



# La integración del enfoque de la cohesión social y la reducción de las desigualdades en los programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea

JORDI MONTAGUD  
ERNESTO HERRERA  
ELÍAS GONZALO

Serie  
aprendizajes en  
**COHESIÓN SOCIAL**

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 2







# La integración del enfoque de la cohesión social y la reducción de las desigualdades en los programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea

JORDI MONTAGUD  
ERNESTO HERRERA  
ELÍAS GONZALO

Serie  
aprendizajes en  
**COHESIÓN SOCIAL**

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 2

**EUROSOCIAL**  
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL



Financiado por  
la Unión Europea



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosocial.eu

**Con la coordinación de:**



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

**Publicación elaborada por:**



Mancala Consultores

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**ISBN:** 978-84-09-24620-5

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, septiembre de 2018



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Listado de acrónimos .....	7
Resumen ejecutivo .....	9
1. Introducción .....	13
2. El apoyo presupuestario como herramienta de la cooperación de la UE .....	15
2.1. Breve caracterización del Apoyo Presupuestario según la UE .....	15
2.2. Algunos datos del Apoyo Presupuestario de la UE en América Latina .....	18
3. Tendencias de pobreza y desigualdad en América Latina .....	21
4. Metodología empleada para la realización de los análisis .....	25
4.1. Análisis de las metodologías, guías y procesos de la UE .....	26
4.2. Análisis del enfoque social del Apoyo Presupuestario por otros donantes .....	27
4.3. Propuestas de los gobiernos socios y la sociedad civil .....	27
4.4. Validación con actores clave .....	28
4.5. Limitaciones del análisis .....	28
5. Análisis de metodologías, guías y procesos de la UE .....	31
5.1. Marco general de la Cooperación de la UE .....	31
5.2. Enfoque y operatividad del Apoyo Presupuestario de la UE .....	33
5.2.1. Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario de la UE a Terceros Países .....	33
5.2.2. Directrices de Apoyo Presupuestario .....	35
5.2.3. Matriz de riesgos .....	38
5.2.4. Movilización de Recursos Fiscales Domésticos (DRM) .....	39
5.3. Cohesión social, desigualdad e inclusión en la cooperación de la UE .....	41
5.3.1. Comunicación de la UE sobre cooperación y protección social .....	42

5.3.2. Estudio sobre la incorporación de las desigualdades en cooperación de la UE.....	43
5.4. Ciclo de programación, formulación, implementación y evaluación de programas.....	45
5.4.1. Programación.....	45
5.4.2. Identificación y Formulación.....	47
5.4.3. Implementación.....	50
5.4.4. Evaluación.....	51
6. Referencia a otros organismos de cooperación.....	53
6.1. Cooperación Técnica Belga (CTB/BTC).....	53
6.2. Cooperación británica (DFID).....	54
6.3. Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA).....	56
6.4. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).....	57
6.5. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).....	57
6.6. Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).....	58
6.7. Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).....	59
7. Aportaciones de países socios y sociedad civil.....	63
7.1. Atlas de Desigualdades de Ecuador.....	63
7.2. Índice de Compromiso para Reducir las Desigualdades de OXFAM y DFI.....	64
7.3. Compromiso por la Equidad, Universidad de Tulane.....	65
8. Conclusiones.....	67
8.1. Sobre el Marco general y la programación de la cooperación de la UE.....	67
8.2. Sobre la operatividad del ciclo de los programas de apoyo presupuestario.....	68
8.3. Sobre las propuestas metodológicas y aportaciones al proceso.....	70
9. Recomendaciones.....	73
Anexos.....	77
Anexo 1: Preguntas orientadoras.....	77
Anexo 2: Bibliografía.....	79

## Índice de tablas

Tabla 1. Compromiso de Fondos AP a 31/12/2015.....	18
Tabla 2. Desembolso de Fondos AP a 31/12/2015.....	18
Tabla 3. Matriz de riesgos versión 2012.....	39
Tabla 4. Extracto de la Tabla 2.1: Ejemplos de cómo las prioridades danesas se pueden promocionar a través del “paquete de apoyo presupuestario”.....	56

## Índice de figuras

Figura 1. Lógica de Intervención del Apoyo Presupuestario.....	35
Figura 2. Ciclo de Programa.....	45

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Crecimiento real del PIB en AL 2002-2015.....	22
Gráfico 2. Índice de pobreza extrema en AL 2002-2015.....	22
Gráfico 3. Índice Gini en AL 2002-2015.....	23
Gráfico 4. Participación sobre el ingreso mantenido por el 20% más pobre en AL 2002-2015.....	23
Gráfico 5. Entrevistas a personal de las DUE sobre uso de indicador Gini y otros.....	49
Gráfico 6. Entrevistas a personal de las DUE sobre uso de indicador Gini y otros.....	50
Gráfico 7. Entrevistas a personal de las DUE sobre desigualdad y diálogo político.....	51





## Listado de acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AP	Apoyo Presupuestario
APG	Apoyo Presupuestario General
AT	Asistencia Técnica
BISP	Benazir Income Support Programme
BM	Banco Mundial
BTC/CTB	Agencia de Cooperación belga, también conocida como Enabel
CBGD	Contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo
CdF	Convenio de Financiación
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEQ	Commitment to Equity
COIN	Competence Centre on Composite Indicators and Scoreboards
CRS	Contratos de Reforma Sectorial o Apoyo Presupuestario Sectorial
DANIDA	Agencia Danesa de Ayuda al Desarrollo
DCI	Instrumento de Cooperación al Desarrollo, por sus siglas en inglés
DEP	Documentos de Estrategia País
DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional británico, por sus siglas en inglés
DG	Dirección General
DRM	Movilización de Recursos Fiscales Domésticos, por sus siglas en inglés
DTA	Disposiciones Técnicas y Administrativas
DUE	Delegación de la Unión Europea
EEAS	Servicio Europeo de Acción Exterior, por sus siglas en inglés
FA	Ficha de Acción
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBP	Libras esterlinas, por sus siglas en inglés
GFP	Gestión Financiera Pública

HAI	Human Asset Index
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IVA	Impuesto de Valor Añadido
JRC	Joint Research Center
NEAR	Dirección General de Veracidad y Negociación para la Ampliación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODP	Operaciones de Desarrollo de Políticas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo General
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OOII	Organizaciones Internacionales
PAPS	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial
PEI	Pequeños Estados Insulares
PER	Public Expenditure Reviews
PETS	Public Expenditure Tracking Surveys
PIB	Producto Interior Bruto
PIB pe	Producto Interior Bruto per cápita
PIN	Planes Indicativos Nacionales
PPS	Piso de Protección Social
PSIA	Análisis de Impacto de Pobreza y Social, por sus siglas en inglés
PTU	Pequeños Territorios de Ultramar
QSG1	Grupo 1 de Apoyo a la Calidad, por las siglas del Quality Support Group en inglés
QSG2	Grupo 2 de Apoyo a la Calidad, por las siglas del Quality Support Group en inglés
QUAL	Ajuste Cualitativo
ROM	Monitoreo Orientado a resultado, por sus siglas en inglés
SBC	Contratos de Construcción del Estado, por sus siglas en inglés
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TCUE	Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
UE	Unión Europea
USD	Dólares estadounidenses, por sus siglas en inglés
WGI	World Governance Indicators

## Resumen ejecutivo

El apoyo presupuestario es un importante instrumento de la política de desarrollo global de la UE hacia los países socios, fuertemente vinculado a apoyar la consecución de resultados de política de los gobiernos para la mejora en la vida de las personas en ámbitos como salud, educación, protección social, acceso a servicios básicos y gestión de las finanzas públicas, entre otros.

EUROsociAL+ apoya el desarrollo de políticas públicas nacionales en América Latina dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social. EUROsociAL+ ha comisionado este estudio para que le aporte una primera orientación general sobre la manera en que el enfoque en inclusión, reducción de las desigualdades y cohesión social de la cooperación europea se traslada efectivamente a la formulación e implementación de los programas de apoyo presupuestario, y cómo este enfoque se integra en los procesos internos de DEVCO y NEAR.

Este estudio puede, desde el enfoque de EUROsociAL+, contribuir a impulsar la mejora continua de las herramientas y metodologías innovadoras de la cooperación de la UE en América Latina y, eventualmente, en otras zonas geográficas. De forma que la Comisión Europea, más específicamente la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) e, indirectamente, las Delegaciones de la Unión Europea en América Latina, cuenten con una propuesta analítica y de orientaciones sobre cómo hacer del apoyo presupuestario una modalidad más eficaz para la promoción de la cohesión social y la inclusión, y para la lucha contra la desigualdad.

El marco general de la cooperación de la UE sitúa el crecimiento inclusivo en el más alto nivel de prioridades, tal y como se recoge, entre otros, en dos documentos estratégicos: La Guía sobre la Cooperación al Desarrollo Unión Europea – América Latina (2010) y el Programa por el Cambio (2012). Además, la Comunicación de la CE *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea* (2012) confirma que la protección social es parte esencial de la cooperación europea y que *puede contribuir a reducir la pobreza, favorecer el crecimiento integrador y fomentar la cohesión social y la estabilidad*. La comunicación apunta, además, que la ayuda presupuestaria es una modalidad particularmente apropiada para lograrlo por su combinación de diálogo de

políticas, el apoyo a programas y políticas, el aumento de la generación de recursos propios y el refuerzo de capacidades.

A partir de ese marco general, se encuentran, sin embargo, pocas referencias en los documentos estratégicos a orientaciones sobre cómo, en la práctica, se debe de realizar esa integración de la cohesión social. Así, un estudio reciente apunta que solamente el 13% de los Documentos de Estrategia País (DEP) analizados a nivel mundial incluyen un análisis de desigualdad. Además, la metodología utilizada por la Comisión y EEAS para la asignación de fondos privilegia, sobre todo, el nivel de pobreza. En América Latina, se percibe la incidencia del factor desigualdad en la asignación de fondos y selección de sectores focales, pero es indirecta, pues muchos de los países más pobres de la región son también los más desiguales. No obstante, la misma lógica no funciona siempre y, por ejemplo, en el Caribe no se da la misma relación entre pobreza y desigualdad.

Desde 2011, el documento de referencia *Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario de la UE a Terceros Países* incluye el *crecimiento integrador* entre los retos de la modalidad. Coherentemente, las nuevas *Directrices de Apoyo Presupuestario* (2017) recogen el crecimiento económico sostenible e inclusivo entre sus objetivos, haciendo referencia directa y explícita a los compromisos de la Agenda 2030, los ODS, el crecimiento económico inclusivo, la creación de empleo y la igualdad de género. Se relaciona el concepto de inclusión con la elegibilidad macroeconómica y la credibilidad de las políticas. Sin embargo, las Directrices todavía no llegan a orientar específicamente sobre cómo se debe de conducir un diálogo de políticas tomando en suficiente consideración la cohesión social y la desigualdad, ni cómo se pueden seleccionar indicadores que reflejen adecuadamente estos aspectos.

