

Política fiscal, dinámicas territoriales y desarrollo rural en Centroamérica

INTRODUCCIÓN

Centroamérica atraviesa por un conjunto de desafíos de política pública en un contexto de fuertes restricciones fiscales, de una mayor complejidad de dinámicas a escalas territoriales, así como de una mayor profundización de los impactos del cambio climático. Durante las últimas tres décadas, las economías centroamericanas se transformaron estructuralmente y lejos de ser un proceso agotado, dicha transformación sigue ampliándose y profundizándose, no sólo a través de la promoción de sectores económicos como el turismo, la maquila, las industrias extractivistas, los agronegocios y los servicios logísticos, sino también incentivando inversiones hacia diversos territorios que juegan roles claves para las estrategias de crecimiento económico y para el desarrollo rural y territorial.

La crisis de seguridad alimentaria a finales de la década anterior obligó a que los gobiernos de la región adoptaran planes y programas de apoyo a la producción de granos básicos y la agricultura familiar. Los gobiernos también implementan una serie de políticas orientadas al apoyo de los hogares pobres – rurales y urbanos – lo que está replanteando el rol subsidiario del Estado, los criterios para la asignación de recursos de inversión pública y del gasto social en un contexto de fuertes limitaciones fiscales. En el ámbito regional, los gobiernos impulsan una agenda de coordinación de políticas y acciones en el llamado Corredor Seco Centroamericano.

Centroamérica es una de las regiones más vulnerables del mundo frente al cambio climático. La alta vulnerabilidad y los impactos cada vez más severos derivados del cambio climático, están socavando aún más los históricos problemas de pobreza, exclusión, degradación ambiental y la gobernanza territorial, sobre todo en las zonas rurales. Los alcances son tales, que los impactos del cambio climático no sólo afectan los medios de vida de los más pobres y vulnerables, sino que también impactan en la salud pública, la infraestructura pública y privada, la producción, el crecimiento económico y las finanzas públicas de los gobiernos.

Si bien los países implementan estrategias y programas que incorporan objetivos relativos a la reducción de la pobreza, se basan en enfoques sectoriales limitados, con pocas vinculaciones con otros marcos relevantes de política pública, así como su influencia en las dinámicas prevalecientes a escala territorial y las dinámicas de poder cuyas expresiones se evidencian en una diversidad de conflictos y disputas, tal como ocurre con la tierra y el agua. Por tanto, los desafíos de la pobreza y vulnerabilidad en las zonas rurales de Centroamérica, no pueden gestionarse al margen de estos procesos.

A pesar de la mayor importancia que reviste la producción alimentaria y los nuevos marcos de política pública, vacíos y contradicciones inciden en situaciones de conflicto que erosionan las condiciones de inclusión, gobernanza y sustentabilidad en diversos territorios de la región. Esto plantea la necesidad de avanzar hacia políticas públicas que al mismo tiempo que atienden los tradicionales objetivos de superación de la pobreza, la desigualdad, la seguridad alimentaria, la diversificación productiva y la inserción en mercados dinámicos, también requieren de esfuerzos coherentes y coordinados para atender de manera simultánea, nuevos desafíos referidos a la gobernanza que ahora se ven exacerbados por el contexto del cambio climático.

POLÍTICA FISCAL, POBREZA Y DESIGUALDAD EN LAS ZONAS RURALES

La política fiscal juega un rol estratégico en la promoción del desarrollo rural. Por eso es importante conocer cuánto se invierte y cuál es la incidencia que estas inversiones tienen en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En el caso de lo primero, se pueden resaltar cuatro puntos esenciales para Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras sobre las inversiones públicas en desarrollo rural, identificados en los presupuestos públicos de 2007 a 2012.

Primero, las inversiones en desarrollo rural representan, en promedio, entre el 4.9% y el 8.5% del PIB, lo que en términos per cápita se traduce en asignaciones anuales que van de US\$ 216.60 a US\$ 517.00. En el contexto fiscal, las inversiones en desarrollo rural representan entre el 16% y el 26.4% del presupuesto total de los países centroamericanos. Segundo, los países con mayor número de ciudadanos en áreas rurales, no son necesariamente los que están invirtiendo más en desarrollo rural. Tercero, cerca del 60% de las inversiones públicas en desarrollo rural, se concentran en la protección social, mientras el 38% se destina a las esferas de infraestructura y fortalecimiento del sector rural. Cuarto, entre el 40% y 77.6% de los recursos con los que se financian las inversiones rurales proviene de los ingresos corrientes, en tanto que entre 10.5% y 25.2% proviene de préstamos, y entre 1.5% y 33.4% de donaciones y cooperación (Icefi/FIDA, 2015).

