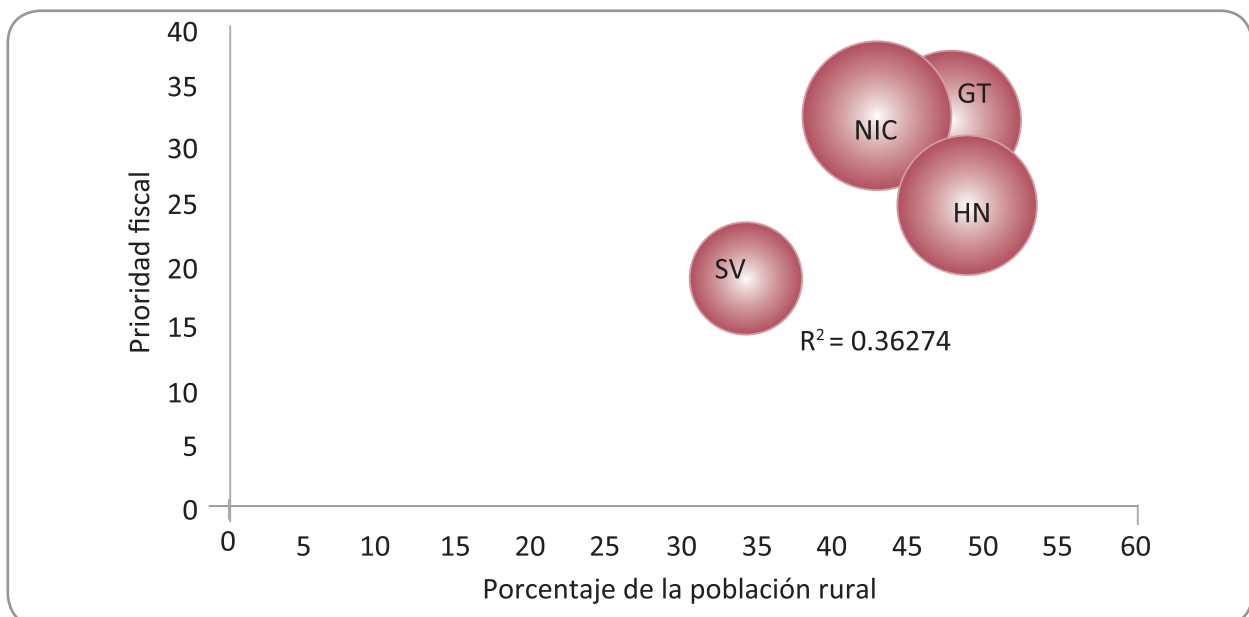
del PIB, en 2007, a un 7.7 por ciento, en 2012; en tanto como porcentaje del presupuesto público pasó de representar un 22.4 por ciento, en 2007, a un 20 por ciento, en 2012. En promedio, en este lapso, Honduras invirtió apenas USD 0.95 por cada persona que habitaba en la zona rural.

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, al pasar de 4.9 por ciento a 4.3 por ciento. Lo más preocupante es que el GPDR como porcentaje de los gastos totales del Gobierno tuvo una menor prioridad con el transcurso de los años, ya que en 2007 fue del 26.8 por ciento y, cinco años más tarde, solo alcanzó un 21.5 por ciento. En términos per cápita, el GPDR para ese período fue, en promedio, de USD 294.3, es decir USD 0.81 diarios.

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

Gráfica 2

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



Fuente: Icefi/FIDA, con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador; el Sicoin, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; la 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).

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 Guatemala



### 3.1 Características sociodemográficas

El análisis socioeconómico de la población guatemalteca revela que 7.5 millones de personas —del total de 14.6 millones de habitantes del país— viven en áreas rurales (51.3 por ciento). En ese grupo, la mitad de la población es joven, menor de 18 años. Un 45 por ciento de los individuos se encuentra en una edad productiva. Es de gran relevancia que las encuestas muestran que el 51 por ciento de la población rural es indígena, y que 8 de los 22 departamentos tienen mayoría indígena.

De la población total del país, un 54 por ciento se encuentra en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, es evidente que la pobreza es predominantemente rural, pues al adentrarse en ese subgrupo, se puede observar que un 71 por ciento de la población está en condiciones de pobreza, en contraste con el área urbana, en donde un 35 por ciento de la población se encuentra en dicha situación. De los 22 departamentos, 10 tienen áreas rurales en donde más de tres cuartas partes de la población son pobres.

Solamente el 38 por ciento de las viviendas del área rural es construido con bloques o materiales fuertes de hormigón; lo normal es que las casas sean de madera o adobe (49 por ciento). Una mayoría de las viviendas rurales (80 por ciento) usa lámina de zinc en sus techos y la mitad de hogares rurales tiene piso de tierra. Asimismo, la mitad de la población rural vive en condiciones de hacinamiento, mientras que solo un 20 por ciento urbano presenta esa condición.

La mitad de la población rural tiene acceso a agua por tubería, en contraste con la casi totalidad (90 por ciento) de las viviendas en áreas urbanas. Un total de 14 por ciento

de las viviendas rurales no tiene una forma de eliminación de excretas, y solamente un 17 por ciento cuenta con inodoro en la vivienda. Alrededor de tres cuartas partes de las viviendas rurales tienen cobertura de energía eléctrica, en contraposición a un 95 por ciento de las urbanas. Para la cocina, el 95 por ciento de hogares rurales usa leña.

En cuanto a alfabetismo, cabe indicar que el 66 por ciento de la población rural sabe leer y escribir, mientras que esa proporción es del 86 por ciento en áreas urbanas. La escolaridad promedio es de 4 años en áreas rurales, mientras que en las urbanas alcanza los 7.4 años. En este aspecto, resalta que una persona indígena en áreas rurales cuenta con apenas 2.9 años de escolaridad, en promedio. En el tema educativo, la cobertura de educación primaria en áreas rurales (92 por ciento) fue mayor que la urbana (91 por ciento). Sin embargo, la situación cambia en diversificado (de 16 a 18 años de edad), pues solo el 14 por ciento de jóvenes en áreas rurales cursa este ciclo, en comparación con el 36 por ciento de jóvenes en áreas urbanas. En el área rural, el 84 por ciento de los inscritos en el ciclo escolar asiste a un plantel educativo público del Ministerio de Educación (Mineduc).

Con respecto a la salud, vale indicar que, de las personas con algún padecimiento o afluencia, en áreas rurales solo una cuarta parte visitó a un médico, lo cual contrasta con casi la mitad (53 por ciento) de personas urbanas. También destaca que el 93 por ciento de la población rural de 18 años o más no tiene seguro médico, dato que también es alto (76 por ciento) en áreas urbanas.

Cuando se analizan las actividades económicas de la población, llama la atención que la tasa de desempleo rural es mucho menor (1.9 por ciento) que la urbana (3 por ciento). Casi dos tercios (57 por ciento)

de las personas en áreas rurales se dedican a actividades agrícolas, lo que evidencia la importancia creciente de otros sectores en las economías de esas zonas. Sin embargo, existen diferencias en la estabilidad laboral: entre el 21 por ciento que es empleado formal en áreas rurales, en contraste con el 52 por ciento que tiene esa categoría en áreas urbanas.

### 3.2 Marco legal e institucional

El ordenamiento jurídico guatemalteco cuenta con abundante legislación sobre aspectos puntuales del desarrollo rural en los temas agrario, agrícola, pecuario, ambiental, forestal, hidrológico, reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, económico, social, cultural, educativo, laboral, y participación ciudadana. Para cada uno de estos tópicos existen entidades con competencias asignadas para planificar, ejecutar y monitorear las políticas públicas que permitirían que el desarrollo llegue al área rural. Sin embargo, eso no ha sido suficiente porque no existen lineamientos sustantivos alejados de la mera voluntad política que obliguen a institucionalizar el desarrollo rural.

Guatemala todavía no cuenta con una ley específica sobre desarrollo rural, pese a que han existido distintas iniciativas en este sentido. Por ejemplo, desde el año 2009 el Congreso de la República ha venido discutiendo la iniciativa 4084, titulada «Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral», para solventar esta carencia. No obstante, el proyecto ha generado fuerte oposición, sobre todo de los sectores empresariales,<sup>4</sup> en contraposición al apoyo que le ha manifestado el sector campesino e indígena.

Para intentar solventar este vacío, en 2008 se

diseñó la *Política nacional de desarrollo rural integral (PNDRI)*, instrumento que mandata la instalación de una mesa de diálogo para el desarrollo rural integral y la resolución de la conflictividad agraria, laboral y ambiental. Esta iniciativa fue dirigida por el gobierno central del período 2008-2012. Para su concreción se tomó como punto de partida la significativa importancia que tiene lo rural, tanto por sus problemáticas y rezagos como por sus potencialidades y papel económico.

La *PNDRI* fue consensuada con 32 organizaciones involucradas en el tema, entre las que figuran movimientos campesinos, indígenas, ambientalistas y de mujeres, instituciones sociales y de investigación, y coordinadoras de organizaciones no gubernamentales (ONG). Se trata de una política cuya vigencia fue formalizada mediante el *Acuerdo Gubernativo 196-2009*, firmado por el presidente de la República en Consejos de Ministros.

A pesar del listado de tareas programadas en la *PNDRI*, los esfuerzos por ejecutarla durante el período de gobierno del ex presidente Álvaro Colom se concentraron en el Programa Nacional de Desarrollo Rural (ProRural) y el Programa de Cohesión Social.

El actual gobierno se propuso dar un nuevo impulso a estos esfuerzos mediante el «Plan para activar y adecuar la *Política nacional de desarrollo rural integral*». Para procurar un buen nivel de coordinación fue conformado el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, como órgano de carácter temporal que tiene la tarea de diseñar el «Plan nacional de desarrollo rural integral», en el que se articulen los programas de las instituciones que integran el Organismo Ejecutivo. Este Gabinete fue conformado mediante el *Acuerdo Gubernativo 262-2013*; su primer secretario ejecutivo fue nombrado en julio de 2013.

<sup>4</sup> Esto quedó reflejado con el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el sector empresarial contra la *PNDRI*. Cabe señalar que la Corte de Constitucionalidad (CC) emitió sentencia a finales de enero de 2013, en la cual dejó firme el acuerdo gubernativo que aprobó esta política.

Aunque lo actuado hasta aquí constituye un esfuerzo plausible, se trata de un ejercicio parcial, pues todavía está pendiente saber cuál es el costo de implementar la PNDRI y, más importante aún, de dónde se obtendrán los recursos para financiarlo.