Otra herramienta importante utilizada por la cooperación europea es la Matriz de Riesgos. Aunque hay aspectos, como la transparencia, que indirectamente pueden incidir en la desigualdad, actualmente no se incluye en el análisis de riesgos la identificación y mitigación de una posible falta de impacto o impactos negativos en la desigualdad, ni tampoco sobre el crecimiento inclusivo o a la cohesión social.

En lo referente al tratamiento de la cohesión social en los procesos de formulación de programas de apoyo presupuestario, la cuestión se aborda de manera indirecta en los QSG1 y QSG2. Esto se refleja en la implementación de los programas, en los que el enfoque cohesión social dependerá de si se ha incorporado la cuestión o no en el momento de establecer los criterios de elegibilidad y los indicadores de desembolso de los Convenios de Financiación. Un estudio revela que solamente un 21% de los oficiales de programas de las Delegaciones de la UE entrevistados afirma que en el marco del diálogo de políticas (incluyendo en operaciones de AP y *blending*) se aborda el tema de desigualdad de manera frecuente. Un preocupante 22,7% afirma que raramente se aborda. Incluso en ese contexto, dentro de los programas es,

precisamente, en el diálogo de políticas donde existe la potencialidad de abordar la cohesión social, ya que es un proceso vivo y flexible que no está tan condicionado a la literalidad de los convenios.

En definitiva, aunque el marco general y el diseño de las herramientas es bastante completo y sitúa a la cohesión social en el primer nivel de importancia, todavía faltan orientaciones, metodologías y ejemplos que faciliten el traslado efectivo de esos principios al contenido de los programas.

El reto supone ir incluyendo el enfoque en desigualdad, inclusión y cohesión a lo largo del ciclo de los programas. Para ello, existen algunas iniciativas interesantes, tanto al interior la cooperación de la UE como en otros cooperantes y en la sociedad civil, que pueden resultar inspiradoras: en Paraguay, EUROsociAL+ ha podido apoyar el diálogo en la preparación de una futura intervención de apoyo presupuestario en el sector social; a nivel de la sede de DEVCO, la unidad temática de desarrollo rural y seguridad alimentaria ha desarrollado una interesante metodología sobre la introducción del enfoque de desigualdades en las iniciativas de apoyo al desarrollo de cadenas de valor; DFID y DANIDA tienen enfoques para fomentar, respectivamente, la equidad y la cohesión social como Derecho Humano en sus programas de apoyo presupuestario, o herramientas similares; el Banco Mundial cuenta con el PSIA como herramienta de evaluación ex ante de impacto social y de pobreza y el FMI ha comenzado a introducir la desigualdad en sus consultas del Artículo IV con algunos países; entre los países socios, Ecuador lanzó en 2013 un Atlas de Desigualdades, que es un estudio detallado de qué indicadores sectoriales son clave para la cohesión social en el país; finalmente, desde la sociedad civil y la academia hay propuestas interesantes, como el *Commitment to Reduce Inequality Index* de OXFAM, o el *Commitment for Equity* de la Universidad de Tulane, que intentan complementar las herramientas más tradicionales de análisis.

En este contexto, se abren posibilidades para que se pueda articular un modalidad de colaboración en la que el programa EUROsociAL+ pueda apoyar a DEVCO y a las Delegaciones de la UE a identificar y trabajar en torno a espacios y oportunidades para aumentar el peso del factor desigualdad, inclusión y cohesión social en la cooperación en general, y en el uso del apoyo presupuestario en particular. Esto puede incluir apoyar el desarrollo de metodologías y herramientas, canalizar *expertise* e intercambios de experiencias entre países y apoyar a demanda procesos específicos a lo largo de todo el ciclo de los programas de apoyo presupuestario.



## 1. Introducción

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) lidera el Consorcio que implementa el Programa EUROsociAL+ junto a Expertise France, la Organización Internacional Italo-Latinoamericana (ILLA) y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA/SICA). El objetivo de EUROsociAL+ es apoyar políticas públicas nacionales en América Latina, dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social, fortaleciendo también las instituciones que las llevan a cabo, mediante el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre administraciones públicas de la Unión Europea (UE) y de América Latina, así como entre administraciones públicas de América Latina, en su esfuerzo en afrontar problemáticas y cambios políticos semejantes en pos de la cohesión social.

La UE, a través de la Comisión Europea (CE), concretamente las Direcciones Generales de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) y de Vecindad y Negociaciones para la Ampliación (NEAR), ha desempeñado un papel clave en el impulso de la agenda internacional en temas centrales relacionados con el apoyo presupuestario. El apoyo presupuestario es un importante instrumento de la política de desarrollo global de la UE hacia los países socios y pretende abordar cinco problemas: promoción de los Derechos Humanos y los valores democráticos; mejora de la gestión financiera y la estabilidad macroeconómica, incluidos el crecimiento inclusivo y la reducción de la corrupción y el fraude; reformas sectoriales y prestación de servicios sectoriales; consolidación estatal en los Estados frágiles, abordando los retos específicos de los Pequeños Estados Insulares (PEI) y los Países y Territorios de Ultramar (PTU); más movilización de las rentas nacionales y menos dependencia de la ayuda.

El apoyo presupuestario constituye una cuarta parte del total de la ayuda de la UE al desarrollo. Según el reciente informe de la Comisión Europea sobre la evaluación del apoyo presupuestario de la CE en 2016, en América Latina 10 países reciben cooperación a través de esta modalidad, con un total de 31 contratos que representan un desembolso 794,7 millones de Euros.

El apoyo presupuestario está fuertemente vinculado a apoyar la consecución de resultados de política de los países socios, vinculando sus desembolsos al cumplimiento de

metas previamente acordadas. Bien desde un enfoque de apoyo a la estabilidad macroeconómica y la reducción de pobreza, o bien en un apoyo más focalizado sectorialmente, los programas de apoyo presupuestario buscan normalmente contribuir a mejoras en la vida de las personas, concretamente en los ámbitos relevantes a la cohesión social, como son, por ejemplo, salud, educación, protección social, acceso a servicios básicos y gestión de las finanzas públicas. En esta orientación a resultados y el enfoque social, la modalidad coincide con un programa como EUROsociAL+.

Sin embargo, no resulta evidente apreciar la manera en que el enfoque en inclusión, reducción de las desigualdades y cohesión social de la cooperación europea se traslada efectivamente a la programación de la ayuda y a los programas que a partir de ella se formulan. Tampoco está claro cómo este enfoque se integra en los procesos internos de DEVCO y NEAR. Desde esta perspectiva, se estimó importante promover un estudio y análisis que confluya en la obtención de un documento que ofrezca orientaciones a EUROsociAL+ para promover la integración del enfoque de cohesión social y reducción de la desigualdad en los programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea.

Este documento representa, por lo tanto, el resultado de una primera reflexión sobre cómo los grandes objetivos de la cooperación en términos de cohesión social pueden integrarse de manera más efectiva tanto en el contenido de las intervenciones como en los procesos institucionales.



## 2. El apoyo presupuestario como herramienta de la cooperación de la UE

### 2.1. Breve caracterización del Apoyo Presupuestario según la UE

Las Directrices de la Unión Europea de 2012 definen el Apoyo Presupuestario como una modalidad de implementación de la cooperación que tiene como objetivo prestar mejor ayuda y lograr resultados de desarrollo sostenible.

El Apoyo Presupuestario se diferencia de las otras dos modalidades de implementación más utilizadas por la ayuda europea: El enfoque proyecto y la implementación a través de terceros, que incluye la delegación de fondos de la Unión Europea a Organizaciones Internacionales o la Cooperación Delegada con las agencias de los Estados miembros.

Un programa de Apoyo Presupuestario se compone de tres elementos: Fondos o transferencias financieras al Tesoro público del país socio, Asistencia Técnica y Diálogo de Políticas.

Los fondos de Apoyo Presupuestario son transferencias monetarias del Presupuesto de la UE o del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que se realizan directamente al país socio. Al transferirse a la cuenta nacional del Tesoro, deben contabilizarse como ingresos públicos y contabilizarse en el presupuesto oficial del país. A partir de entonces, estos fondos se funden con el resto del presupuesto, lo que se conoce como principio de fungibilidad. Los fondos desembolsados no son susceptibles de auditoría específica por parte de la UE, y siguen las mismas reglas de compromiso, ejecución y control que el resto del presupuesto del país. La transferencia de fondos está sujeta a una serie de criterios de elegibilidad y al cumplimiento de condiciones acordadas entre la UE y el país socio en torno a la política de desarrollo económico o sectorial que se apoye.

De manera adicional a los fondos, es posible, pero no obligatorio, que se asigne una parte del presupuesto total del programa a financiar servicios de Asistencia Técnica (AT) destinada a reforzar las capacidades del país socio y acompañar la implementación del programa. Estos fondos no se transfieren al Tesoro nacional y suelen ser manejados directamente por la Delegación de la Unión Europea en el país. El apoyo al desarrollo de capacidades se

realiza sobre la base de la demanda nacional, vinculado a productos claros y mediante iniciativas armonizadas y alineadas, haciendo énfasis en la necesidad de un análisis contextual y un análisis específico de las instituciones y las capacidades de cada país.

Además de fondos y AT, una característica clave del apoyo presupuestario es que, como parte del paquete de ayuda, ofrece una plataforma para el diálogo de políticas con el país socio (gobierno, organismos de control nacionales y sociedad civil) sobre los aspectos que se apoyan y su financiación, objetivos y resultados. Este diálogo debe ser consistente con los principios de apropiación, transparencia y responsabilidad y rendición de cuentas mutua entre socios. Es importante, por tanto, que este diálogo de políticas se articule de manera efectiva entre la UE, normalmente representada por su Delegación, y el gobierno del país. En este diálogo toma forma en torno al llamado Marco de Políticas, que incluye: El contenido de las políticas y su formulación; La existencia de un marco de monitoreo y evaluación de políticas: La implementación de mecanismos de revisión y coordinación de los donantes que las apoyan. El objetivo final es que el país pueda acometer las reformas necesarias para establecer y consolidar las democracias, alcanzar un crecimiento económico sostenible y erradicar la pobreza.