Cuadro 1
Centroamérica: La macroeconomía del desarrollo rural, 2007-2012

Gasto público en desarrollo rural	Nicaragua	Honduras	Guatemala	El Salvador
Millones de US\$	542.00	1,298.90	2,017.35	1,119.60
Per cápita anual en US\$	216.55	347.48	294.34	517.01
Como porcentaje del PIB	6.4%	8.5%	4.9%	5.1%
Como porcentaje del presupuesto público	26.4%	21.9%	25.1%	16.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Icefi/FIDA (2014).

Además de conocer cuánto invierten los Estados, es importante conocer si las erogaciones reducen la pobreza y la desigualdad en la región. En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) que afectan de manera contundente el ingreso de las familias en Centroamérica aumentan la pobreza en la región. Al analizar la pobreza utilizando las líneas internacionales – US\$ 2.50 PPP (paridad del poder adquisitivo, por sus siglas en inglés) para la pobreza extrema y US\$ 4 PPP para la pobreza total – se puede apreciar cómo este fenómeno se suscita tanto en el área urbana como en la rural.

Honduras quizá sea el caso más dramático, pues allí la pobreza extrema se incrementa casi un 17% en la zona urbana y un 11% en la rural. Guatemala muestra una tendencia similar, ya que en las zonas urbanas la pobreza aumenta en un 13%, y en 3% en las zonas rurales. Nicaragua y El Salvador muestran resultados ambivalentes, pues mientras en el primero la pobreza extrema en las zonas rurales se reduce en un punto, se extiende en 15 puntos en las zonas urbanas; en tanto que en El Salvador, en las zonas rurales, aumenta un 0.3%, mientras que en las zonas urbanas disminuye un 3.2%.

A pesar de que las transferencias directas contribuyen positivamente a la reducción de la pobreza, su efecto es superado por el impacto de los impuestos indirectos. Esto se debe a que este tipo de impuestos, además de ser regresivo, es pagado por todas las personas, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

Lo anterior se agrava cuando se analiza el porcentaje de pobreza total, pues en todos los países y en todas las zonas, esta situación se agudiza. En Honduras, por ejemplo, el porcentaje de pobreza total aumenta 21% y 9% en la zona urbana y rural, respectivamente. En Guatemala, luego de la intervención de la política fiscal, la pobreza llega a representar un 76.3% en la zona rural y casi un 45% en las zonas urbanas. Por su parte, en El Salvador y Nicaragua aumenta alrededor de un 10% en las zonas urbanas.

Cuadro 2

Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad, por área rural y urbana (Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de US\$ 4PPP y coeficiente de Gini)

Gasto público en desarrollo rural Pobreza y coeficiente de Gini	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Pobreza antes de política fiscal	60.05%	26.78%	75.50%	40.50%	49.74%	24.35%	67.90%	36.80%
Pobreza después de política fiscal	61.95%	28.01%	76.30%	44.60%	54.16%	29.39%	68.60%	40.40%
Gini antes de política fiscal	0.3991	0.4171	0.4020	0.5180	0.5682	0.5269	0.4320	0.4660
Gini después de política fiscal	0.3453	0.3773	0.3750	0.5010	0.5417	0.5115	0.3860	0.4280

Fuente: Elaboración propia con base en Icefi/FIDA (2015).