### 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 Guatemala de manera más general, pues hay gastos básicos de los países que, aunque no estén dirigidos específicamente a las poblaciones rurales, tienen efectos indirectos en ellas. Por ejemplo, aunque el gasto educativo de un territorio predominantemente rural sea bajo, una concentración del gasto educativo total en regiones urbanas aledañas determinará patrones migratorios de individuos jóvenes que buscan la mejoría de su capital humano, así como movilidad social.

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

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

En la tabla 5 se aprecian las erogaciones de las grandes categorías de funciones gubernamentales del presupuesto devengado de Guatemala. Se presenta información sobre gastos del gobierno central y las entidades descentralizadas. El presupuesto total corresponde a USD 6,337.32 millones, en 2007, y a USD 9,930.96 millones, en 2012.

**Tabla 5** Guatemala: erogaciones totales<sup>5</sup> 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	111.90	117.07	102.11	111.56	124.94	142.51	1.5 %
Asuntos económicos	1,072.48	1,009.63	949.28	1,270.29	1,554.75	1,365.00	14.9 %
Defensa	101.94	124.68	107.77	116.11	144.50	159.91	1.6 %
Educación	928.89	1,040.27	1,137.13	1,260.11	1,436.35	1,516.13	15.0 %
Orden público y seguridad	341.80	408.49	440.14	622.15	713.09	766.69	6.6 %
Protección del medio ambiente	31.21	27.88	28.26	32.38	70.77	55.07	0.5 %
Protección social	692.65	953.83	1,061.87	1,265.88	1,385.28	1,476.96	13.9 %
Salud	629.00	706.25	766.23	847.80	961.42	1,047.16	10.2 %
Servicios públicos generales	2,290.75	2,587.19	2,353.02	2,584.68	2,995.66	3,227.92	33.2 %
Vivienda y servicios comunitarios	136.71	221.76	240.22	353.43	180.50	173.61	2.7 %
<b>Total general</b>	<b>6,337.32</b>	<b>7,197.04</b>	<b>7,186.03</b>	<b>8,464.41</b>	<b>9,567.27</b>	<b>9,930.96</b>	<b>100 %</b>

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

5 Incluyen transferencias.

La estructura porcentual del presupuesto de Guatemala (véase gráfica 3) revela que, en mayor orden de importancia, se ubican los *servicios públicos*, los cuales representan un 33.2 por ciento del presupuesto, en promedio. Este rubro incluye fondos utilizados para proveer recursos a las acciones básicas que permiten el funcionamiento del Estado, (como son los órganos Ejecutivo y Legislativo, así como las entidades de recaudación fiscal y las transacciones de la deuda).

En seguida se tiene, en orden de importancia y con similares montos devengados, a la *educación* y los *asuntos económicos*; estos rubros representan, en conjunto y en promedio, alrededor del 30 por ciento del presupuesto. Para el primero se destinaron, en el último año analizado, USD 1,516.1 millones, mientras que, para el segundo, USD 1,365 millones. Los asuntos económicos incluyen apoyo a las actividades comerciales

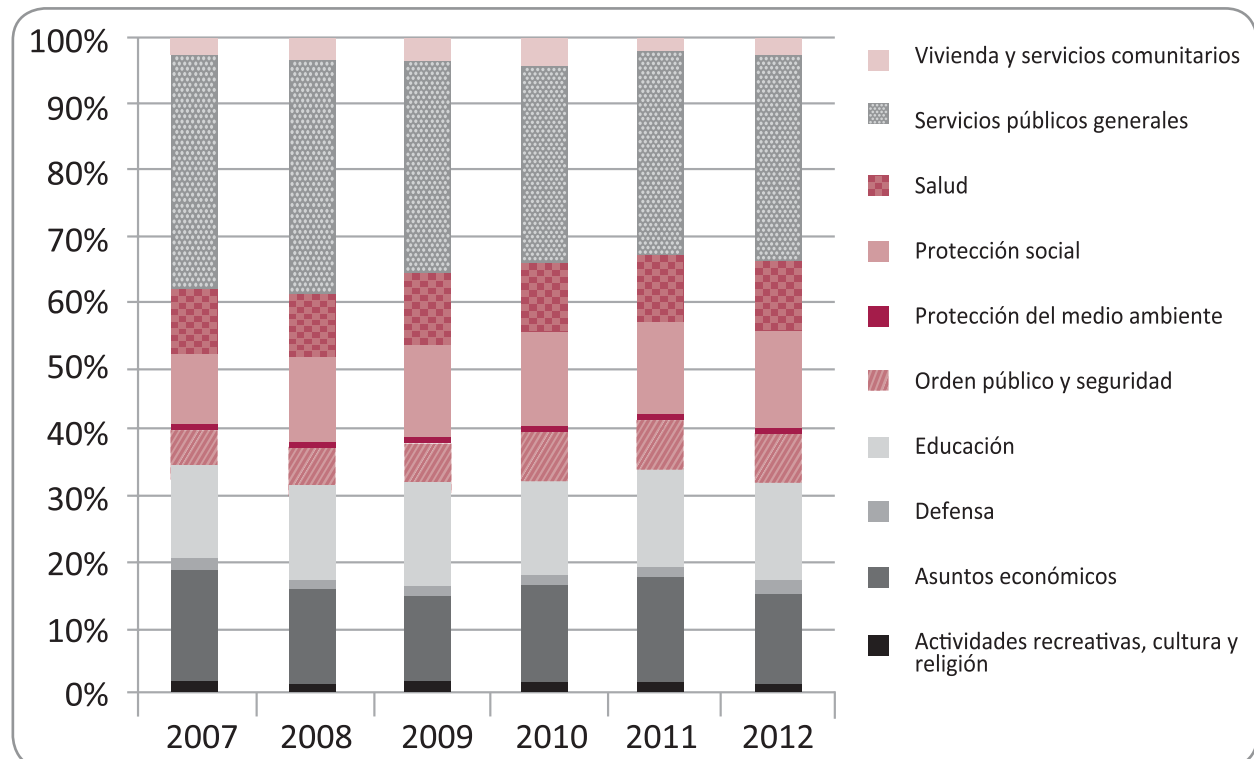
e industriales, así como al transporte, las comunicaciones y las obras públicas.

La *protección social* se refiere a la transferencia en efectivo o en especie por causas de enfermedad e incapacidad, el cuidado dirigido a personas de edad avanzada, el desempleo, la vivienda social y la exclusión social. En promedio, este rubro representó un 13.9 por ciento de las erogaciones totales.

En un lugar más rezagado se ubica la salud, con un 10.2 por ciento del presupuesto devengado para la provisión de todos los servicios de salud pública y atención hospitalaria. En Guatemala, los grandes perdedores son las actividades de *protección del medio ambiente* y las *actividades recreativas, cultura y religión* que, en conjunto, son responsables de menos del 2 por ciento de la estructura porcentual del gasto público en todos los años analizados.

Gráfica 3

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



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

### 3.4 El gasto público en desarrollo rural en Guatemala

En este apartado se incluyen los resultados para el caso de Guatemala, 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 2,017.35 millones, con una leve alza, ya que pasó de USD 1,695.77 millones, en 2007, a USD 2,135.08 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 26.76 por ciento, en 2007, a un 21.50 por ciento, en 2012; mientras que la prioridad macroeconómica cayó del 4.94 por ciento al 4.27 por ciento del PIB.

Tabla 6

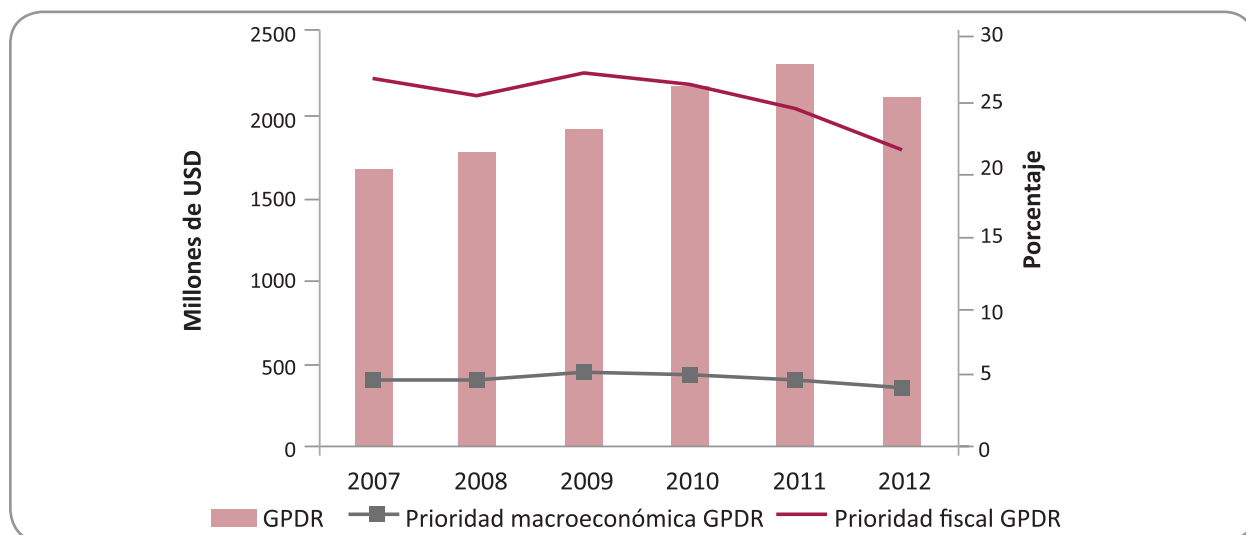
Guatemala: principales indicadores del gasto público en desarrollo rural (2007-2012)

Variable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Millones de dólares de cada año	1,695.77	1,817.97	1,931.99	2,193.78	2,329.53	2,135.08	2,017.35
Millones de dólares de 2007	1,695.77	1,661.77	1,770.94	1,908.07	1,907.85	1,690.29	1,772.45
Como porcentaje del PIB	4.94 %	4.78 %	5.24 %	5.28 %	4.90 %	4.27 %	0.05
Como porcentaje del presupuesto público	26.76 %	25.26 %	26.89 %	25.92 %	24.35 %	21.50 %	0.25
Per cápita anual, en dólares de cada año	253.03	268.84	283.26	319.04	336.12	305.73	294.34
Per cápita anual, en dólares de 2007	253.03	245.74	259.65	277.49	275.28	242.04	258.87
Per cápita diario, en dólares de cada año	0.69	0.74	0.78	0.87	0.92	0.84	0.81
Per cápita diario, en dólares de 2007	0.69	0.67	0.71	0.76	0.75	0.66	0.71