Esta modalidad de ayuda no es un cheque en blanco ni se otorga a todos los países. Para poder utilizarlo, como para toda la cooperación europea, se requiere que se cumplan los valores fundamentales referidos al respeto de principios de la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho. Además, específicamente para poder considerar la modalidad de implementación de Apoyo Presupuestario, el país socio debe de cumplir con cuatro criterios de elegibilidad en referencia a:

- *Políticas públicas*: Existe una estrategia de desarrollo nacional o sectorial creíble y relevante que apoya los objetivos de reducción de la pobreza, crecimiento sostenible e incluyente y gobernanza democrática.
- *Macroeconomía*: Existe un programa creíble y relevante para restablecer o mantener la estabilidad macroeconómica.
- *Gestión de las finanzas públicas*: Existe un programa creíble y relevante para mejorar la gestión de las finanzas públicas.
- *Transparencia presupuestaria*: El gobierno ha publicado la propuesta del ejecutivo o el presupuesto aprobado, en el ciclo presupuestario actual o anterior.

Estos criterios de elegibilidad deben de mantenerse a lo largo de toda la duración del programa y son sujetos a revisiones periódicas.

Los tipos de Apoyo Presupuestario son tres y se distinguen por dónde se enfocan:

- *Contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo (CBGD)*, también conocidos como Apoyo Presupuestario General: Los CBGD se utilizarán siempre que los objetivos específicos del apoyo se centren en el fomento de la responsabilidad y rendición de cuentas

interna y el fortalecimiento de los mecanismos de control nacionales o en el refuerzo de los sistemas de gobierno central y el apoyo a reformas más amplias, como la gestión macroeconómica o la gestión de las finanzas públicas. Tradicionalmente se asocian al apoyo a planes estratégicos de reducción de pobreza.

- *Contratos de Reforma Sectorial (CRS)* o Apoyo Presupuestario Sectorial. Los CRS se utilizarán siempre que los objetivos específicos se centren en el apoyo a las reformas y políticas sectoriales, mejorando la gobernanza y la prestación de servicios en un sector específico o un conjunto de sectores interrelacionados. El valor añadido de un CRS consiste a menudo en apoyar una aceleración de reformas, en mejorar la eficiencia y eficacia de los gastos sectoriales, en compartir el conocimiento o el desarrollo de capacidades. Es la modalidad más utilizada en la actualidad.
- *Contratos de Construcción del Estado* (o *SBC* por sus siglas en inglés): Los SBC deberán utilizarse cuando las situaciones de fragilidad o de transición requieran medidas para apoyar los procesos de transición hacia el desarrollo y la gobernanza democrática, incluidos cambios sostenibles en las sociedades en transición, a fin de ayudar a los países socios a garantizar las funciones estatales vitales y la prestación de servicios básicos a la población. Se asocia a circunstancias en las que la UE apoya a un país tras una crisis humanitaria, un conflicto o una catástrofe natural. Su articulación resulta complicada por la dificultad de los países en situación de fragilidad de cumplir con los criterios de elegibilidad.

En lo que concierne a los procesos de identificación. Formulación, ejecución y evaluación, los programas de Apoyo Presupuestario siguen los mismos pasos que las otras modalidades, aunque con ciertas particularidades.

Durante la formulación, se presta especial atención a la revisión de los criterios de elegibilidad y a la gestión de los riesgos asociados a una modalidad en que se promueve la apropiación, el diálogo y los resultados por encima del control y los procedimientos de la UE.

En ejecución, los hitos más importantes son los desembolsos de fondos, que suelen realizarse anualmente. Para poder realizar las transferencias al Tesoro, el país socio debe demostrar el mantenimiento de la elegibilidad y, además, reportar sobre el logro de metas establecidas para una serie de indicadores incluidos en el Convenio de Financiación. Se denomina tramo fijo cuando el desembolso solamente se vincula a los criterios de elegibilidad y tramo variable cuando el desembolso se vincula también al cumplimiento de las metas anuales.

A efectos de la evaluación de los programas, existe una metodología específica que intenta abordar el reto de demostrar como el apoyo financiero, técnico y de diálogo a una política de un país puede efectivamente contribuir a la consecución de resultados y, eventualmente, impactos positivos en la población.

En definitiva, el Apoyo Presupuestario es una modalidad relativamente novedosa, diseñado para que la ayuda de la UE pueda tener un mayor impacto en la población a la

vez que se promueve la apropiación de los países socios, se refuerza la capacidad de sus instituciones y se fomenta la coordinación de donantes y la rendición de cuentas mutua entre donante y receptor. Permite el compromiso de cantidades grandes de fondos, especialmente en comparación con el enfoque proyecto, y eleva el nivel del diálogo político. A su vez, trae retos como asegurar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, articular correctamente del diálogo de políticas y, al final del proceso, poder demostrar la contribución efectiva de los programas al desarrollo de los países.

## 2.2. Algunos datos del Apoyo Presupuestario de la UE en América Latina

La Unión Europea comenzó a utilizar el apoyo presupuestario como modalidad de implementación de la ayuda a inicios de los años 2000. Desde entonces, su uso ha venido aumentando paulatinamente y, en la actualidad, los desembolsos realizados en el marco de programas de Apoyo Presupuestario suponen el 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Comisión Europea.

Para el periodo 2014-2020, la UE ha firmado Convenios de Financiación con diez países de la región para la puesta en marcha de un total de 31 programas de Apoyo Presupuestario. Casi la totalidad de operaciones tienen enfoque sectorial. En proporción con otras zonas geográficas, América Latina representa un 6,2% del total de los fondos comprometidos a nivel mundial por la UE en las diversas variantes de la modalidad hasta final de 2015.

**Tabla 1. Compromiso de Fondos AP a 31/12/2015**

Región	Número de países	Nº de operaciones	APS	APG	Otras modalidades de AP	Compromiso Millones de €
América Latina	10	31	30	1	0	794.7
Total	90	265	215	16	25	12.826,9

Fuente: Reporte Anual 2016. Comisión Europea.

En lo que respecta a los desembolsos, los montantes fueron los siguientes:

**Tabla 2. Desembolso de Fondos AP a 31/12/2015**

Región	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (estimado)
América Latina	96	84	119	72	58	126	168

Fuente: Reporte Anual 2016. Comisión Europea.

La relevancia del Apoyo Presupuestario trasciende el peso de las cantidades en los presupuestos de los países receptores. Por un lado, los aportes resultan estratégicos para completar las asignaciones presupuestarias sectoriales, particularmente en contextos de restricción al gasto en inversión pública. Por otro, los desembolsos, junto con la Asistencia Técnica de acompañamiento y, especialmente, el diálogo de políticas, permiten una relación de cooperación basada en la apropiación por el estado socio, la alineación a las políticas nacionales, el enfoque en resultados y la reducción del coste de transacción.



### 3. Tendencias de pobreza y desigualdad en América Latina

En los últimos 25 años, América Latina, se ha caracterizado por un crecimiento económico moderado, una marcada volatilidad económica, una disminución de la pobreza y la indigencia, aunque con un estancamiento en el periodo 2010-2015 y una alta desigualdad de la distribución del ingreso<sup>1</sup>.

Si tomamos los datos de los World Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial (BM) o de CEPAL, se observa desde 2011 una desaceleración del crecimiento real del Producto Interior Bruto en América Latina. Las principales causas que se asocian a esta ralentización son la menor demanda externa, la caída de la confianza en las economías de la región, la caída de los precios de las materias primas y la baja movilización de recursos domésticos.

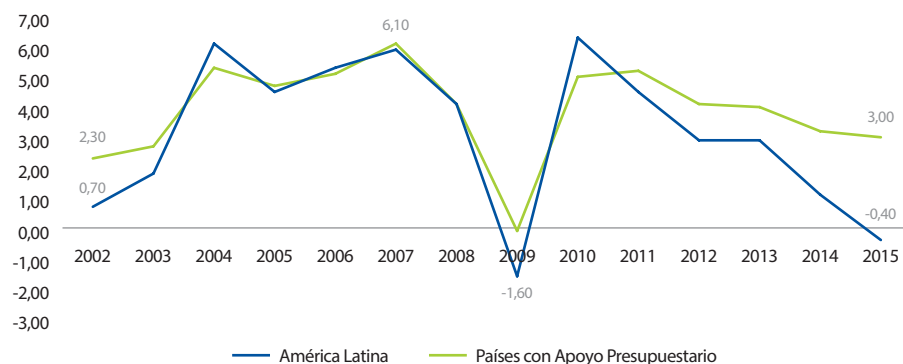
Así, desde inicios de siglo, en el continente las tendencias han sufrido variaciones relevantes. Tras la crisis de los primeros años, se alcanzaron crecimientos relativamente altos en el entorno del 5 y 6%. La crisis financiera internacional afectó gravemente a las economías entre 2007 y 2009, recuperando a continuación un crecimiento moderado.

A partir de 2011 se observa una gran caída a nivel regional que se explica por el deterioro drástico y la magnitud de la caída de la economía de Brasil, el motor de la región, y de Venezuela. Si nos fijamos únicamente en los países receptores de fondos mediante la modalidad de Apoyo Presupuestario, los datos de crecimiento del PIB son similares al del conjunto de los países hasta 2010 y desde entonces se mantiene en un crecimiento moderado, con tendencia descendente.

---

1. Arenas de Mesa, A (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina (LC/G.2688-P)*. Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo: Santiago de Chile

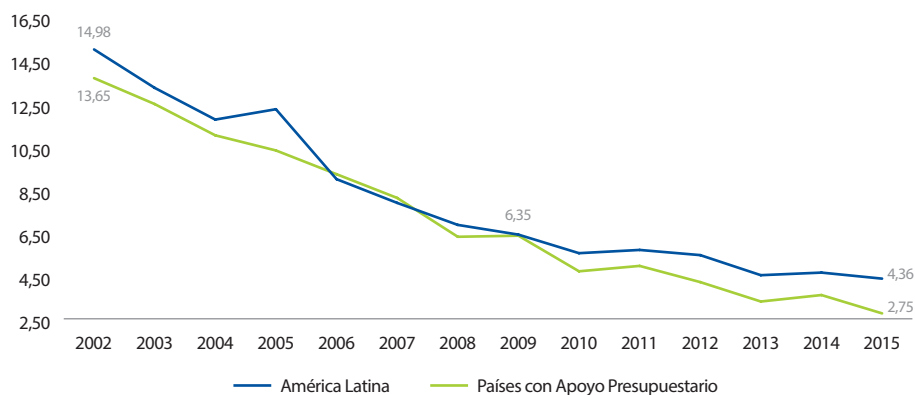
**Gráfico 1. Crecimiento real del PIB en AL 2002-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL

A pesar de las inestabilidades económicas que han afectado a la región en la última década, se han logrado avances importantes en la reducción de la pobreza. En la región, la pobreza extrema se ha reducido un 70% en los últimos 15 años. En los países receptores de Apoyo Presupuestario de la UE, esta reducción sube hasta el 80% en el periodo.