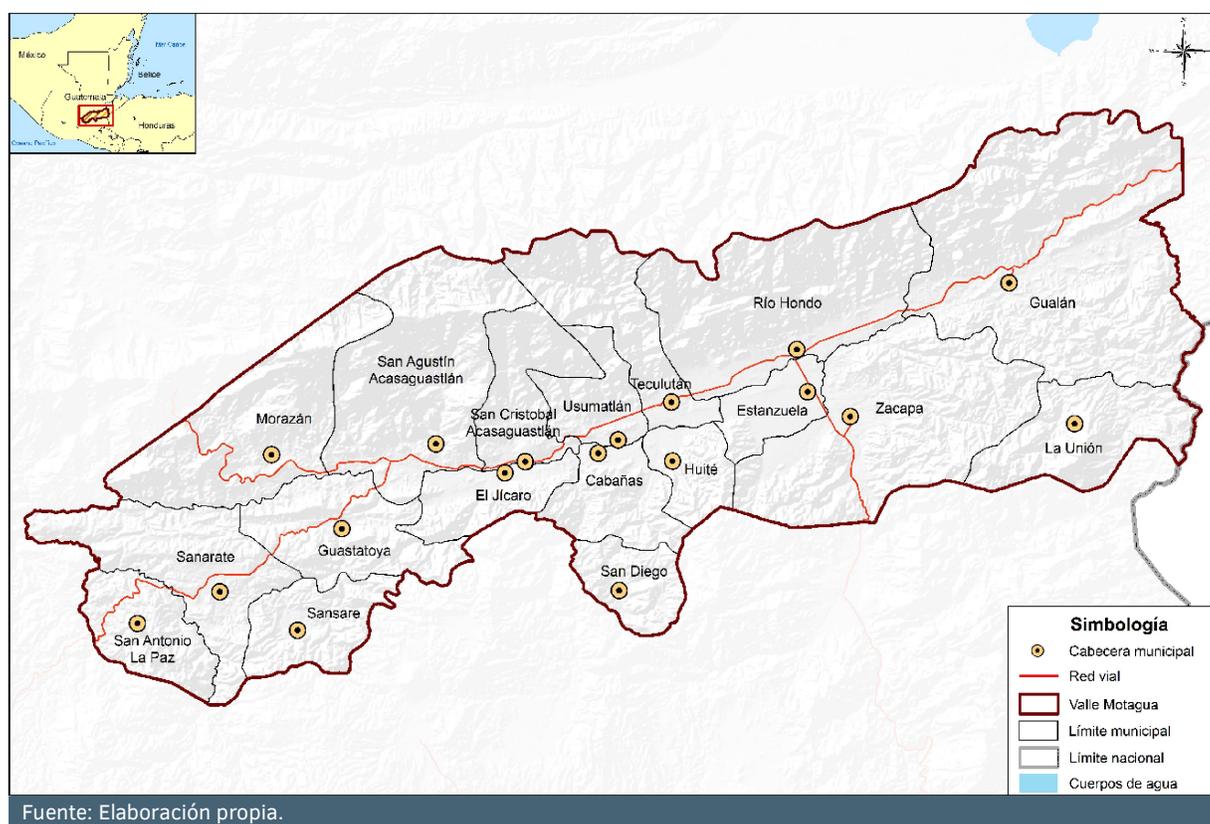
En cuanto a la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, el país donde la política fiscal tiene una mayor incidencia en la reducción de la desigualdad en las zonas rurales, es El Salvador, donde esta problemática se reduce un 13.5%; le siguen Nicaragua, con un 10.6%; Guatemala, con un 6.7% y Honduras, donde el impacto es menor, pues la desigualdad disminuye un 4.7%. En tanto, en la zona urbana, aunque el impacto es más reducido, tiene el mismo comportamiento, pues en El Salvador disminuye un 9.5%; en Nicaragua, un 8.2%; en Guatemala, un 3.3%, y en Honduras, un 2.9%.

Los resultados mixtos y limitados de la política fiscal demuestran la necesidad de considerar otros marcos de política pública, así como las dinámicas específicas que se configuran a escala territorial, donde nuevos arreglos institucionales, aunados el papel de diversos actores, sus estrategias y sus condiciones de poder inciden de manera decisiva en las condiciones y orientaciones del desarrollo rural, de inclusión y de gobernanza en general.

Valle del Motagua, Guatemala

Este territorio, ubicado en la parte media de la cuenca del río Motagua, en los departamentos de El Progreso y Zacapa en el oriente de Guatemala (Mapa 1), posee un enorme potencial para la producción agrícola, sin embargo, es un territorio con problemas de deficiencias alimentarias, nutricionales y de hambrunas. Esto contrasta con el fuerte dinamismo económico del territorio, como resultado de la convergencia de inversiones sustanciales en la agricultura, la industria, el sector forestal, la minería, la energía y el turismo.