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

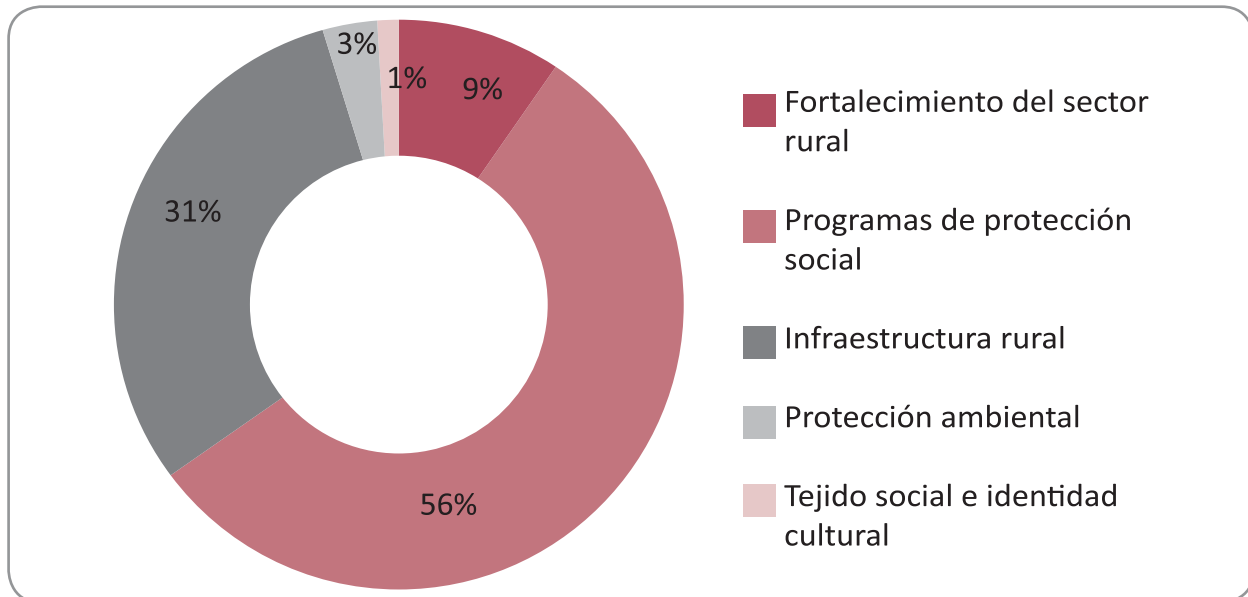
Gráfica 4

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



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

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



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

No obstante, las asignaciones en términos per cápita han aumentado un 21 por ciento al pasar de USD 253.03, en 2007, a USD 305.73, en 2012. En ese año, Guatemala invirtió USD 0.84 diarios 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 56 por ciento; en este eje se incluyen las erogaciones orientadas a educación, salud y protección social. En seguida se encuentran los programas encaminados a la infraestructura rural en esos seis años (31 por ciento del GPDR total), donde aparecen proyectos de caminos rurales, agua y saneamiento, energía eléctrica, vivienda y urbanización. Con un 9 por ciento del gasto orientado al desarrollo rural se observa el eje de fortalecimiento del sector rural, relacionado con la atención directa al productor y soporte a este sector en general.

Los ejes con menos recursos son: *protección ambiental* y *tejido social e identidad cultural*; el

primero ascendió a un 3 por ciento del GPDR, mientras que el último eje representó apenas un 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 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 Guatemala: fortalecimiento del sector rural (FSR)

Aproximadamente, el *fortalecimiento del sector rural* (FSR) representa el 9 por ciento anual del GPDR y el 2.8 por ciento anual del gasto público total, en promedio. El monto devengado por el sector fue de USD 147.4 millones, en 2007, y alcanzó un valor de USD 223.9 millones, en 2012 (véase tabla 7).

Tabla 7

### Guatemala: 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	33.1	31.1	41.6	30.2	42.9	53.9	21.8 %
Fortalecimiento institucional y gestión de los territorios (entidades que apoyan el desarrollo rural)	11.5	14.5	10.7	14.7	7.3	5.1	6.2 %
Agricultura familiar y seguridad alimentaria	2.6	5.9	40.1	30.5	2.5	2.0	8.4 %
Actividades agropecuarias (cultivos, ganadería, pesca y acuicultura, silvicultura, etc.)	4.8	3.9	9.2	9.0	6.5	3.1	3.6 %
Actividades no agropecuarias (procesamiento artesanal y agroindustrial, servicios, turismo y esparcimiento, etc.)	0.8	1.2	1.4	3.2	4.0	3.4	1.3 %
Asistencia técnica (servicios)	14.5	11.1	11.3	21.3	32.0	18.4	10.1 %
Insumos (semillas, fertilizantes, otros)	27.2	34.6	2.2	4.9	19.8	65.5	13.7 %
Capital (maquinaria y equipo y créditos)	10.3	24.0	3.0	2.8	6.4	39.5	7.5 %
Programas mixtos de atención al productor	7.3	4.2	8.5	24.0	4.8	2.5	5.0 %
Investigación	2.3	2.3	2.1	2.4	2.4	3.2	1.4 %
Educación Agrícola	1.6	2.1	2.0	4.4	4.3	2.5	1.6 %
Regularización de la propiedad rural	24.9	34.6	16.7	14.8	31.7	17.5	13.4 %
Políticas de apoyo al comercio y servicios de información	0.7	3.8	1.5	1.9	2.1	2.3	1.1 %
Comercio de distribución, almacenamiento y depósito de granos	2.6	2.0	1.9	1.7	0.7	0.8	1.0 %
Integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones con fines de lucro	3.1	2.7	1.9	2.4	3.2	4.1	1.6 %
Riesgo por catástrofe en el FSR	0.1	-	-	13.8	12.8	-	2.4 %
<b>Total</b>	<b>147.4</b>	<b>178.0</b>	<b>154.1</b>	<b>181.8</b>	<b>183.4</b>	<b>223.9</b>	<b>100.0 %</b>

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

Primeramente, se analizan aquellos rubros del eje de FSR que corresponden al *gasto en atención directa al productor* (véase gráfica 6); entre ellos destaca considerablemente el relativo a *insumos (semillas, fertilizantes, otros)* que, durante el período, representó cerca de un 13.7 por ciento del gasto público en FSR. Esto obedece a los programas relacionados con la adquisición y distribución de fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), con un gasto que, para el año 2012, ascendió a USD 65.4 millones.

El siguiente es el rubro de *asistencia técnica*, responsable de un 10.1 por ciento del gasto anual del eje de FSR, en promedio. Aunque en 2011 este rubro alcanzó un máximo, con USD 32 millones (especialmente por el programa de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología del MAGA), para el año 2012 las asignaciones cayeron a USD 18.4 millones.

La *agricultura familiar y seguridad alimentaria* representó alrededor del 8.4 por ciento anual, en promedio, con una ejecución con tendencia

errática en la cual los máximos se presentaron en los años 2009 (USD 40.1 millones) y 2010 (USD 30.5 millones) como consecuencia del Programa de Seguridad Alimentaria impulsado por el Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade). Este rubro llegó a mostrar su mínimo en 2012, cuando apenas ejecutó USD 2 millones.

Por su parte, el rubro de *capital (maquinaria, equipo y créditos)* —que representa un 7.5 por ciento anual del eje de FSR, en promedio— muestra los máximos devengados en 2008 (USD 24 millones) y 2012 (USD 39.5 millones), que coinciden con los años de inicio de los gobiernos de Álvaro Colom y Otto Pérez Molina, respectivamente. Para este último fue especialmente relevante la ejecución de los Servicios de Crédito para la Producción de Granos Básicos del Fondo de Tierras (Fontierras). Para los demás años se devengaron, en promedio, USD 5.6 millones anuales.

Con menos peso para el eje se encuentran los *programas mixtos de atención al productor*

(5 por ciento anual de FSR), que tuvieron una notable pérdida de recursos al pasar de USD 7.3 millones, en 2007, a USD 2.5 millones, en 2012; sin embargo, en 2010 este rubro tuvo una ejecución de USD 24 millones, como resultado del Programa Regular de Gobierno del Fondo Nacional para la Paz y el Programa de Desarrollo Rural del MAGA.

Asimismo, el apoyo a las *actividades agropecuarias* representó un 3.6 por ciento anual del eje de FSR, con una tendencia a la baja al pasar de USD 9.2 millones, en 2009, a USD 3.1 millones, en 2012. Ello como consecuencia de la no ejecución de recursos por parte del Fonade con el programa de producción agropecuaria.

Con un monto menor se encuentra el rubro relacionado con *actividades no agropecuarias* que representa, en promedio, alrededor del 1.3 por ciento del eje de FSR. Al igual que el rubro anterior, a partir del año 2009 este mostró una tendencia a la baja en los montos ejecutados al pasar de la mayor cantidad de recursos, USD 9

### Recuadro 3 El programa de fertilizantes en Guatemala

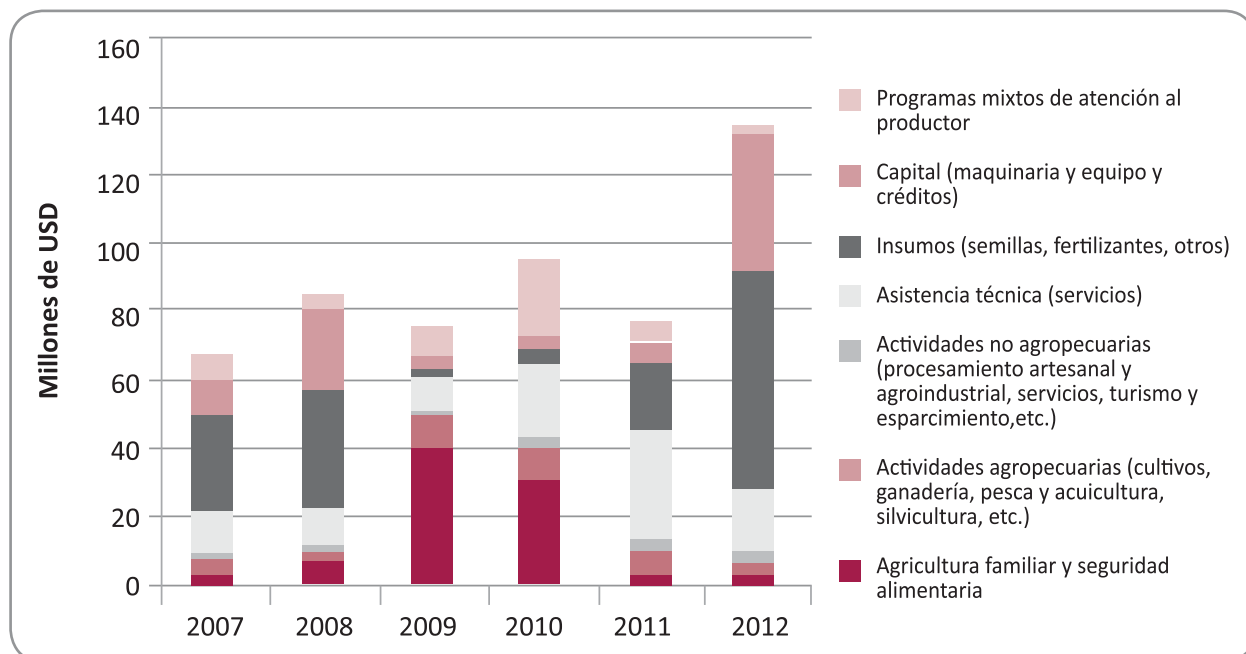
Especial atención merece el programa de fertilizantes, no solo en cuanto a su ejecución presupuestaria, sino también en su efectividad. En lo presupuestario, este programa ha sido ejecutado por distintas instancias gubernamentales: Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Esto se convierte en un problema de transparencia al momento de visualizar en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) las ejecuciones a lo largo del tiempo, ya que además de cambiar de institución ejecutora también mutan de nombre las actividades en las que quedan inmersas dichas ejecuciones. Por ejemplo, de ser parte de las actividades de «Seguridad Alimentaria», algunas acciones han pasado a «Apoyo a la Producción Agrícola», o a «Fertilizantes e Insumos Agrícolas».