**Gráfico 2. Índice de pobreza extrema en AL 2002-2015**

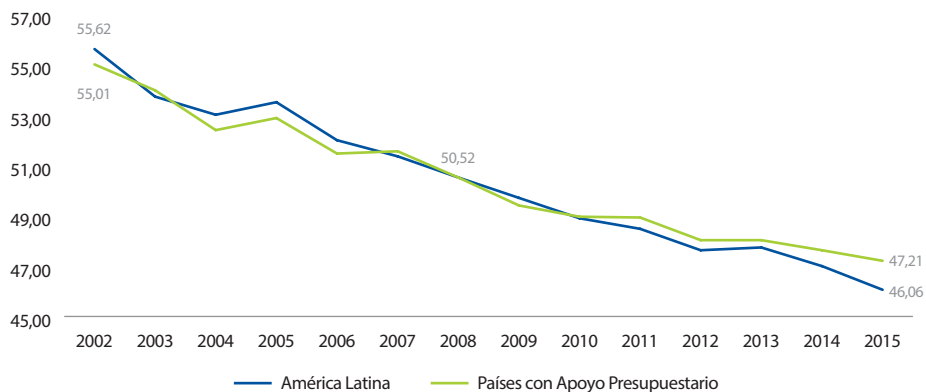


Fuente: Elaboración propia a partir de WGI

En lo que se refiere a la desigualdad, utilizando el Índice Gini, el más aceptado globalmente para su medición, vemos un descenso constante de la misma, aunque los valores totales permanecen altos. América Latina sigue siendo la región más desigual del planeta. Aunque, en los últimos años, la tendencia de reducción de la desigualdad en el conjunto del continente parece ligeramente mejor que en los países receptores de AP, no se aprecian diferencias importantes.



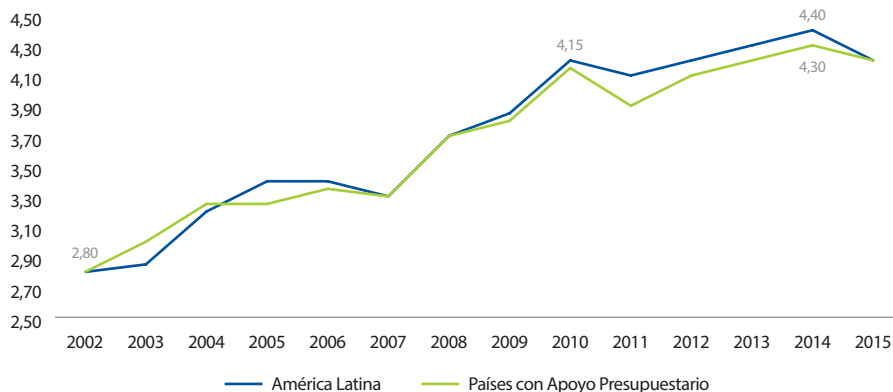
**Gráfico 3. Índice Gini en AL 2002-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de WGI

Otro de los indicadores útiles para apreciar el desarrollo de la desigualdad es la participación de la población más pobre sobre el total de ingresos del país. Aún en niveles bajos pese al aumento relativo en esta participación del percentil más bajo de en torno a un tercio en los últimos 15 años, la diferencia entre los avances en toda la región y los avances del conjunto de los países con programas de AP es marginal.

**Gráfico 4. Participación sobre el ingreso mantenido por el 20% más pobre en AL 2002-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de WGI

La desigualdad y la cohesión social a nivel mundial, y en América Latina en particular, supone, por tanto, un tema que, sin ser novedoso, sigue de actualidad. Estos datos de crecimiento inestable y permanente desigualdad son un reflejo del impacto durante las últimas décadas de los desastres naturales, la inseguridad, la débil gobernanza, la precariedad laboral, las deficiencias en la provisión de servicios básicos y los bajos

niveles de recaudación de los Estados, entre otros factores. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup> y el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>3</sup> vienen alertando de la amenaza que suponen los altos niveles de desigualdad para la estabilidad económica y crecimiento de los países. Naciones Unidas, en su último informe<sup>4</sup> sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconoce los avances en la reducción de la pobreza pero alerta sobre el alcance de varios de los objetivos, incluida la continuada baja cobertura de los sistemas de protección social a nivel mundial.

- 
2. *FOCUS on Inequality and Growth*. OCDE. Diciembre de 2014.
  3. Ostry, J. et al. *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF. 2014.
  4. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. 2017.

## 4. Metodología empleada para la realización de los análisis

Para la elaboración de este documento de análisis y orientaciones se llevó a cabo un análisis documental de fuentes de la propia UE y externas, así como entrevistas con funcionarios tanto de la UE como de otros cooperantes.

### **Análisis documental en base a literatura existente**

El análisis comenzó por la revisión de los documentos metodológicos identificados en la primera fase del estudio, en primera instancia aquellos de la Unión Europea y, seguidamente, de otros donantes, en la medida en que se tuvo acceso a ellos. Cabe mencionar que respecto a los cooperantes diferentes de la UE el acceso a información fue solamente parcial. También se analizaron estudios e informes producidos por expertos, organizaciones internacionales, entidades gubernamentales de países terceros y organizaciones de la sociedad civil.

La lectura de los documentos se enfocó en intentar identificar los siguientes aspectos: entender el marco general de encaje de la cohesión social en los principios inherentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE y otros donantes; encontrar los momentos clave respecto a la configuración de la herramienta apoyo presupuestario a lo largo de todo el ciclo de programa; identificar las vías de entrada de los aspectos de igualdad y cohesión social en los criterios de elegibilidad de la modalidad; buscar elementos relacionados a cómo abordar la desigualdad y la cohesión social en la configuración del diálogo de políticas; identificar parámetros o ejemplos sobre el tipo de indicadores que pueden recoger mejor este enfoque y; efectuar una búsqueda preliminar de casos, en particular programas de Apoyo Presupuestario en América Latina, que sirvan de ejemplo a inclusión del enfoque de este informe.

Cabe señalar que se identificaron los principales programas de Apoyo Presupuestario que la Unión Europea ha financiado en la región en los últimos años y cuyo enfoque se puede relacionar con la reducción de la pobreza con enfoque inclusivo, o en apoyo a algún sector social. También, en la medida de lo posible, se identificaron algunos ejemplos de otras cooperaciones. Finalmente, por limitaciones en el acceso a información detallada, no se analizaron en profundidad los casos de estudio que, no obstante, podrían ser objeto de ampliación y análisis en un momento posterior.

Desde la perspectiva de los procedimientos, se analizaron los mecanismos de la Unión Europea para la identificación, formulación, implementación y evaluación de programas de apoyo presupuestario y, en menor medida, de otros cooperantes.

## Entrevistas

Las entrevistas realizadas se dieron en varios momentos. En una visita inicial a Bruselas se tuvieron entrevistas presenciales con funcionarios de DEVCO y de la cooperación belga (Enabel, antes denominada BTC/CTB). Las entrevistas a otros funcionarios se realizaron, bien en persona, bien a través de teléfono o medios virtuales.

### 4.1. Análisis de las metodologías, guías y procesos de la UE

La Unión Europea es una organización que ha desarrollado sus principios fundacionales y procedimientos con un alto nivel de detalle y sofisticación. Así, son numerosos los elementos de su marco legal, organizacional, de principios y procesos que dirigen el funcionamiento de esta entidad compleja y de sus numerosas instituciones. Además, para la UE es central la ineludible rendición de cuentas al contribuyente europeo y el deber de justificar el buen uso del presupuesto de la UE. A estos elementos se les otorga, si cabe, una importancia aún mayor cuando se trata de la acción de DEVCO y NEAR, las Direcciones Generales (DG) que diseñan e implementan la política de cooperación al desarrollo y lucha por la reducción de la pobreza, como brazos del Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS, por sus siglas en inglés).

De esta manera, al realizar un análisis de cómo la Unión Europea aborda un tema específico como la desigualdad y la cohesión social en el marco de sus programas de Apoyo Presupuestario, se ha abordado considerando que se encuadra en un marco legal, institucional y operativo ya, de por sí, bastante desarrollado y estudiado. Para acotar el análisis, la revisión pretendió<sup>5</sup> reflexionar sobre los siguientes aspectos y, para cada uno de ellos, se sirvió de una serie de documentos principales<sup>6</sup>:

- Brevemente, el marco general de la ayuda al desarrollo de la UE, que incluye: COM (2011)637 un Programa para el Cambio; comunicaciones de la Comisión y del Consejo y la Guía para la Cooperación al Desarrollo UE-América Latina.
- Las guías técnicas y documentos orientadores sobre la herramienta Apoyo Presupuestario; Libro verde y posterior comunicación sobre el futuro del apoyo presupuestario; Informe Anual 2016 del Apoyo presupuestario de la UE; Metodologías de monitoreo y evaluación de Apoyo Presupuestario; el tratamiento de los riesgos; La Movilización de Recursos Fiscales Domésticos.
- El control a la actividad de DEVCO: Informes del Tribunal de Cuentas de la UE.

---

5. El alcance final se concreta considerando también el capítulo 4.5 sobre limitaciones del análisis.

6. Las referencias completas a estos y demás documentos se encuentran recogidos en el Anexo 1: Bibliografía.

- Los informes técnicos realizados en el marco de la acción e DEVCO o por encargo de sus servicios.

No hay obviar que la Unión Europea es el primer donante a nivel mundial en canalización de fondos de Apoyo Presupuestario, pero no el único en utilizarlo o haberlo utilizado para canalizar sus fondos de cooperación. Resulta, por tanto, relevante e interesante a los efectos de este documento realizar un breve análisis de cómo otros donantes, especialmente los Estados Miembros, han utilizado el Apoyo Presupuestario.

## **4.2. Análisis del enfoque social del Apoyo Presupuestario por otros donantes**

La herramienta de Apoyo Presupuestario es, o ha sido, utilizada por gran parte de los principales cooperantes bilaterales y multilaterales. Resulta de interés poder revisar, de manera general, como abordan en sus programas la integración de la lucha contra la desigualdad y en favor de la cohesión social. De esta manera, se intentó analizar los documentos y, cuando fue posible, establecer algún contacto con representantes de:

- La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).
- La Agencia de Cooperación Belga (CTB/BTC).
- La Agencia Danesa de Ayuda al Desarrollo (DANIDA).
- La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).
- El Departamento de Desarrollo Internacional británico (DFID).
- Las Instituciones Financieras Internacionales: El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En este acercamiento superficial a otras cooperaciones se hizo énfasis en los programas de Apoyo Presupuestario o de modalidades de ayuda financiera asimilables o con aspectos en común con el mismo. Cuando fue posible y relevante, se analizó también si, y cómo, los marcos generales de cooperación consideraban de manera particular la cuestión de la desigualdad y la cohesión social.