Mapa 1
Ubicación del Territorio del Valle del Motagua, Guatemala



Este territorio se ubica en el denominado Corredor Seco de Guatemala y constantemente es afectado por el cambio climático: la prevalencia de desnutrición y hambrunas en general se justifican por los impactos de las sequías y del cambio climático. Sin embargo, la conjugación de intereses de los actores y sus capacidades de influencia, han propiciado un conjunto de políticas públicas con resultados contradictorios para el desarrollo territorial: un fuerte dinamismo económico, reflejado en grandes inversiones agrícolas, industriales y extractivistas;

así como la persistencia de los problemas de pobreza, inseguridad alimentaria y degradación ambiental, que no logran ser revertidos por la política social, ni ambiental, reforzando con ello, patrones históricos de exclusión y desigualdad en dicho territorio.

Por su parte, esfuerzos e instrumentos locales-territoriales, como los Planes de Desarrollo Departamental y los Planes de Desarrollo Municipal, no logran articular el conjunto de políticas públicas en un sentido que revierta estas dinámicas presentes en el territorio. Como resultado, a pesar que el Valle del Motagua tiene enormes potencialidades para fortalecer la seguridad alimentaria y las estrategias de vida de las comunidades rurales, paradójicamente, sus medios de vida (tierra, agua, bosques, etc.) son sistemáticamente vulnerados por las dinámicas de expansión de los sectores dinámicos, a pesar de contar con suficientes capacidades organizativas y productivas para participar más activamente en los procesos de territorialización de políticas públicas.

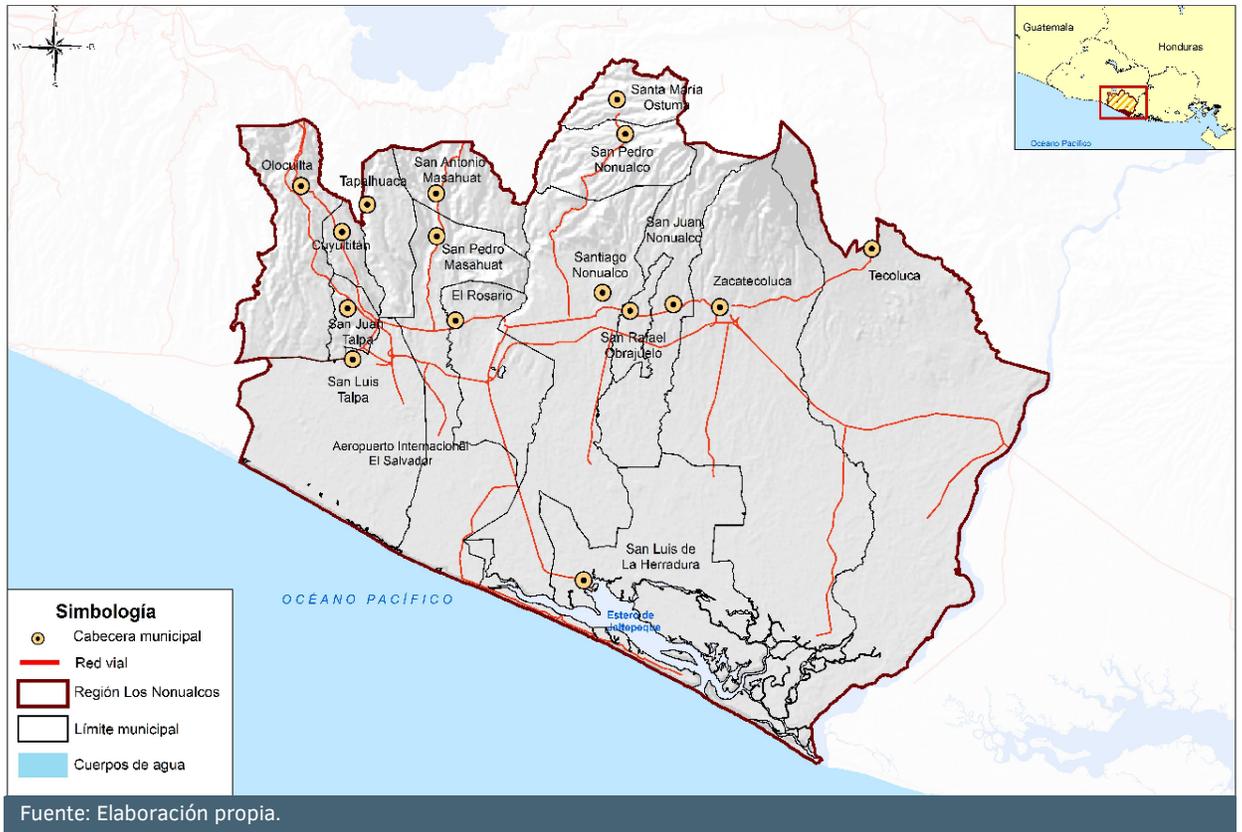
El Valle del Motagua contiene un dinamismo económico importante, pero también refuerza patrones de ampliación de brechas sociales y de degradación ambiental que plantean desafíos para las políticas fiscales, sectoriales y ambientales, en un territorio con enormes potencialidades para la producción alimentaria, pero que irónicamente también corresponde al centro de la mayor crisis alimentaria del país en un contexto agravado por los recurrentes impactos del cambio climático.