Por otro lado —y lo que es mucho más grave—, un estudio realizado por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Fausac) sobre el programa de fertilizantes constató concluyentemente que los participantes en el programa mostraron rendimientos menores en la producción de frijol en comparación con los que no participaron. Y en cuanto maíz, no se identificó una diferencia estadísticamente significativa entre los rendimientos de participantes y no participantes (Iarna/Fausac, 2013).

Este estudio afirma que «Lo que es posible documentar en este momento es que los beneficios son nulos, que el destinatario fue equivocado y que los montos que se utilizaron hasta el momento no fueron más que un gasto para la sociedad guatemalteca que hubiese podido tener fines más productivos. Esto cuestiona al Ministerio de Agricultura en su conjunto y permite inferir que, así como éste ha fracasado en la conducción de un programa que ocupó un porcentaje tan alto de sus responsabilidades, es posible que esté fallando en guiar el resto de la política agropecuaria del país» (Iarna/Fausac, 2013:111).

Gráfica 6

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



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

millones, a apenas USD 3.1 millones, en 2012. Ello obedece, en buena medida, a que el Programa de Desarrollo de la Industria y el Comercio del Fonade no mostró ejecución alguna a partir de 2010.

Entre el gasto en *soporte al sector rural* destaca el rubro de *regularización de la propiedad rural* que representa, en promedio, un 13.4 por ciento anual del eje de FSR, con una tendencia errática: alcanzó su máximo en el año 2008, con una ejecución de USD 34.6 millones, y concluyó el período en estudio con USD 17.5 millones. Esto se explica, en buena medida, porque en 2008 Fontierras ejecutó un programa de arrendamiento de tierras que ascendió a USD 15 millones, el cual dejó de tener ejecución durante los años siguientes.

Al rubro anterior le sigue —en orden de magnitud del gasto público que es posible catalogar como GPDR— el de *integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones con fines de lucro*. Entre todo el eje de FSR, este representó apenas un 1.6 por ciento anual, en promedio, y mostró

montos de USD 3 millones, en 2007, con un valor más alto en 2012, de USD 4 millones. Lo más significativo son los programas de Fomento y Desarrollo Cooperativo y el de Promoción de Inversión e Intercambio Comercial en Apoyo al Sector de la Micro y Pequeña Empresa, ambos del Instituto Nacional de Cooperativas (Inacop).

Por su parte, con montos muy similares, la *educación agrícola* representó alrededor del 1.4 por ciento anual del eje, con una tendencia a la baja a partir de 2009, al pasar de USD 4.3 millones, en ese año, a USD 2.5 millones, en 2012. Esto se explica principalmente por las bajas asignaciones de las escuelas de Formación Agrícola del MAGA.

Asimismo, el rubro de *investigación y desarrollo* fue, en promedio, un 1.4 por ciento del eje, con asignaciones con una leve alza al pasar de USD 2.3 millones, en 2007, a USD 3.2 millones, en 2012. En este caso, resalta la actividad de Dirección y Administración General, así como el Apoyo Tecnológico y Servicios a la Investigación Agrícola y el programa de Reproducción y

Multiplicación Vegetal y Animal, todos, del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA). Con menores participaciones se encuentran las políticas de apoyo al comercio y servicios de información, y el comercio, distribución, almacenamiento y depósito de granos básicos. Como parte del FSR, las primeras tuvieron una asignación anual del 1.1 por ciento, con un aumento en la asignación de recursos conforme fueron pasando los años (ya que en 2007 solo recibieron USD 0.7 millones y, en 2012, esta asignación alcanzó los USD 2.3 millones). Por su parte, el segundo de estos rubros tuvo un peso en el eje del 1 por ciento anual, ejecutando para 2012 apenas USD 0.8 millones.

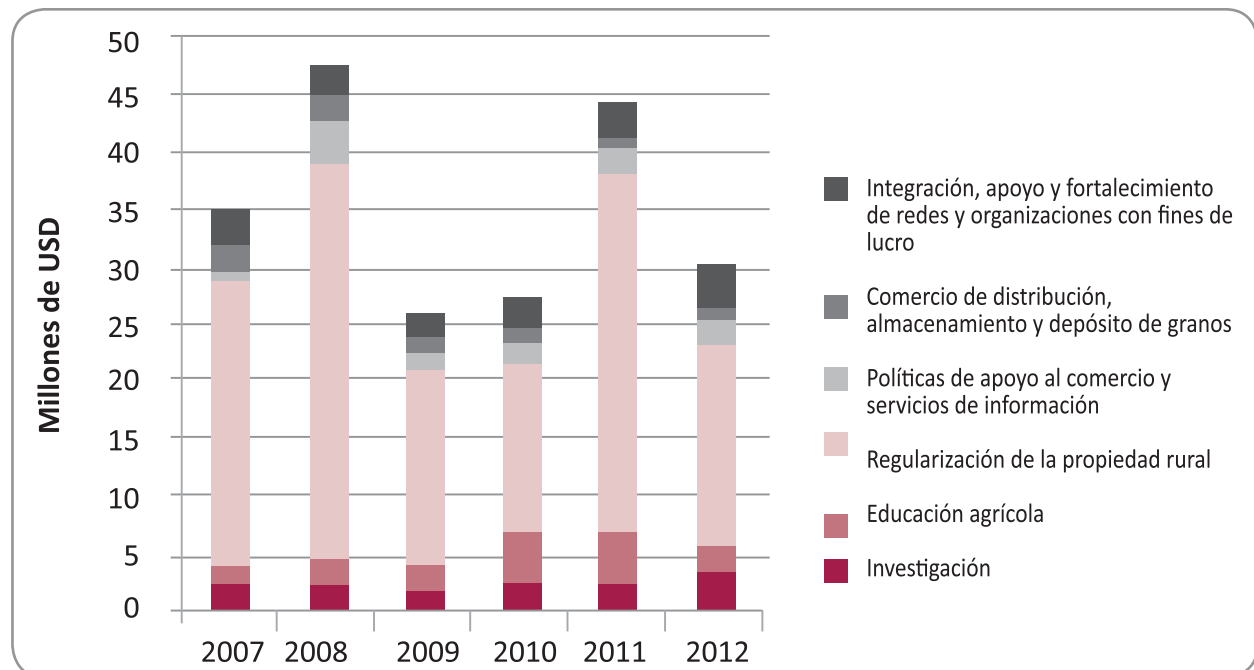
De manera aislada, durante el período en estudio se muestra en el GPDR una baja en la asignación en *fortalecimiento institucional y gestión de los territorios* (instituciones que apoyan el desarrollo rural). El monto es de USD 11.5 millones en 2007, y baja a USD 5.1 millones cinco años más tarde. Resalta el programa de Desarrollo Económico

desde lo Rural de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

Por último, es importante advertir, en el eje de FSR, que el *gasto administrativo* representa alrededor del 21.8 por ciento anual, en promedio. Esto corresponde con USD 33.1 millones, en 2007, que aumentan a USD 53.9 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: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Fondo de Tierras; Fondo Nacional de Desarrollo; Registro de Información Catastral de Guatemala; Fondo Nacional para la Paz; Instituto Guatemalteco de Turismo; Instituto de Fomento Municipal; Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; Ministerio de Economía; Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia; Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia; Instituto de Ciencia y Tecnología

## Gráfica 7

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

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

Agrícola; Escuela Nacional Central de Agricultura, entre otras.

### 3.4.1.2 Guatemala: programas de protección social

De lo que es posible clasificar como rural en el presupuesto, el eje de *programas de protección social (PPS)* guatemalteco corresponde con el 17.9 por ciento del gasto público total, y con un 56 por ciento del gasto público para el desarrollo rural (GPDR). El monto total del eje,

en 2007, era de USD 827.8 millones; creció de manera sostenida hasta alcanzar los USD 1,336.3 millones, en 2012, como se muestra en la tabla 8. No obstante, como porcentaje del PIB pasó del 2.4 por ciento al 2.7 por ciento, en los mismos años de referencia, respectivamente. Ello significa que las asignaciones a este eje, en términos de la producción nacional, han tenido un leve incremento.

Entre los grupos relacionados con la educación se encuentran más asignaciones con una

Tabla 8

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

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo PS	1.1	1.4	6.2	7.1	13.5	6.4	0.5 %
Enseñanza preescolar y enseñanza primaria	257.1	293.8	307.9	352.9	408.7	421.0	30.0 %
Enseñanza secundaria	47.9	52.8	69.1	74.7	73.6	79.2	5.8 %
Enseñanza postsecundaria no terciaria	7.7	9.8	12.1	11.8	10.2	14.0	1.0 %
Enseñanza terciaria	62.2	71.1	67.8	67.8	75.6	80.7	6.4 %
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	34.0	46.1	35.7	39.5	37.4	34.7	3.4 %
Servicios auxiliares de la educación	43.5	38.9	48.4	38.6	43.0	46.1	3.9 %
Enseñanza n.e.p.	15.4	18.9	23.6	25.7	26.2	25.4	2.0 %
Productos, útiles y equipos médicos	1.6	1.6	1.3	1.5	1.3	4.7	0.2 %
Servicios para pacientes externos	63.2	79.2	86.1	97.2	104.1	115.1	8.0 %
Servicios hospitalarios	141.1	157.6	168.9	175.5	209.5	205.8	15.6 %
Servicios de salud pública	70.7	63.9	76.5	91.5	84.9	83.7	7.0 %
Salud n.e.p.	39.9	47.6	40.8	41.0	48.5	76.6	4.3 %
Ayuda alimentaria	5.8	6.5	3.3	1.8	31.7	24.8	1.0 %
Familia e hijos	4.3	23.6	124.7	146.3	122.5	114.0	7.3 %
Transferencias	0.6	0.1	0.1	0.1	0.6	0.6	0.0 %
Exclusión social (grupos vulnerables)	30.9	59.1	54.2	59.8	5.6	2.4	3.3 %
Empleo	0.3	0.4	0.5	0.8	0.5	0.2	0.0 %
Riesgo por catástrofes PS	0.4	-	0.5	2.7	13.7	1.0	0.2 %
<b>Total</b>	<b>827.8</b>	<b>972.1</b>	<b>1,127.6</b>	<b>1,236.4</b>	<b>1,310.9</b>	<b>1,336.3</b>	<b>100.0 %</b>

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

evidente arista rural: *enseñanza preescolar y enseñanza primaria*,<sup>6</sup> por una parte, y enseñanza terciaria, por la otra (véase gráfica 8). La primera representa alrededor del 30 por ciento del presupuesto anual de todo el eje de programas de protección social (PPS), en promedio. Destaca, en este marco, el Programa de Administración Docencia Rural del Ministerio de Educación (Mineduc). El rubro tuvo una marcada tendencia al alza, al pasar de USD 257.1 millones, en 2007, a USD 421 millones, en 2012.