## **4.3. Propuestas de los gobiernos socios y la sociedad civil**

Los elementos que pueden resultar de interés para el análisis no solamente proceden de las agencias de cooperación, organizaciones internacionales o de expertos y expertas que trabajan para éstas como funcionarios y consultores. Por tanto, no se ha querido dejar fuera del análisis intentar identificar alguna propuesta de los países socios o la sociedad civil que pudieran arrojar alguna idea singular sobre el objeto de este estudio.

Si bien hay que apuntar que la cuestión de la desigualdad y cohesión social ha sido objeto de amplios estudios y documentos, nos centramos exclusivamente en buscar propuestas metodológicas novedosas para la compilación o medición de datos e informaciones que puedan ser útiles o inspiradoras para el marco del análisis. Así, se identificaron, sin ánimo de ser una selección comprehensiva, algunas iniciativas que no nacieron del seno de la UE:

- El Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador.
- La propuesta metodológica del *Commitment to Reduce Inequality Index* de OXFAM.
- El Compromiso por la Equidad (CEQ, *Commitment to Equity* por sus siglas en inglés) de la Universidad de Tulane, EEUU.

#### 4.4. Validación con actores clave

Este documento tiene como destinatario y usuario principal al programa EUROsociAL+. Sin perjuicio de ello, resultó de interés integrar en la reflexión a oficiales de DEVCO y NEAR, potenciales interesados en las conclusiones y recomendaciones del documento.

Por lo tanto, hacia el final del proceso, y posteriormente a la redacción de la primera versión borrador del estudio, se validaron las principales conclusiones y recomendaciones con un número limitado de actores, principalmente del propio EUROsociAL+ y de DEVCO. El objetivo fue contrastar con las partes potencialmente usuarias de las sobre el nivel de ajuste de conclusiones y recomendaciones al contexto actual y la aplicabilidad de las mismas.

#### 4.5. Limitaciones del análisis

El objetivo de este documento es bastante concreto, pero se enmarca en un contexto de gran amplitud: Se origina en los principios de la cooperación al desarrollo de la UE, que tienen más de 50 años de recorrido. Los conceptos de desigualdad y cohesión social incluyen también una gran cantidad de aspectos y elementos. Por su lado, la modalidad de Apoyo Presupuestario es, en sí misma, bastante específica y acotada, pero aborda aspectos tan complejos como la condicionalidad de la ayuda, el impacto de la cooperación, la formulación e implementación de las políticas públicas o la rendición de cuentas, por mencionar algunos. Por tanto, resulta prácticamente imposible abordar la totalidad de aspectos relacionados con la cuestión, y sus derivadas, en este documento. Se delimita, por tanto, el entendimiento del alcance temático, operativo y de enfoque de este análisis.

La desigualdad y la cohesión social se entienden como conceptos generales, asociados al ODM número 10 y a los contenidos que define EUROsociAL+. Se entiende que el ámbito temático de interés está relacionado con las políticas que puedan tener un

impacto relevante en la reducción de las consecuencias de la desigualdad de ingresos y la existencia de brechas económicas en la población, desigualdad de oportunidades y desigualdad de acceso a servicios públicos. Esto se corresponde en gran parte con el tercer pilar de EUROsociAL+ e incluye, no exhaustivamente, pero sí principalmente:

- Protección social y cuidado de sectores vulnerables de la población, incluidos subsidios y transferencias monetarias o en especie
- Infancia, particularmente en lo relativo al acceso a la educación y su calidad
- Acceso a servicios de salud
- Acceso al mercado de trabajo y trabajo digno

Se entiende también que las políticas sociales en sentido amplio (educación, salud, empleo, protección social, etc.) se enfocan de una u otra manera a paliar la desigualdad y promover la cohesión social. Por lo tanto, se considerará de interés la acción de la cooperación de la UE en la medida en que apoye la reducción de la pobreza y el desarrollo desde un enfoque inclusivo o que se apoye los avances en sectores sociales.

El apoyo presupuestario se analiza como lo que es, una modalidad de implementación de la cooperación de la UE. Por tanto, la referencia a los principios y enfoques generales de la cooperación se hacen para contextualizar a la herramienta. No es objetivo de este estudio analizar la totalidad de la acción de la UE en la lucha contra la desigualdad y la promoción de la cohesión social en terceros países, sino específicamente como la manera en que el apoyo presupuestario está configurado permite contribuir a ese proceso, y qué posibles ajustes se podrían considerar al efecto.

Finalmente, este análisis se realiza solamente desde una óptica del contenido del marco general de actuación de DEVCO, las metodologías y los enfoques adoptados. No se entra a analizar casos de estudio concretos (es decir, programas de apoyo presupuestario en América Latina), lo que sería necesario para profundizar el examen de cómo se aplican efectivamente las guías y metodologías y cómo se podría intentar mejorar el uso de la modalidad en el terreno.





## 5. Análisis de metodologías, guías y procesos de la UE

Al analizar cómo las herramientas actuales prevén la integración del enfoque de cohesión social en los programas de Apoyo Presupuestario se abordan cuatro elementos: ¿Cuál es el marco general de la actuación de la UE en lo referente a la cooperación al desarrollo?; ¿qué aspectos metodológicos definen a la herramienta de Apoyo Presupuestario?; ¿cómo se aborda la cuestión de desigualdad y cohesión social en la cooperación europea? y ¿cuáles son los procesos relevantes que se dan dentro del ciclo de programa a este respecto?

### 5.1. Marco general de la Cooperación de la UE

La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea viene marcada por sus Tratados y por el Consenso Europeo de 2006<sup>7</sup>, que establece los principios de acción conjuntos de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de Europa. El Consenso ha sido recientemente renovado en 2017<sup>8</sup> en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De manera más específica al objeto de este documento, la referencia del marco general de la cooperación europea la marcan dos documentos: La **Guía sobre la Cooperación al Desarrollo Unión Europea – América Latina** y el Programa por el Cambio.

En 2010, se publicó la actualización de la mencionada Guía UE-AL<sup>9</sup>. En ella se detalla que, entre los objetivos y prioridades de la cooperación de la UE en la región de América Latina, el objetivo global es *la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social sostenible, incluyendo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Se detalla además que *la UE presta una particular atención a la cohesión social y la integración regional, así como a la mejora de la buena gobernanza y el refuerzo de las instituciones públicas, el desarrollo de un espacio común de educación superior UE-AL, y el fomento del desarrollo sostenible*.

7. <https://goo.gl/NzxrzW>

8. [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en)

9. *Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina – Actualización 2010*. Comisión Europea. 2010.,

Para ello, el instrumento principal de la cooperación europea es el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI, por sus siglas en inglés), repartido principalmente en programas bilaterales, regionales y temáticos. En el caso de los países del Caribe, también se canalizan recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Los programas de Apoyo Presupuestario se articulan en el marco de la cooperación bilateral de la UE con los países, siendo en su casi totalidad a cargo de fondos DCI para los cubiertos por EUROsocial+, salvo el caso de República Dominicana que también accede a fondos FED.

Otro de los documentos clave del marco general de la cooperación de la UE la Comunicación de la iniciativa conocida como el **Programa para el Cambio**<sup>10</sup>, basado en 4 pilares:

1. Asegurar que la política europea de desarrollo tenga un gran impacto.
2. Promover un crecimiento mayor, y más inclusivo.
3. Usar el cambio climático y las políticas energéticas para orientar el desarrollo sostenible.
4. Desarrollar el sector agrícola para garantizar la seguridad alimentaria e impulsar el crecimiento.

El segundo pilar explicita el carácter inclusivo del crecimiento mientras que el resto de pilares (impacto, desarrollo sostenible, seguridad alimentaria) tienen implícito el factor de desigualdad.

Coherentemente, el Programa por el Cambio enumera también los principales elementos del nuevo marco de la política de desarrollo de la UE:

1. Una cartera más estratégica y focalizada en el apoyo a la buena gobernabilidad y al crecimiento inclusivo y sostenible.
2. Una mayor concentración sectorial a nivel de país.
3. Aumentar la importancia de los derechos humanos, la democracia y la buena gobernabilidad.
4. Continuar el apoyo a la inclusión social y al desarrollo humano, incluyendo género
5. Mayor focalización en factores de crecimiento y creación de empleo.

Así, de nuevo los elementos primero y cuarto hacen referencia a la inclusión de manera directa. También la encontramos en que, para el periodo financiero 2014-2020, la UE se concentra en un máximo de tres sectores por país, en línea con las siguientes prioridades:

- Buena gobernabilidad, democracia y Derechos Humanos.
- Bases para un crecimiento inclusivo (i.e. protección social, salud y educación).

---

10. COM (2012) 492 Final. *Política de desarrollo de la UE para apoyar el crecimiento inclusivo y el desarrollo económico –Aumentando el impacto de la política de desarrollo de la UE.*

- Factores para el crecimiento y la creación de empleo (i.e. clima de negocios, integración regional).
- Sectores con un fuerte impacto multiplicador y que contribuyen a la protección medioambiental, y a la prevención/adaptación al cambio climático (agricultura sostenible, eficiencia de la energía renovable).

En definitiva, en el marco general de la cooperación de la UE hay una clara y decidida referencia a la inclusión como concepto central, asociado a otros factores relacionados como el crecimiento, el buen gobierno, el empleo, la cohesión social y la igualdad de género.

## 5.2. Enfoque y operatividad del Apoyo Presupuestario de la UE

En los últimos quince años, esta modalidad de implementación de la ayuda ha venido aumentando paulatinamente su importancia y, a medida que ha crecido en peso financiero y estratégico para la cooperación, también ha venido desarrollando y refinando su marco metodológico.

En 2010, un informe<sup>11</sup> del Tribunal de Cuentas de la UE (TCUE) analizó exhaustivamente el desempeño de la herramienta, particularmente del Apoyo Presupuestario General (APG). Entre otras conclusiones, mientras reconocía la preferencia de los donantes y las potencialidades positivas del APG, el informe criticó la insuficiente adaptación de la herramienta al contexto de cada país, la mala gestión de los riesgos asociados y el poco énfasis que se le daba a los resultados e impacto conseguidos con los fondos canalizados.

En la actualidad, los documentos clave son los parámetros que estableció en 2011 la Comunicación sobre la Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario y la guía de Directrices de Apoyo Presupuestario, tanto en su versión de 2012 como en una versión revisada, recientemente aprobada en 2017. Se analizan a continuación.