Los Nonualcos, El Salvador

Luego de los terremotos de enero y febrero de 2001, los desafíos de coordinación de varias municipalidades para atender la emergencia y reconstrucción, derivaron en la conformación de la Asociación de Municipios Los Nonualcos, la cual está conformada por quince municipios del departamento de La Paz y uno del departamento de San Vicente (Mapa 2). Este representa uno de los procesos más avanzados en El Salvador orientado a la promoción del desarrollo territorial, que ha dado paso a una nueva institucionalidad territorial intermunicipal volcada al aprovechamiento de las oportunidades para vincular ese territorio con las nuevas estrategias nacionales que buscan convertir a El Salvador en una plataforma para los servicios logísticos, la agroindustria y el turismo. En este territorio se ubican el Aeropuerto Internacional de El Salvador, varias zonas francas, centros urbanos importantes como la ciudad de Zacatecoluca y uno de los más importantes atractivos turísticos de playa como la Costa del Sol, además, este territorio es influenciado por la carretera del Litoral y por la carretera entre San Salvador y el Aeropuerto.

En la estructura del empleo predominan el sector industrial (24%) el comercio y los servicios (53%), por encima de las actividades agropecuarias (23%). Sin embargo, el uso del suelo del territorio es predominantemente agropecuario, principalmente por el peso del cultivo de la caña de azúcar, que junto con las zonas cafetaleras, la ganadería y la pequeña producción campesina de subsistencia, representa la mayor utilización del territorio. Esto es particularmente importante, pues en la medida que las apuestas de desarrollo territorial y la institucionalidad desarrollada se orientan hacia el aprovechamiento de las nuevas potencialidades económicas, se deja de lado la incorporación estratégica de la gestión de dinámicas agrícolas, tal como ocurre con la caña de azúcar, cuya expansión y métodos de producción ocasionan impactos y conflictos socioambientales, además de nuevas estrategias de control del uso del suelo, como

Mapa 2
Ubicación del Territorio de Los Nonualcos, El Salvador



los contratos multianuales de alquiler de la tierra, que garantizan la incorporación de tierras de granos básicos y pastos, a la expansión del cultivo de la caña.

Lo anterior contrasta por lo menos con dos particularidades fundamentales del territorio: la primera se refiere al destacado desarrollo del capital social – sobre todo en la zona costera del territorio – desde inicios de los noventa, que tiene una menor representación en la orientación de la agenda de la Asociación. La segunda está relacionada al hecho de que éste es uno de los territorios más vulnerables del país a los impactos del cambio climático y que a pesar de ello, la institucionalidad territorial desarrollada, pareciera haber estado de espaldas a esta realidad. Los medios de vida y los derechos de comunidades rurales que más dependen de los recursos naturales, son los más afectados.

En este contexto y con estas dinámicas, el territorio de Los Nonualcos refleja los dilemas y desafíos para el desarrollo en El Salvador, que van desde la necesidad de marcos de política pública más coherentes y coordinados entre sí, hasta el desarrollo de arreglos institucionales para una gestión territorial basada en estructuras de gobernanza que simultáneamente asuman los retos productivos y de inclusión en un territorio caracterizado por disputas sobre el control de los recursos (particularmente la tierra), la degradación y contaminación, y los recurrentes impactos del cambio climático.

Las dinámicas territoriales reflejan trayectorias de desarrollo con claras implicaciones para las políticas públicas. Esas implicaciones incluyen la necesidad de una mayor coordinación intersectorial e interinstitucional, una mayor territorialización de políticas, así como una vinculación más apropiada e incluyente de las diversas iniciativas y actores locales (municipalidades, sectores productivos y empresariales, organizaciones comunitarias, entre otros).