En el rubro de *enseñanza terciaria*, por su parte, se evidencia una asignación de USD 62.2 millones, en 2007, monto que cinco años más tarde aumenta a USD 75.6 millones. Este rubro se debe principalmente a las ejecuciones realizadas por la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac).

El rubro de *enseñanza secundaria* representa alrededor de un 5.8 por ciento de todo el eje de

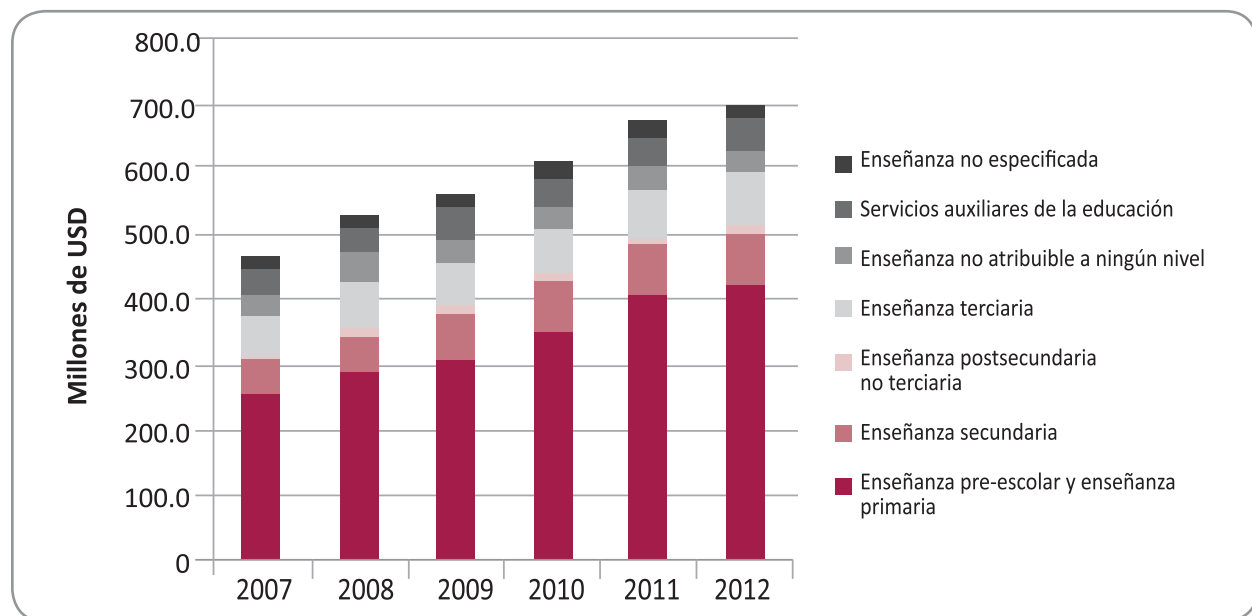
PPS, con un monto con tendencia al alza porque se ejecutaron USD 47.9 millones en 2007, y luego en 2012 la ejecución fue de US 79.2 millones. Las mayores asignaciones se destinaron a la administración y docencia rural, así como a la Telesecundaria<sup>7</sup> del Mineduc.

El rubro de *servicios auxiliares de la educación* es responsable de un 3.9 por ciento del eje de PPS; en este caso, en el primero de los años en estudio se puede observar un monto de USD 43.5 millones, cantidad que aumenta cinco años más tarde a USD 46.1 millones. Destaca el programa de Alimentos Escolares y el de Útiles Escolares, ambos, del Mineduc.

Luego se encuentra la *enseñanza no atribuible a ningún nivel*, que es aquella prestación de educación no definida por niveles. En este caso, la ejecución presupuestaria tuvo un pequeño incremento, pues pasó de USD 34 millones, en 2007, a USD 34.7 millones, en 2012. Este rubro

Gráfica 8

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



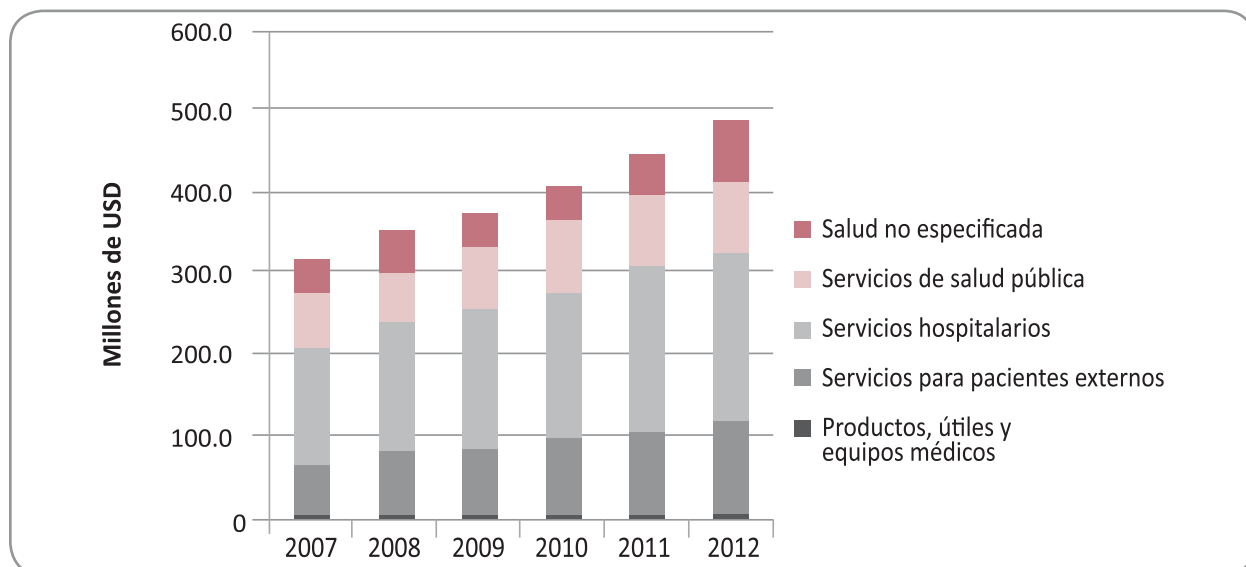
Fuente: Icefi/FIDA, con base en el Sicoin, del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, estandarizado según el FMI (2001).

<sup>6</sup> La tasa de matriculación neta de primaria a nivel nacional ha caído a partir de 2009; para ese año, la tasa fue de 98.7 por ciento; no obstante en 2012 fue de 89.1 por ciento. Se estima que para 2014 será del 80.4 por ciento.

<sup>7</sup> Es una innovación educativa a través de un modelo pedagógico moderno cuyo objetivo consiste en proporcionar educación secundaria a jóvenes que viven en comunidades que no cuentan con el servicio o en lugares en que la cobertura educativa no es suficiente. Principalmente, se busca atender la demanda de educación básica en zonas rurales en las que, por razones geográficas y económicas, no es posible el establecimiento de institutos regulares y técnicos.

Gráfica 9

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



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

presentó un 3.4 por ciento anual, en promedio, del eje de PS. Es relevante, en este marco, el Programa de Formación Profesional Regional del Instituto Técnico de Capacidad y Productividad (Intecap).

La *enseñanza no especificada* —que incluye asuntos y servicios de educación que no pueden asignarse a otros rubros— tuvo una participación del 2 por ciento anual, en promedio, del eje de PS. Presenta una tendencia al alza, pues pasó de USD 15.4 millones a USD 25.4 millones entre 2007 y 2012, respectivamente. En este rubro aparecen la Administración Educativa Departamental y la Supervisión Educativa del Mineduc.

Finalmente, en el tema de educación se tiene el rubro *enseñanza postsecundaria no terciaria*, con un 1 por ciento anual promedio del eje de PS; en 2012 se gastaron USD 14 millones en Formación Especializada del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y en el programa de Formación de Recurso Humano de la Policía Nacional Civil (PNC).

En cuanto a salud, como muestra la gráfica 9, el rubro más relevante es *servicios hospitalarios*, en

el que sobresale el Programa de Recuperación y Rehabilitación de la Salud de las Personas del MSPAS y el Programa de Dirección y Coordinación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Ese rubro representa alrededor del 15.6 por ciento anual del eje de PPS, en promedio. Mientras en 2007 el valor devengado era de USD 141.1 millones, en 2012 fue de USD 205.8 millones.

El rubro servicios para pacientes externos representa el 8 por ciento del eje de PPS, en promedio, con un monto de USD 63.2 millones en 2007, pero que cinco años más tarde aumentó considerablemente, al llegar a USD 115.1 millones. En este caso, resaltan las ejecuciones efectuadas por el IGSS.

Le siguen los *servicios de salud pública*, que representan alrededor del 7 por ciento del eje de PPS, con montos de USD 70.7 millones, en 2007, que se situaron un lustro más tarde en USD 83.7 millones. Ello, gracias al Programa de Servicios de Salud a las Personas y los servicios de salud pública del MSPAS.

En lo referente al gasto en protección social,

se muestra con mayor relevancia el rubro de *transferencias*, que experimentó un incremento considerablemente alto a partir de 2009 debido al Programa «Mi Familia Progresiva». Este rubro representa, cada año del período analizado, un 7.3 por ciento de la estructura porcentual del eje de PPS, en promedio, con montos devengados que iniciaron en 2007 con USD 4.3 millones y concluyeron el último año analizado con USD 114 millones.