### 5.2.1. Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario de la UE a Terceros Países

En octubre de 2010, en parte en línea con las constataciones del informe del TCUE, la Comisión Europea lanzó un proceso de consulta para mejorar la herramienta a través de *El libro verde de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*<sup>12</sup>. La comunicación de la CE fue positivamente recibida por los propios servicios de la CE y por la sociedad civil, que aportaron sus puntos de vista al respecto.

11. The Commission's Management of General budget support in ACP, Latin American and Asian Countries. Tribunal de Cuentas de la UE. Informe especial 11/2010. 2010.

12. COM(2010) 586 final.

Tras este proceso, en octubre de 2011 la Comisión emitió una nueva Comunicación<sup>13</sup> con un documento que resulta muy relevante para la configuración desde entonces del Apoyo Presupuestario como herramienta de la UE: ***Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario de la UE a Terceros Países***. En este documento, se identifican los nuevos retos de la cooperación al desarrollo:

- El fomento de los derechos humanos y de los valores democráticos.
- La mejora de la gestión financiera, la estabilidad macroeconómica, el **crecimiento integrador** y la lucha contra la corrupción y el fraude.
- Promover reformas sectoriales y mejorar la prestación de servicios sectoriales.
- Consolidación estatal en los Estados frágiles y hacer frente a los retos que plantea el desarrollo de los Pequeños Territorios de Ultramar (PTU) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).
- Mejorar la movilización nacional de los ingresos y reducir la dependencia respecto a la ayuda.

Efectivamente, si bien de forma genérica y no particularmente destacada, entre los retos se incluye el crecimiento integrador, estableciendo que la herramienta debe ayudar a que *los beneficios del crecimiento sean ampliamente compartidos*.

La Comunicación aborda con mayor detalle el enfoque de inclusión al abordar los criterios de elegibilidad, particularmente el relativo a las políticas y reformas nacionales o sectoriales. De esta manera, emplaza entro de este criterio el enfoque en desigualdad y cohesión social al relacionarlo con el Programa para el Cambio y establecer que *un buen tejido social requiere un alto grado de justicia y equidad en la recaudación tributaria y la asignación de los gastos (en favor de los pobres, cuestiones de género y la infancia), y las cuestiones de protección social eficaz y los avances en la mejora del empleo y la calidad de los puestos de trabajo*.

El Consejo Europeo<sup>14</sup> apoyó la iniciativa de la Comisión, a la vez que insistía en la importancia de garantizar los principios fundamentales de la cooperación, el enfoque en resultados y la coordinación de donantes, particularmente con los Estados Miembros. Sin embargo, en su respuesta el Consejo no hizo referencia explícita en su texto a la desigualdad, la cohesión, la equidad ni la inclusión. Lo anterior no evita que la importancia del enfoque de inclusión se acepte implícitamente por estar en la comunicación de la CE.

En definitiva, el enfoque adaptado consideró ya en 2011 la cuestión de la inclusión, aunque sin destacarlo particularmente, ni desarrollar las bases de cómo se debía de atacar la cuestión, dejándolo en manos de la parte operativa.

---

13. COM (2011) 638 final.

14. Comunicado de prensa del 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, 14 de mayo de 2012.

## 5.2.2. Directrices de Apoyo Presupuestario

Las Directrices, también conocidas como la Guía de Apoyo Presupuestario, son el referente principal de oficiales, funcionarios de la UE y países socios y asistentes técnicos sobre cómo se debe de operativizar un programa durante su programación, diseño e implementación.

Las Directrices han sido recientemente actualizadas, pero, lógicamente, los programas implementados en los últimos años o actualmente en curso están formulados de acuerdo a la versión de 2012 de las Directrices.

Se relata a continuación qué referencias se han encontrado en las Directrices en relación al objeto de este estudio, es decir, la integración en la modalidad de Apoyo Presupuestario del enfoque en reducción de desigualdades y el apoyo a la cohesión social y el crecimiento inclusivo.

Por su importancia particular en el contexto actual, de manera deliberada se realiza por separado el análisis de la integración de estos elementos en la Matriz de Riesgos y en relación a la Movilización de Recursos Fiscales Domésticos<sup>15</sup>.

### Directrices, Versión 2012

En esta versión de las directrices se hace referencia, de manera coherente con el marco general descrito, a la *erradicación de la pobreza* y al *crecimiento económico sostenible e inclusivo* dentro de los objetivos generales de la modalidad.

Entrando al detalle, las Directrices establecen que el AP responde a una lógica de intervención, de acuerdo al siguiente esquema básico:

Figura 1 - Lógica de Intervención del Apoyo Presupuestario



Fuente: Elaboración propia a partir de Directrices 2012

15. Análisis disponibles en epígrafes 5.2.3 y 5.2.4 de este informe.

El documento establece que los objetivos generales se establecen a nivel del Impacto (Nivel 5), mientras que los Objetivos Generales y Específicos de un programa de Apoyo Presupuestario se enfoca en los Niveles 3 (Productos Inducidos) y 4 (Resultados). Así, *reconociendo que el apoyo presupuestario aspira a contribuir a la consecución del objetivo general, reflejado en los indicadores de impacto como el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, el enfoque deberá centrarse en, ¿a qué puede contribuir más directamente el apoyo presupuestario? (y sus actividades complementarias), es decir, los resultados y objetivos específicos.* En el caso específico de los Contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo (CBGD), equivalente al APG, las directrices apuntan que *es un instrumento para apoyar reformas amplias, que conduzcan a la reducción de la pobreza, con énfasis en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* En el caso de los Contratos de Reforma Sectorial, equivalentes al APS, no se encuentra referencia directa a la cuestión de la pobreza ni la desigualdad.

En lo que respecta a los criterios de elegibilidad, a la hora de abordar el criterio macroeconómico, el texto dicta que debe tener *en cuenta los compromisos de la política*, que, a su vez, si nos guiamos por el marco general, son los que deben de apuntar de manera más clara a la reducción de las desigualdades y a la inclusión. Si nos detenemos en el Anexo 3 que provee orientaciones sobre el diálogo de políticas, por fin encontramos una referencia bastante relevante: *¿Cuál es la contribución de la política económica a un crecimiento sostenible e inclusivo? Estos efectos pueden delimitarse más directamente a través de una mayor atención al entorno empresarial, el empleo y la productividad; también pueden delimitarse indirectamente, por ejemplo, a través de políticas sociales que tengan repercusiones a más largo plazo sobre el crecimiento inclusivo. [...] ¿Incluye (la política económica) medidas de protección social específicas para garantizar que el crecimiento sea inclusivo?*

En relación con las orientaciones que da la Guía de 2012 en referencia a la selección de indicadores para los programas, se repasa los distintos tipos de indicadores susceptibles de utilizarse para los tramos variables. Se toma una clasificación por tipo de indicador (insumo, proceso, producto, resultado e impacto) y se hace énfasis en que la Comisión presta especial atención a los resultados porque:

- *Son estos resultados, lo que importa en última instancia.*
- *Fomentan la formulación de políticas basadas en evidencia.*
- *Protegen la esfera política para que los países beneficiarios elijan sus propias políticas y estrategias para alcanzarlos.*
- *Promueven la responsabilidad y rendición de cuentas a nivel nacional.*
- *Estimulan la demanda de información estadística de alta calidad.*

Estas indicaciones son relevantes y, sin embargo, no hay orientaciones o ejemplos de cómo deben ser los indicadores por su contenido, ni sobre qué tipo de indicadores se pueden tomar en consideración para efectivamente lograr esos productos inducidos y resultados (Niveles 3 y 4) que puedan tener incidencia real sobre el impacto de reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo (Nivel 5).

En definitiva, las Directrices en su versión de 2012 son una extensión coherente de los principios establecidos en el marco general, estableciendo con bastante detalle la operatividad de la herramienta. Sin embargo, abordan solamente de manera superficial la efectiva integración de estos objetivos generales, particularmente el relativo al crecimiento inclusivo, en los criterios de elegibilidad y los parámetros para el desembolso de fondos.

### Directrices, versión 2017<sup>16</sup>

Siguiendo el mismo orden que al revisar la versión anterior de las directrices, se analiza cómo abordan la cuestión desde el marco general, los criterios de elegibilidad y la selección de indicadores.

El enfoque general hace referencia directa a los compromisos de la Agenda 2030 y los ODS. Así, el Apoyo Presupuestario se dirige a reforzar la relación contractual entre la UE y los países socios y *promover el desarrollo sostenible, el crecimiento inclusivo y la creación de empleo, la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y construir y consolidar las democracias y las sociedades pacíficas.*

Analizando los objetivos generales, se aprecia una referencia mucho más explícita que en 2012, citando que, en línea con el Consenso Europeo de 2017, la cooperación contribuirá a lograr:

- Reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad.
- Desarrollo sostenible, crecimiento económico inclusivo y creación de empleo.
- Consolidación de las democracias y sociedades pacíficas, y promoción de la igualdad de género.
- Impactos sectoriales.

La versión actualizada del documento mantiene que la reducción de pobreza y reducción de la desigualdad se sitúa en los Impactos, pero que la incidencia de los programas de Apoyo Presupuestario se debe de buscar en los niveles previos (productos inducidos y resultados). Esta vez incluye también los productos directos en la lista (Nivel 2).

En lo referente a los criterios de elegibilidad, las nuevas directrices parecen integrar de manera mucho más específica el tratamiento de las desigualdades. Así, dice que una política será creíble cuando *existe una política nacional / sectorial creíble y relevante que respalda los objetivos generales de erradicación de la pobreza y **reducción de la desigualdad, crecimiento sostenible e inclusivo** y creación de empleo, la consolidación de las democracias y sociedades pacíficas y la promoción de la igualdad de género.* Sin embargo, en

---

16. En la actualidad estas directrices están disponibles solamente en inglés, por lo que se ha realizado una traducción libre de su contenido.

el Anexo 13 de las Directrices, donde se desarrolla el diálogo de políticas, entre las numerosas herramientas provistas al lector no encontramos ninguna que permita a los usuarios recibir orientaciones sobre cómo abordar en la práctica ese claro vínculo que se ha creado entre políticas y desigualdad.

Al abordar el criterio macroeconómico de elegibilidad, se establece que *la estabilidad macroeconómica es, por lo tanto, esencial para mejorar el clima de negocios y de inversión, mientras que, al mismo tiempo, persigue un crecimiento incluyente y sostenible, uno de los objetivos del apoyo presupuestario*. Es, de nuevo, mucho más directo que en 2012 pero no hay, sin embargo, mayor referencia al uso del índice Gini u otros indicadores que indiquen desigualdad ni al rol de la política macro en la desigualdad.