Particular importancia reviste la política fiscal, pues para impulsar el desarrollo, los países deben 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. La política fiscal es la herramienta principal para que los Gobiernos incidan en la distribución del ingreso (FMI, 2014), pero también es un instrumento de lucha contra la pobreza. El éxito que se tenga dependerá de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlas mediante el pago de impuestos (Icefi, 2015).

La política fiscal debe ser capaz de reducir simultáneamente la pobreza y la desigualdad. La forma más evidente en la que lo hace es a través del gasto público. Mediante un gasto público eficiente y transparente en educación, salud, vivienda o justicia, el Estado puede influir directamente en las personas y contribuir a mejorar sus opciones de vida; es decir, el gasto público incide directamente en la igualdad de oportunidades de la población. Se puede afirmar que, en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad y pobreza (Icefi, 2012).

La evidencia en países de Centroamérica muestra que el desarrollo rural ha sufrido una pérdida de prioridad fiscal (recursos destinados a desarrollo rural, con relación al tamaño del presupuesto) y macroeconómica (recursos destinados a desarrollo rural con relación al tamaño de la economía). La evidencia también advierte un marcado deterioro institucional y financiero, de las entidades rectoras del desarrollo rural en los países.

En este contexto, la coordinación y articulación entre los diversos marcos de política pública nacional se convierte en un imperativo crítico, que se ve exacerbado por las enormes debilidades institucionales heredadas como resultado de los procesos de liberalización económica y de reducción del Estado implementados durante las últimas décadas en los países de la región.

Por lo anterior, el surgimiento de diversas iniciativas a escala territorial adquiere una importancia relevante para las políticas públicas, no sólo porque reflejan los resultados de su implementación en los procesos de desarrollo local, rural y territorial, sino también porque representan nuevos espacios con visiones propias de actores que demandan una mayor articulación de políticas públicas. Esto último tiene el potencial de innovar senderos de desarrollo que incorporen más decididamente las preocupaciones de inclusión, equidad,

superación de la pobreza y sustentabilidad, más allá de reproducir únicamente los tradicionales enfoques sectoriales de política pública, que generalmente están fuertemente marcados por lo económico.

Una mirada a las dinámicas territoriales como las existentes en el Valle del Motagua y Los Nonualcos, evidencian cierto desarrollo institucional para la gestión territorial, que puede contribuir a una mayor descentralización de funciones y de recursos financieros. Sin embargo, en estos territorios también se evidencia que ese desarrollo institucional no incorpora de manera estratégica los desafíos ambientales, de la agricultura familiar y de la pequeña producción campesina, a pesar de la enorme incidencia de los problemas recurrentes que las sequías e inundaciones tienen sobre la seguridad alimentaria. Esto se ve agravado por acciones y estrategias de actores que buscan un mayor control de recursos críticos como la tierra y el agua, vulnerando los medios de vida de la población que más depende de los recursos naturales y que está prácticamente excluida de las principales apuestas de desarrollo territorial.

REFERENCIAS

- FMI (2014). *Fiscal policy and income inequality*. IMF Policy Paper. Washington DC.
- Icefi (2008). *La educación y la salud en Centroamérica. Una mirada desde los derechos humanos*. Boletín de Estudios Fiscales número 10. Guatemala.
- Icefi (2012). *La política fiscal en tiempo de crisis*. Guatemala.
- Icefi/FIDA (2014). *Desarrollo rural en cifras: El Salvador*. Guatemala.
- Icefi/FIDA (2015). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza: El Salvador*. Guatemala.
- PRISMA (2015). *Dinámicas territoriales, políticas públicas y cambio climático. Estudio de caso del territorio Los Nonualcos, El Salvador*. San Salvador.
- PRISMA (2015). *Dinámicas territoriales, políticas públicas y cambio climático. Estudio de caso del territorio del Valle del Motagua, Guatemala*. San Salvador.



www.prisma.org.sv | prisma@prisma.org.sv
Pje. Sagrado Corazón, #821, Col. Escalón
San Salvador, El Salvador
Tel.: (503) 2264 5042 | Fax: (503) 2263 0671



www.icefi.org | info@icefi.org
12 Avenida 14-41, Zona 10 Colonia Oakland,
Ciudad de Guatemala, Guatemala.
PBX: (502) 2205-6363

Con el apoyo de la Fundación Ford y FIDA.