Por otra parte, en el rubro de *exclusión social (grupos vulnerables)* destaca el Programa de Asistencia Alimentaria, Social y Reinserción de Desarraigados, del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz). En este caso, al contrario que con el rubro anterior, se evidencia a partir de 2010 una caída, pues en 2012 el monto era de USD 2.4 millones, mientras que dos años antes alcanzaba la cifra de USD 59.8 millones.

Menor relevancia se observa en aquellas asignaciones con clara orientación rural destinadas tanto a *ayuda alimentaria y apoyo a familia e hijos* como a *empleo*. En el primer caso, se observan registros importantes por USD 31.7

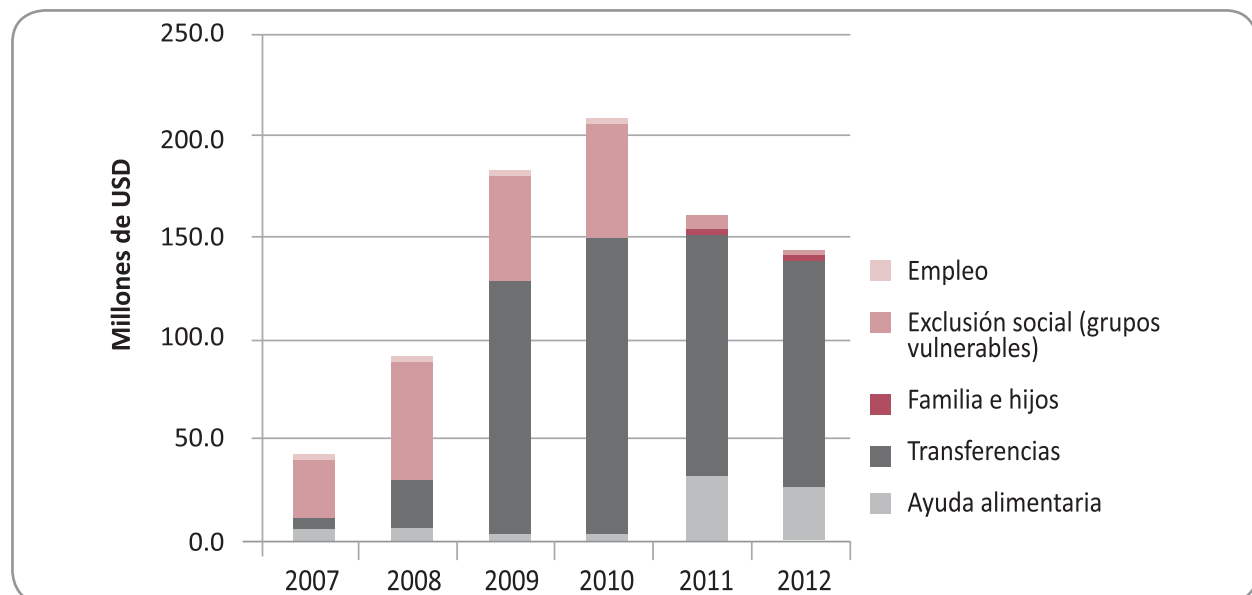
millones y USD 24.8 millones, en 2011 y 2012, respectivamente. En el primero de estos años, la cantidad señalada se destinó al Programa de Asistencia Familiar de Fonapaz; luego, en 2012, los fondos se invirtieron en la bolsa de alimentos o «Bolsa Solidaria» que distribuye el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Con respecto a *apoyo a familia e hijos*, las ejecuciones apenas van más allá de los USD 0.6 millones en los años analizados. Finalmente, en *empleo* se contemplan algunas asignaciones marginales provenientes del Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).

Finalmente, el gasto administrativo representó alrededor del 0.5 por ciento anual del eje de PPS, con un monto devengado, en 2007, de USD 1.1 millones. En este caso, el comportamiento del rubro evidencia una trayectoria de aumento, pues cinco años más tarde la cantidad registrada era de USD 6.4 millones.

Desde la perspectiva fiscal, las instituciones más relevantes del eje son: Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;

Gráfica 10

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



Fuente: Icefí/FIDA, con base en el Sicoín, del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, estandarizado según el FMI (2001).

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; Universidad de San Carlos de Guatemala; Fondo Nacional para la Paz; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de la Defensa Nacional; Secretaría de la Paz; Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.

### 3.4.1.3 Guatemala: infraestructura rural

El eje de *infraestructura rural (IR)* representa alrededor del 30.8 por ciento del GPDR, y cerca del 9.8 por ciento del gasto total anual, en promedio. A inicios del período objeto de análisis (2007) se destinaron USD 608.42 millones (1.8 por ciento del PIB) a este ramo, mientras que en 2012 se asignaron USD 481 millones, de manera nominal (1 por ciento del PIB).

Lo devengado por concepto de *camino rurales* ha representado, en promedio, el 55.9 por ciento anual ejecutado por este eje, con una clara tendencia a la baja. En 2007, correspondió a este rubro un monto de USD 417.3 millones, mientras que en 2012 la cantidad descendió a USD 255.6 millones, es decir, se dio una caída del 38.7 por ciento. Esto se explica en buena medida por las ejecuciones cada vez menores del Programa de Construcción, Ampliación, Rehabilitación y Pavimentación de Caminos, Calles y Puentes del

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV).

Luego se encuentra el rubro de *riesgo por catástrofes*, es decir aquellos gastos que se realizan no por haber sido planificados, sino como respuesta a una catástrofe natural. En promedio, este rubro representó un 19.8 por ciento del eje, con una tendencia clara hacia el alza hasta el año 2011, para sufrir después un descenso: de USD 79.7 millones, en 2007, pasó a USD 306.9 millones en 2011 (lo cual representa el cénit), para finalizar en USD 100.7 millones. Ello obedece a la reconstrucción de carreteras y puentes a cargo del CIV.

*Agua y saneamiento*, por su parte, es un rubro que anualmente representa el 9.2 por ciento del eje, en promedio. En él cabe relevar las actividades del programa de inversión en agua y saneamiento ambiental a cargo de los Consejos Departamentales de Desarrollo. En 2007 se asignaron a agua y saneamiento USD 31.9 millones, cifra que aumentó a USD 77.5 millones en 2010, para luego disminuir a USD 59.2 millones, dos años más tarde.

En cuanto a la *infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria*

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo IR	13.2	16.8	24.0	18.8	23.0	18.8	3.1 %
Agua y saneamiento	31.9	50.0	55.9	77.5	62.6	59.2	9.2 %
Caminos rurales	417.3	370.0	337.8	372.3	295.1	255.6	55.9 %
Energía eléctrica	3.3	3.2	2.5	13.3	17.6	20.1	1.7 %
Vivienda y urbanización	0.3	9.6	11.1	24.0	12.8	4.1	1.6 %
Infraestructura rural no especificada y/o infraestructura comunitaria	62.7	44.7	70.1	97.6	27.2	22.5	8.7 %
Riesgo por catástrofes IR	79.7	92.2	79.9	101.7	306.9	100.7	19.8 %
<b>Total</b>	<b>608.4</b>	<b>586.4</b>	<b>581.3</b>	<b>705.1</b>	<b>745.2</b>	<b>481.0</b>	<b>100.0 %</b>

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

—rubro que durante el período representa alrededor del 8.7 por ciento anual del eje— se evidencian reducciones en 2011 y 2012 que hacen que los montos devengados se sitúen en USD 27.2 millones y USD 22.5 millones, respectivamente, en comparación con los USD 97.6 millones de 2010. Esto fue producto de una reducción en el gasto del programa de obras municipales y desarrollo comunitario ejecutado por los consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Entre los rubros con un claro destino rural aparece lo devengado por concepto de *energía eléctrica*, que apenas representa un 1.7 por ciento anual del eje de IR durante el período objeto de análisis. Este tipo de gasto muestra un comportamiento oscilante, con una tendencia a la baja entre 2007 y 2009; pero luego sucede todo lo contrario: el monto devengado en 2009 fue de USD 2.5 millones, mientras que en 2012 ascendió a USD 20.1 millones. De mayor importancia para el rubro se consideran las actividades de introducción de energía eléctrica de los consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como el Programa de Electrificación Rural del Instituto Nacional de Electrificación (INDE).

De menor peso resulta el rubro de *vivienda y urbanización*. En este caso se observan montos de apenas USD 0.3 millones, en 2007, que crecen a USD 24 millones, en 2010, y luego caen a USD 4.1 millones, en 2012. El programa más relevante es el de vivienda, que ejecuta la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). En el eje de IR, el gasto administrativo se sitúa en alrededor del 3.1 por ciento anual, con un total devengado de USD 13.2 millones, en 2007, que un lustro más tarde aumentan a USD 18.8 millones. Entre las instituciones con mayor contribución a este rubro se menciona, en orden de importancia, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; los consejos de Desarrollo Urbano y Rural; el Instituto de Fomento Municipal; el Fondo Nacional para la Paz; la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; el Instituto Nacional de Electrificación.

#### 3.4.1.4 Guatemala: protección ambiental

Año tras año, el gasto en *protección ambiental*

Tabla 10

### Guatemala: protección ambiental Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo PA	9.3	8.8	11.6	12.5	20.5	17.7	19.7%
Bosques	55.7	19.4	10.3	16.6	11.5	15.4	28.7%
Diversidad biológica y paisaje	7.6	7.7	6.4	6.8	3.8	8.3	9.9%
Incendios forestales	0.9	0.7	0.6	-	0.1	-	0.6%
Conservación de áreas protegidas	3.7	4.6	5.7	8.3	11.6	6.9	10.2%
Otros programas vinculados con recursos naturales	1.1	0.8	1.4	1.2	6.4	0.0	2.7%
Protección del medio ambiente	18.4	20.0	18.7	14.7	16.6	25.2	27.8%
Riesgo por catástrofes PA	0.1	0.1	0.2	0.5	1.4	-	0.5%
<b>Total</b>	<b>96.6</b>	<b>62.0</b>	<b>55.0</b>	<b>60.5</b>	<b>71.9</b>	<b>73.6</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Icefí/FIDA, con base en el Sicoín, del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, estandarizado según el FMI (2001).

(PA) corresponde únicamente a un 3.5 por ciento del GPDR de Guatemala, y a un 1.1 por ciento del gasto público total, en promedio. Inicia el período de análisis (2007) con USD 96.6 millones, para concluir, cinco años más tarde, con USD 73.5 millones. 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.

El rubro relacionado directamente con los *bosques* muestra una notable tendencia a la baja, pues pasó de USD 55.7 millones, en 2007, a USD 15.4 millones, cinco años más tarde. Ello obedeció a una menor ejecución del Programa de Bosque y Agua para la Concordia del MAGA. Lo relativo a bosques representa alrededor del 28.7 por ciento del gasto del eje, como promedio anual.