Más débil es el vínculo que se establece respecto al criterio de Gestión de Finanzas Públicas. Hay remotas referencias al referirse a que debe de observarse la asignación estratégica del gasto. Se puede interpretar que, en caso de un APS, podría referenciarse al gasto en sectores sociales, especialmente en contextos de restricción presupuestaria. Otra referencia que podría eventualmente ser útil es cuando se citan como posibles fuentes de información los análisis de gasto público o Public Expenditure Reviews (PER) o el seguimiento del gasto del Public Expenditure Tracking Surveys (PETS). En el Anexo 13 apenas hay una breve referencia a la igualdad de género al abordar el diálogo de políticas de GFP.

La referencia a la selección de los indicadores no varía enormemente entre las Directrices anteriores y las recientemente aprobadas. En el Anexo 12 hay una referencia a la conveniencia de tener información desagregada por territorio o género, pero no una remisión clara al elemento de desigualdad. Sí que se incluye al final del anexo una referencia a los indicadores de los ODS, como parte de la bibliografía adicional.

Así pues, **el documento de Directrices de 2017, salvo en lo referente a los indicadores, mejora claramente a la de 2012 en las referencias explícitas y directas al enfoque en la reducción de la desigualdad, la cohesión social y la inclusión**. Sin embargo, siguen faltando herramientas específicas que ayuden a los funcionarios de la UE y de los países socios, así como a los equipos que los apoyan, a bajar esos principios a la esencia de los programas, es decir a como se definen la elegibilidad y el desempeño.

### 5.2.3. Matriz de riesgos<sup>17</sup>

Uno de los aspectos más incisivos en las directrices de 2012 fue el aumento de la importancia del análisis de riesgos, que fijaron que *la evaluación de riesgo formará parte de la fase de identificación, formulación y ejecución y continuará a lo largo de la gestión del ciclo de apoyo presupuestario*. Desde entonces, los progresos en la previsión y tratamiento de riesgos han sido muy importantes.

---

17. Financial Implementation, Risk Assessment and Selected Poverty, Macroeconomic and Fiscal Results 2015.



Con la introducción de la Matriz de Riesgos en 2012, la cooperación de la UE contaba con una herramienta válida para realizar un análisis exhaustivo y bastante extenso de un gran número y variedad de tipos de riesgo y de sus dimensiones (ver figura 2). Sin embargo, la matriz no contemplaba expresamente el riesgo asociado a que la cooperación europea no tuviera incidencia positiva sobre la reducción de las desigualdades, incluso en un marco de reducción importante de la pobreza, como es precisamente el caso en América Latina en el siglo XXI.

**Tabla 3. Matriz de riesgos versión 2012**

Tipo de Riesgo	Dimensiones
Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Democracia</li> <li>• Estado de Derecho</li> <li>• Inseguridad y conflictos</li> </ul>
Macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política macroeconómica y sector financiero</li> <li>• Sostenibilidad de la deuda</li> <li>• Vulnerabilidad y perturbaciones exógenas</li> </ul>
Ligado a la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden público</li> <li>• Eficacia de la administración</li> </ul>
Gestión de Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exhaustividad del presupuesto</li> <li>• Controles de la ejecución presupuestaria</li> <li>• Contratación pública</li> <li>• Auditoría externa</li> </ul>
Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupción / Fraude</li> </ul>

Fuente: UE, Directrices 2012.

Así, aunque no consta que sea un problema que, en la práctica, se haya manifestado de forma habitual, persistía el riesgo de que una operación de Apoyo Presupuestario contribuyera a generar unos resultados que pudieran ser deseados a nivel *macro* (aumento del PIB, reducción de la pobreza, mejora del entorno macroeconómico y de GFP, mejor planificación y presupuesto sectorial, etc) pero con un reparto desigual de los logros, excluyendo o no favoreciendo lo suficiente, a los estratos más desfavorecidos de la sociedad, acentuando o reforzando desigualdades.

En definitiva, a pesar de los interesantes aportes de la herramienta, actualmente no hay un análisis de riesgos que claramente se dirija a mitigar posibles impactos neutros o negativos en la desigualdad, o que se refiera a al crecimiento inclusivo o a la cohesión social.

#### **5.2.4. Movilización de Recursos Fiscales Domésticos (DRM)**

Desde los inicios del uso de la modalidad, la relación entre los desembolsos millonarios de fondos y la capacidad/voluntad recaudadora de los países socios ha sido uno de los asuntos que recurrentemente se ha cuestionado al interno de los servicios de la

Comisión, por los Estados Miembros y por la sociedad civil. Hoy, la capacidad de fomentar que los países socios consigan avances sustanciales en la Movilización de Recursos Fiscales Domésticos (o DRM, por sus siglas en inglés) se ha convertido en uno de los temas clave para la cooperación europea.

Las Directrices de 2012 plantearon la cuestión, vinculándola a los criterios de elegibilidad macroeconómica y de GFP e indicando que el Apoyo Presupuestario debía de incidir en:

- Contribuir en las reformas fiscales y reforzar la administración tributaria.
- Promover la responsabilidad y rendición de cuentas nacional y Gestión de las Finanzas Públicas.
- Gestionar la riqueza procedente de los recursos naturales y fomentar los ingresos procedentes de los recursos naturales.
- Promover un ambiente fiscal internacional transparente, cooperativo y equitativo.
- Mejorar la participación de los países en desarrollo en los foros internacionales relevantes.
- Fomentar la adopción y implementación de normas internacionales.

No hay ninguna referencia en estas prioridades a la progresividad fiscal ni a los impuestos como factor repartidor de riqueza y generador de igualdad. Sin embargo, y aunque no aportaban herramientas concretas para ponerlo en práctica, la guía de 2012, en su Anexo 11, sí que se refiere a que *son esenciales políticas fiscales eficientes y equitativas para el crecimiento y la reducción de la pobreza que proporcionen recursos fiscales domésticos y puedan reducir la dependencia de los recursos naturales y la ayuda exterior. Cuando son utilizadas correctamente, pueden reducir las desigualdades y promover unas economías más competitivas.*

Finalmente, las directrices de 2012 reconocían que, por aquel entonces, *en contraste con otras áreas de la gestión de las finanzas públicas, no existe todavía ninguna herramienta específica que proporcione un análisis sólido para evaluar adecuadamente las políticas fiscales y las capacidades de la administración.* La Directrices de 2017 incluyen ya la aceptación de una herramienta que resultará muy útil para ese análisis, el TADAT. No obstante, al ser una herramienta técnica asimilable al PEFA para la gestión de finanzas públicas, el TADAT no contempla la cuestión de la progresividad fiscal a efectos de la integración del enfoque en desigualdades.

Lo que sí hacen las nuevas directrices es reconocer que *la recaudación y, en particular, la imposición justa y eficiente son el núcleo del contrato social entre un estado y sus ciudadanos.* En su Anexo 11, las Directrices animan no solamente a fomentar el aumento de la recaudación, sino a *hacerlo mejorando la calidad, es decir, la equidad, transparencia, justicia y eficiencia de todo el proceso y el sistema.*

También explicitan las Directrices de 2017 que el Apoyo Presupuestario es una herramienta clave para fomentar la recaudación de los países socios. Además, realizan una referencia expresa al alineamiento del fomento de la DRM con los ODS, la Addis Tax Initiative y la estrategia “recaudar más y gastar mejor”. Entre los campos específicos que trabajar, se destacan BEPS, competencia fiscal, la evasión fiscal, los impuestos sobre los recursos naturales y la gestión tributaria.

Finalmente, al integrar la cuestión impositiva en los criterios de elegibilidad (aunque, curiosamente, no expresamente en el criterio macroeconómico o de GFP), las Directrices de 2017 indican que *el diálogo sobre políticas debe centrarse en la política fiscal, el marco jurídico, la administración tributaria y los ingresos, incluidos los recursos naturales, para garantizar su uso sostenible y eficiente para el **crecimiento económico inclusivo***.

En definitiva, **la integración del enfoque de desigualdad y cohesión social en los impuestos está mucho mejor presentado en las nuevas directrices**. Sin embargo, todavía se debe trabajar su efectiva integración. Para el caso específico de América Latina, un estudio reciente apunta que, *aunque la fórmula para políticas fiscales progresivas es clara, y empieza por contrarrestar la captura del Estado por las élites, hay una serie de brechas y vacíos tanto en el conocimiento como en la práctica de quienes toman las decisiones en materia fiscal respecto a la necesidad y la importancia de incluir objetivos de igualdad y derechos en el diseño de las reformas fiscales*<sup>18</sup>.

### 5.3. Cohesión social, desigualdad e inclusión en la cooperación de la UE

Uno de los factores que definen a la Unión Europea es la importancia y protección que otorga a los derechos y la calidad de vida de sus ciudadanos. Entre las características de la UE está la atención que presta a la protección social y aunque, por el principio de subsidiariedad, la competencia sobre este tema es de los Estados, existe una posición común sobre el acceso universal a la protección social, de acuerdo al artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El asunto no es nuevo para la cooperación europea. Desde antes, y especialmente a raíz de la crisis financiera internacional, el aumento de la desigualdad ha situado el tema en el centro del debate sobre la eficacia de la ayuda. Con el Programa para el Cambio, la Comisión abordó la cuestión al nivel más alto. Merece la pena detenerse brevemente en una Comunicación de la CE respecto a la integración de la protección social en la cooperación al desarrollo de la UE, así como en una propuesta para medir la desigualdad generada en el marco de un estudio comisionado por DEVCO al respecto.

---

18. Center for Economic and Social Rights. *Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina*, 2017.

### 5.3.1. Comunicación de la UE sobre cooperación y protección social

Sobre la base del Programa para el Cambio<sup>19</sup>, y en respuesta a una petición del Consejo, del Parlamento Europeo y de instancias de la sociedad civil, en 2012 la Comisión realizó la Comunicación **La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea**<sup>20</sup>. En ella, se explican como la protección social es parte esencial de la cooperación europea y se desarrollan los principios generales que deben orientar su incorporación: *La protección social puede desempeñar un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de la población. Al reforzar la igualdad (mediante las transferencias sociales y un acceso más amplio a los servicios sociales básicos) y al ofrecer una protección contra los riesgos, puede contribuir a reducir la pobreza, favorecer el crecimiento integrador y fomentar la cohesión social y la estabilidad.*

La Comunicación hace referencia a la asunción por la UE de la iniciativa Piso de Protección Social (PPS) de la Organización Internacional del trabajo (OIT) que intenta definir los elementos que la integran.