De manera similar, el rubro relacionado con *protección del medio ambiente* corresponde aproximadamente a un 27.8 por ciento del eje, como promedio anual. En él se muestra un monto devengado cambiante: en 2007 fue de USD 18.4 millones, luego cayó a USD 14.7 millones, en 2010; no obstante, el período termina con una ejecución de USD 25.2 millones. El gasto de este eje es impulsado por la ejecución de la actividad de *medio ambiente* y el Programa de Protección Ambiental a cargo del Instituto Nacional de Bosques (INAB), entre otros.

Luego, se observa la *conservación de áreas protegidas*, con montos de USD 3.7 millones, en 2007; USD 11.6 millones, en 2011; y USD 6.9 millones, en 2012. Es relevante, en este rubro, el Programa de Conservación de Parques y Sitios Arqueológicos del Ministerio de Cultura y Deportes (Micude).

Aquellos gastos que pueden considerarse de manera directa como *diversidad biológica* y *paisaje* representan, durante el período, alrededor del 9.9 por ciento anual del eje de PA, en promedio. En este caso, se observa una tendencia creciente entre 2007 y 2008, pues en

este último año el monto ascendió a USD 7.7 millones. Sin embargo, después se evidencia una trayectoria cambiante, pues en 2011 la cifra fue de USD 3.8 millones, para luego cerrar el período en estudio en USD 8.3 millones. Los mayores gastos se han dado en los programas de protección y rescate de los lagos de Atitlán y Amatitlán, manejados por la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán (Amsclae) y la Autoridad para el Manejo de la Cuenca del Lago de Amatitlán (AMSA), respectivamente.

También se encuentran asignaciones que, dentro de la clasificación del GPDR, pueden catalogarse como parte del rubro otros *programas vinculados con recursos naturales*. Este rubro muestra montos que corresponden, en promedio, al 2.7 por ciento anual del eje de PA. En este marco, son relevantes tanto el Programa de Manejo de Recursos Naturales de la Autoridad para el Manejo Sostenible de la Cuenca y del Lago de Amatitlán y su programa homólogo para el caso del lago de Atitlán, así como las actividades de control de áreas de reserva territorial del Estado y uso sostenible de los recursos naturales y apoyo al agroturismo del MAGA. En 2011, este rubro mostró un monto devengado de USD 6.4 millones; no obstante, hacia el final del período, no presentó ejecución.

De la misma manera, se identifican asignaciones limitadas en materia de *incendios forestales*. En este ámbito, el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, fue presentando ejecuciones menores; a tal punto que a partir del 2010 no existen registros.

Por último, es relevante señalar que una de las mayores porciones de la estructura del eje de PA (19.7 por ciento, como promedio anual) corresponde a *gastos administrativos*. Para este efecto se destinaron USD 9.3 millones en 2007; cinco años más tarde el monto había aumentado a USD 17.7 millones. Son relevantes, para el rubro, el Ministerio de Agricultura, Ganadería

y Alimentación; las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro; el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; el Consejo Nacional de Áreas Protegidas; el Instituto Nacional de Bosques; la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán; la Autoridad para el Manejo de la Cuenca del Lago de Amatitlán, y el Ministerio de Cultura y Deportes.

### 3.4.1.5 Guatemala: tejido social e identidad cultural

El eje de *tejido social e identidad cultural* representa, en el período, un casi inexistente 0.8 por ciento del GPDR, y un 0.3 por ciento del gasto público total. En efecto, entre los que pueden identificarse como rurales, hay pocos rubros que tienen una clara orientación hacia el fortalecimiento o conformación del tejido social guatemalteco. 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.

En cuanto a *cultura y deportes*, el año 2007 inició con una ejecución de USD 3.8 millones, para terminar el período en estudio (2012) con USD 15 millones. Ello representa un 45.2 por ciento del eje, en promedio. Este rubro fue impulsado principalmente por los servicios deportivos, recreativos y culturales de los consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En el caso de *protección jurídica y desarrollo de los pueblos indígenas* —que empieza el período analizado con USD 3.2 millones— se observa una caída, hasta llegar a 2012 con solo USD 2.3 millones. Ello obedece, sobre todo, a la nula ejecución a partir de 2010 del programa de lucha contra las exclusiones de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. Este rubro corresponde a un 18.1 por ciento del total del eje.

Por su parte, en cuanto a *integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones sin fines de lucro* destacan las actividades de organización comunitaria de la SCEP. Sin embargo, es difícil encontrar una continuidad de política de gasto público en estas acciones, pues cada vez tuvieron menor ejecución, a tal punto que para el año 2012 no ejecutaron ningún monto.

No obstante lo estrecho de los gastos sustantivos para fortalecer el tejido social guatemalteco, el gasto administrativo representa, anualmente, alrededor del 25.2 por ciento del eje. El mayor monto en este sentido corresponde a 2007, por el orden de USD 4.8 millones.

Las instituciones vinculadas con el eje son, en orden de importancia fiscal, las siguientes: Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro;

Tabla 1.1

Guatemala: tejido social e identidad cultural  
Presupuesto devengado en millones de dólares corrientes (2007-2012)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura porcentual promedio
Gasto administrativo TS	4.8	4.4	3.8	3.7	3.3	1.4	25.2%
Integración, apoyo y fortalecimiento de redes y organizaciones sin fines de lucro	3.8	4.2	3.0	0.1	0.0	-	11.5%
Cultura y deportes	3.8	6.5	4.2	3.8	12.8	0.3	45.2%
Protección jurídica y desarrollo de los pueblos indígenas	3.2	4.2	0.7	2.3	1.9	4.5	18.1%
<b>Total</b>	<b>15.6</b>	<b>19.4</b>	<b>1.1</b>	<b>9.9</b>	<b>18.0</b>	<b>6.2</b>	<b>100%</b>

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

Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco; Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala; Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas; Defensoría de la Mujer Indígena; Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos; Comité Olímpico Guatemalteco.

### 3.4.2 Fuentes de financiamiento del gasto público para el desarrollo rural

Los recursos destinados al desarrollo rural provienen de diversas fuentes, entre las que destaca el *Tesoro Nacional* que, en el período en estudio, representó el 67.4 por ciento del total del monto financiado. A partir del año 2010 el peso de estos recursos se hace más notorio, al pasar de representar un 59.2 por ciento (USD 886.9 millones) a un 72.8 por ciento (USD 1,021 millones), en 2012. En este marco se encuentran

los ingresos tributarios, así como recursos del *Tesoro con afectación específica*.

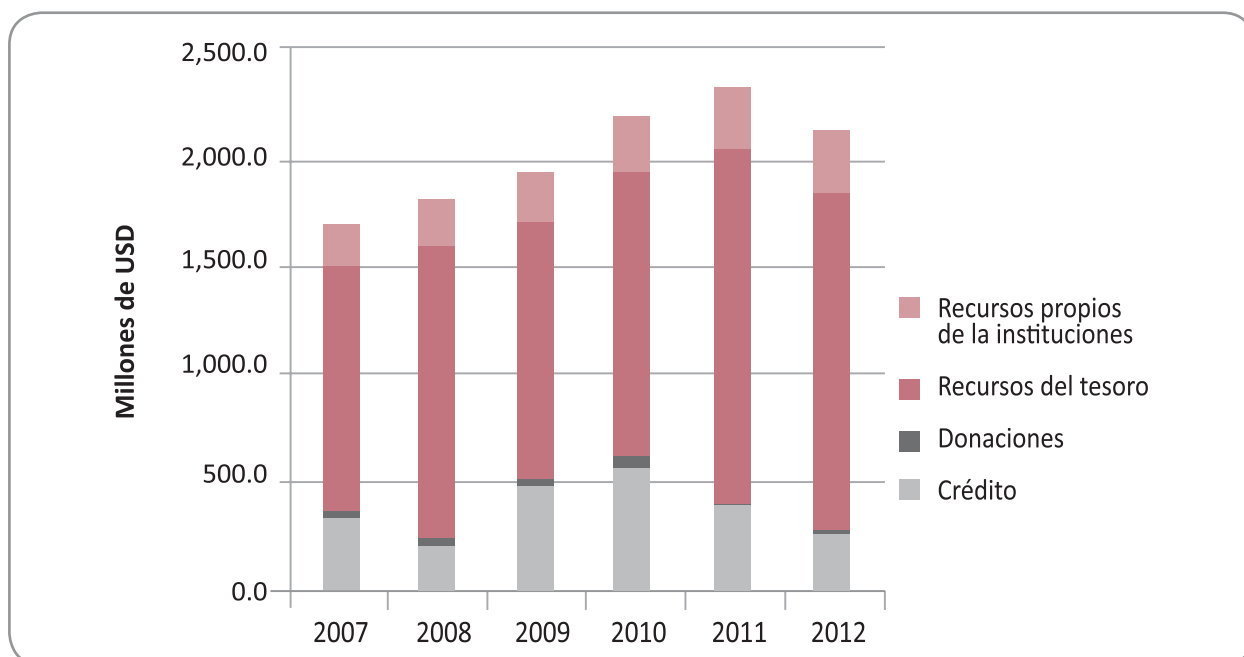
Por su parte, los *recursos propios de las instituciones* han representado un 12.7 por ciento del GPDR, en promedio. En 2012, el uso de estos recursos como mecanismo de financiamiento alcanzó su máximo, al representar un 15.5 por ciento (USD 310 millones).

Luego se encuentra el *crédito*, con USD 2,239.6 millones entre 2007 y 2012 (un 18.5 por ciento del GPDR). En este caso, ha tenido más peso el crédito externo (64 por ciento) que el interno (36 por ciento).

Finalmente, en todo el período estudiado las *donaciones* ascendieron a los USD 179.9 millones (1.5 por ciento del GPDR); de ellas, el 96 por ciento proviene de fuentes externas. Un mayor monto (USD 53.1 millones) se percibió en 2009, fecha a partir de la cual este rubro descendió, hasta cerrar el período con solo USD 17.5 millones.

Gráfica 11

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



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

### Recuadro 4

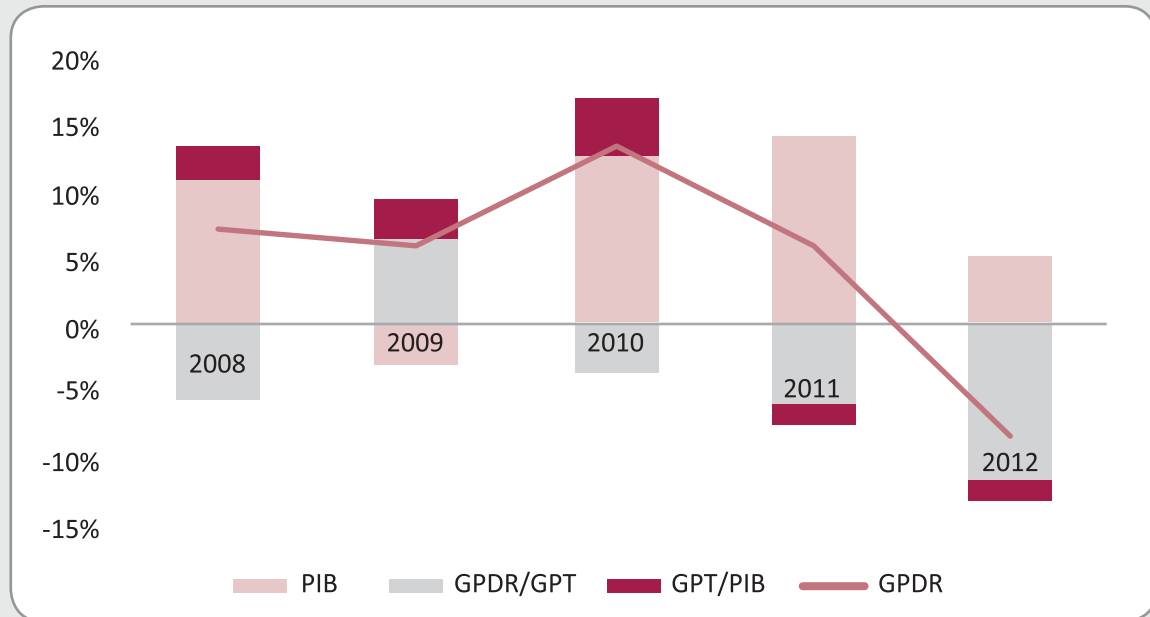
#### El gasto público en desarrollo rural y su relación con el ciclo económico

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 12

#### Guatemala: 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).

Para el caso de Guatemala en el año 2008 el GPDR tuvo un incremento del 7.2 por ciento, explicado en buena medida por el crecimiento de la economía guatemalteca en términos nominales (10.9 por ciento); esto a pesar de que la prioridad macroeconómica cayó un 5.6 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 3.05 por ciento; no obstante, el GPDR creció a una tasa del 6.27 por ciento como resultado de la implementación de una política anti cíclica, que permitió que el gasto público como porcentaje del PIB incrementará en un 3 por ciento y la prioridad fiscal un 6.4 por ciento. Esto como efecto del plan anticrisis denominado «Programa Nacional de Emergencia y Reactivación Económica» (PNERE); cuyo tema medular fue el incremento del gasto social, específicamente mediante el programa de transferencias monetarias condicionadas «Mi Familia Progres» cuyos mayores beneficiados habitan en las zonas rurales del país.

En el año 2010, la economía dio síntomas de mejoras al aumentar en precios corrientes un 12.8 por ciento, factor que explica en buena medida el crecimiento extraordinario del GPDR en 13.6, el mayor del periodo en estudio; esto a pesar de que hubo una pérdida en la prioridad fiscal de casi 4 puntos porcentuales.

Situación similar sucedió en el año 2011, donde el PIB nominal se acrecentó en un 14.3 por ciento que determinó en buena medida el aumento del GPDR en 6.2 por ciento, pese a la caída en el tamaño del Estado y de la prioridad fiscal.

Finalmente, en 2012 se observa una disminución de 8.4 por ciento en el GPDR que fue motivada principalmente por una disminución de 11.7 por ciento en la prioridad fiscal del GPDR, pese al incremento del 5.1 por ciento observado en el PIB nominal.

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. La mayoría de la población guatemalteca habita en zonas rurales; entre dicha población, un 54 por ciento se encuentra en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Guatemala cuenta con un marco legal e institucional que se queda corto ante las necesidades de la población rural. A pesar de que existe la *Política nacional de desarrollo rural integral (PNDR)*, lo cual constituye un paso positivo, aún se encuentra pendiente saber cuál es su costo de implementación; más importante aún, es preciso conocer de dónde se obtendrán los recursos para financiarla. De la misma manera, constituye un reto muy significativo la concreción de la interinstitucionalidad que permita echar a andar esta política.

Lo anterior se ve reflejado en el gasto público destinado al desarrollo rural (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 caso de la primera, el GPDR pasó de representar un 26.8 por ciento, en 2007, a un 21.5 por ciento, en 2012; y la prioridad macroeconómica cayó de un 4.9 por ciento a un 4.3 por ciento del PIB.

Guatemala, al igual que el resto de países de Centroamérica, le apuesta con énfasis a los programas sociales, los cuales ocupan más de la mitad del total del presupuesto. Le sigue, en orden de importancia, el eje de infraestructura rural. Los más rezagados son el eje de protección ambiental y, sobre todo, el de tejido social e identidad cultural, los cuales reciben menos recursos por parte del Estado. El fortalecimiento del sector rural (FSR)

representa el 9 por ciento anual del GPDR y el 2.8 por ciento anual del gasto público total, en promedio. El monto devengado por el sector fue de USD 147.4 millones, en 2007, y alcanzó un valor de USD 223.9 millones, en 2012. Al observar este rubro con mayor detenimiento, salta a la vista el programa de fertilizantes. Vale la pena señalar que esta iniciativa ha sido objeto de muchas críticas justificadas; entre ellas, destaca un estudio que demostró que su impacto, incluso, llegaba a ser negativo en los rendimientos de la producción de granos básicos.

Los programas de protección social (PPS) corresponden con el 17.9 por ciento del gasto público total, y con un 56 por ciento del gasto público para el desarrollo rural (GPDR). El monto total del eje, en 2007, era de USD 827.8 millones; creció de manera sostenida hasta alcanzar los USD 1,336.3 millones, en 2012. Estas erogaciones se encuentran relacionados con la enseñanza preescolar y primaria, así como los servicios hospitalarios.

Por su parte, el eje de infraestructura rural (IR) representa alrededor del 30.8 por ciento del GPDR, y cerca del 9.8 por ciento del gasto total anual, en promedio. A inicios del período objeto de análisis (2007) se destinaron USD 608.42 millones (1.8 por ciento del PIB) a este ramo, mientras que en 2012 se asignaron USD 481 millones, de manera nominal (1 por ciento del PIB). Vale notar, en principio, lo devengado por concepto de caminos rurales, así como las erogaciones para resarcir los daños ocasionados por desastres naturales; ambos rubros ocupan casi una quinta parte del total del eje.

El gasto en protección ambiental (PA) corresponde a aproximadamente un 3.5 por ciento del gasto para el desarrollo rural de Guatemala, de manera anual, en promedio. Corresponde. Inicia el período de análisis

(2007) con USD 96.6 millones, para concluir, cinco años más tarde, con USD 73.5 millones. 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.

Luego, el eje de tejido social e identidad cultural representa, en el período, un casi inexistente 0.8 por ciento del GPDR. Mostrando, por consiguiente, que no es un tema relevante para los hacedores de políticas públicas en el país.

Los recursos propios del Estado guatemalteco son la principal fuente de financiamiento; destacan, en este sentido, los recursos provenientes del Tesoro Nacional. El crédito externo ha representado un 18.5 por ciento (es decir, USD 2,239.6 millones) del GPDR.

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



Guatemala debe aprobar una ley específica sobre desarrollo rural, en la que se establezca al Gabinete de Desarrollo Rural como su ente rector. Además que permita darle continuidad a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral; esto además permitiría 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. Sin dejar de reconocer que aún se debe establecer el costo de implementar esta política y, más importante aún, de dónde se obtendrán los recursos para financiarla.

Se recomienda que los recursos del programa de fertilizantes se reorienten hacia rubros destinados a la agricultura familiar, con impactos directos en las familias más pobres. Pues está demostrado la ineffectividad de este programa.

Es preciso que los países de la región transiten a presupuestos que permitan visibilizar las inversiones en desarrollo rural. Para ello es necesario adoptar metodologías 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.

Las inversiones en el fortalecimiento del sector rural deben buscar apoyar tanto las actividades agropecuarias como las no agropecuarias; es importante que se invierta más en rubros como investigación o

asistencia técnica.

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

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

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

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

Es imprescindible, entonces, plantear una agenda concreta para el desarrollo rural en la que se visibilicen tanto las metas a alcanzar en esta materia y su impacto sobre el bienestar de la población rural, como los recursos —humanos, materiales y financieros— necesarios para su implementación.

Los Estados centroamericanos deberán, urgentemente, plantear pactos fiscales que promuevan aumentos de los ingresos públicos, al tiempo en que se mejore la

calidad e institucionalidad del gasto público en general y, en particular, aquel dirigido al desarrollo rural, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

- 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	<b>Fortalecimiento del sector rural</b>	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.	<b>Atención directa al productor</b>	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.	<b>Soporte al sector rural</b>	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	<b>Programas de protección social</b>	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.	<b>Educación</b>	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, <sup>6</sup> 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.	<b>Salud</b>	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.	<b>Protección social</b>	Los desembolsos del Estado en protección social incluyen los gastos en servicios y transferencias (en efectivo y especie) a personas y familias.
231	Ayuda alimentaria	Exclusivamente, la dotación de alimentos a familias de escasos recursos y con riesgo de inseguridad alimentaria.
232	Transferencias	Protección social en forma de prestaciones en efectivo a familias con bajos ingresos.
233	Familia e hijos	Protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo. Excluye ayuda alimentaria.
234	Exclusión social	Protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a las víctimas de la exclusión social o a las personas que son vulnerables a la exclusión social (por ejemplo, las personas indigentes, las personas con escasos ingresos, etc.) Derechos humanos (civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales).
235	Empleo	Programas de intermediación laboral y emprendedurismo.
240	Riesgo por catástrofe	Programas destinados a la prevención y al manejo de desastres; reconstrucciones y rehabilitaciones.

Código	Identificación	Descripción
<b>3</b>	<b>Infraestructura rural</b>	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.
<b>4</b>	<b>Protección ambiental</b>	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	<b>Tejido social e identidad cultural</b>	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)
<b>Población total</b>		<b>14,636,487</b>	<b>6,249,262</b>	<b>8,218,756</b>	<b>5,953,181</b>
<b>Área</b>	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
<b>Sexo</b>	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
<b>Edad</b>	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
<b>Estructura poblacional</b>		<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Área</b>	Urbana	48.5	62.6	45.5	57.3
	Rural	51.5	37.4	54.5	42.7
<b>Sexo</b>	Hombre	48.9	47.2	48.7	49.2
	Mujer	51.1	52.8	51.3	50.8
<b>Edad</b>	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
<b>Guatemala</b>			
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
<b>El Salvador</b>			
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	-
<b>Honduras</b>			
Consultó a médico u otra persona	45.5	48.5	43.0
<b>Nicaragua</b>			
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
<b>Guatemala</b>									
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
<b>El Salvador</b>									
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
<b>Honduras</b>									
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
<b>Nicaragua</b>									
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.