#### **Piso de Protección Social (PPS)**

*Los pisos de protección social comprenden una serie de garantías sociales de base para todos (dimensión horizontal) y la aplicación progresiva de normas más elevadas (dimensión vertical), que constituyen **un conjunto integrado de medidas** concebidas para garantizar a toda la población, y en particular a los grupos vulnerables, una seguridad de ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, así como para proteger y capacitar a los individuos y a lo largo de toda la vida.*

*La Recomendación sobre el Piso de Protección Social adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 establece que los pisos de protección social deberían incluir al menos las siguientes garantías sociales básicas:*

- a. *acceso a un **conjunto de bienes y servicios** definido a nivel nacional, que constituyen la asistencia sanitaria básica, incluida la asistencia por maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;*
- b. *seguridad básica de **ingresos por hijos**, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido a escala nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;*
- c. ***seguridad básica de ingresos**, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido a escala nacional, para las personas en edad laboral que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y*
- d. *seguridad básica de ingresos para las **personas de edad**, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido a escala nacional.*

19. Ver sección 5.1 para mayor detalle sobre el Programa para el Cambio.

20. *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. COM(2012) 446 final.

Se establece, además, una diferenciación entre las necesidades de los países en protección social en función de su nivel de desarrollo: Los países de renta media suelen contar con algún tipo de sistema de protección social y el reto supone ampliar su cobertura y su alcance. Por su lado, en los países menos desarrollados, las limitaciones vienen más por las escasas capacidades institucionales y la falta de financiación pública. A grandes rasgos, esta diferenciación se corresponde con la situación en América Latina, donde conviven economías fuertes con sistemas incipientes, con otras más precarias.

El documento afirma que cualquier modalidad de implementación de la ayuda puede ser válida para abordar la cuestión de la protección social y que se hará desde el diálogo de políticas, el apoyo a programas y políticas, el aumento de la generación de recursos propios y el refuerzo de capacidades. En esta línea, no es de extrañar que explícitamente se apunte que *la ayuda presupuestaria, acompañada del diálogo político, puede contribuir a incentivar el desarrollo de sistemas de protección social que estén completamente integrados en los procesos nacionales de elaboración de presupuestos y programación en un contexto que prevea la rendición de cuentas.*

### 5.3.2. Estudio sobre la incorporación de las desigualdades en cooperación de la UE

Recientemente, un estudio<sup>21</sup> comisionado por DG DEVCO ha abordado cómo la cooperación de la UE en su conjunto se dirige a incidir las desigualdades en los países con los que coopera.

De partida, los autores expusieron los diferentes índices que son utilizados más comúnmente para medir la desigualdad:

- El más utilizado internacionalmente es el índice **Gini**, formulado en base a una teoría de inicios del siglo XX y que mide la desigualdad en un país usando un parámetro de 0 (igualdad total) a 1 (desigualdad total).
- El economista G. **Palma** elaboró en 2006 el índice que lleva su nombre, que concentra la medición en la diferencia entre los ingresos del 10% más rico en comparación con los ingresos del 40% más pobre.
- De manera similar al Índice Palma, la metodología **The Bottom 40%** es utilizada por el Banco Mundial para comparar el acceso del 20% más rico y del 40% más pobre a servicios como agua o electricidad, o su nivel educativo.

Los autores proponen dos novedades metodológicas para la medición de la desigualdad en los documentos estratégicos de la cooperación de la UE.

---

21. Robilliard, A-S., Lawson, A y Contreras, G. *Addressing inequality through EU Development Cooperation – Response to the 2030 Agenda*. Comisión Europea, 2017.

En primer lugar, plantean una **clasificación simplificada de la desigualdad de ingreso**: Sobre la base de metodologías más desagregadas, reducen los niveles de desigualdad de ingreso a tres: la desigualdad de ingreso primaria es la distribución de ingreso en los hogares antes de aplicar impuestos y subsidios, lo que se asocia al “ingreso de mercado”; La desigualdad de ingreso secundaria sería la distribución del mismo después de pagados los impuestos y recibidas las transferencias y subsidios; La desigualdad terciaria se refiere a la distribución del ingreso tras haberse beneficiado de los servicios públicos. En base a esta clasificación, el estudio identifica las políticas que pueden incidir en la desigualdad a cada uno de sus niveles.

Así la desigualdad primaria (de mercado) vendría afectada por:

- Políticas macroeconómicas enfocada en mantener una baja inflación.
- Políticas activas de empleo - salario mínimo, protección al trabajador, regulación de la actividad sindical, etc.
- Políticas sectoriales enfocadas en aumentar el ingreso de las poblaciones más desfavorecidas: agrícola, infraestructura de zonas rurales, etc.

Las políticas que inciden en la desigualdad secundaria (tras impuestos y subsidios) serían:

- Impuestos y transferencias fiscales. En países en vías de desarrollo, la capacidad redistributiva de los impuestos es menor ya que los ingresos fiscales se sitúan entre el 10 y el 15% del PIB. Además, los impuestos directos no cubren gran parte de la economía informal. La capacidad redistributiva de los impuestos indirectos es cuestionada por algunos estudios.
- Transferencias sociales: Enfocadas en la población más pobre y condicionadas o no condicionadas.

La desigualdad terciaria estaría afectada por el uso de servicios **públicos** como la educación o la salud.

En segundo lugar, el estudio realizó un **análisis de la sensibilidad** a la desigualdad en la programación, con una muestra de 23 Documentos Estrategia País (DEP) y sus Planes Indicativos Nacionales (PIN) para el periodo 2014-2020. Se estudió la manera en que el grado de desigualdad en el país incluyó en la determinación de los sectores focales de intervención. Para ello, en el estudio se realizaron, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Se menciona explícita o implícitamente la desigualdad en el DEP? ¿Hay un análisis de desigualdad en el DEP? ¿La elección de sector apunta a la reducción de las desigualdades? ¿La desigualdad está mencionada en el objetivo general o el objetivo específico de las acciones de los PIN?

En el siguiente capítulo se detallan algunas de las conclusiones de este estudio, en función de su relevancia en cada una de las fases del ciclo del programa.

## 5.4. Ciclo de programación, formulación, implementación y evaluación de programas

El ciclo de los programas de apoyo presupuestario sigue los mismos pasos básicos del ciclo de cualquier otra modalidad. No hay diferencias muy importantes entre los procesos de las Directrices de 2012 y 2017.

Figura 2 - Ciclo de Programa



Fuente: Directrices de Apoyo Presupuestario, 2012

### 5.4.1. Programación

La fase de programación de la ayuda bilateral deriva en el **Documento de Estrategia País** (DEP) que incluye la identificación de los sectores, los montantes totales asignados y la indicación de si se incluye el Apoyo Presupuestario entre las posibles modalidades de implementación. En caso afirmativo, en esta fase se realiza la evaluación de valores fundamentales, es decir, es en el momento del ciclo en que se abordan las cuestiones relativas a los Derechos Humanos y el buen gobierno.

En el **Programa Indicativo Nacional** (PIN) se establece el montante total que se asigna por parte de la UE a la cooperación bilateral para el periodo financiero correspondiente de 7 años, sin perjuicio de las eventuales modificaciones que se den en la Revisión de Medio Término del PIN. La cuestión de la asignación de recursos, y de los criterios que lo marcan, es importante desde la perspectiva de este documento para determinar si el factor desigualdad juega o no un rol importante.

Para el periodo financiero 2014-2020, la Comisión y el SEAE establecieron un modelo<sup>22</sup> de criterios de asignación, basado en los siguientes indicadores:

- Población: Positivamente correlacionado, cuanto mayor es la población, mayor es la asignación.
- Producto Interior Bruto per cápita (PIB pc): Negativamente correlacionado, cuanto mayor sea, menor será la asignación.
- Human Asset Index (HAI): Negativamente correlacionado, cuanto mayor sea la HAI per cápita, menor será la asignación.
- Índice de Vulnerabilidad Económica (EVI): Positivamente correlacionado, cuanto mayor sea la vulnerabilidad, mayor será la asignación.
- World Governance Indicators (WGI): Un indicador de compromisos y desempeño y el impacto que agrega seis dimensiones de la gobernanza, cuanto mayor sea el indicador, mayor será la asignación.
- Ajuste Cualitativo (QUAL): un factor de multiplicación que refleja elementos de criterios que no se pueden capturar por completo a través de métodos cuantitativos tales como compromisos, desempeño, impacto, **desigualdad**, evoluciones recientes en la situación política / de seguridad del país y su capacidad de absorción.

Así, en esta metodología oficial, el enfoque está sobre todo en pobreza, siendo la desigualdad un factor considerado, pero no principal pese a estar expresamente citado como medida de ajuste e, implícitamente, en parámetros provistos por el HAI o los WGI.

Previamente a esa metodología de asignación, de acuerdo a un estudio<sup>23</sup> realizado en 2011 basado en once informes ROM (con la metodología PAPS) de once Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial en América Latina y Caribe, la pobreza de los países ha sido la característica más importante que se tomó en cuenta para otorgar los recursos de APS. Esta variable ha estado por encima de las variables sobre la estabilidad macroeconómica y de buena gobernanza analizadas, que no parecen ser estadísticamente significativas. Los países más pobres de la muestra (que incluían Honduras, Bolivia y Paraguay) también eran aquellos que presentaban un PIB per

---

22. Fuente: Comisión Europea [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/allocation-methodology\\_en\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/allocation-methodology_en_3.pdf)  
23. de Franco, M. y Montagud, J. *Análisis agregado de los Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial (PAPS) financiados por la Comisión Europea en América Latina y el Caribe que han sido objeto del ROM en el periodo 2007-2011*. Comisión Europea, 2011.



cápita más bajo, unos Índices de Desarrollo Humano también más bajos y que desafortunadamente se encuentran en los percentiles más bajos de los indicadores de gobernabilidad. Así, sobre una muestra pequeña, no se encontró ninguna evidencia que mostrara algún tipo de condicionalidad relacionada a indicadores que no fueran económicos. La incidencia el factor desigualdad parecía, pues, más bien indirecta, pues los países más pobres en América Latina eran también los más desiguales, pero, sin embargo, en el Caribe no se daba la misma relación, pues países con PIB relativamente alto arrojaban mayores niveles de desigualdad que otros países más pobres pero menos desiguales.

El estudio más reciente (Lawson y Contreras, 2017) confirmó que, *en términos globales, los incrementos en las asignaciones per cápita de los fondos de desarrollo de la UE entre 2007-2013 y 2014-2020 no han sido notoriamente influenciados por los niveles de desigualdad del país [...] Sin embargo, es importante aclarar que este resultado no es estadísticamente lo suficientemente fuerte para inferir una relación causal*<sup>24</sup>. Los resultados de este análisis arrojaron que en el 39% de los DEP analizados no había mención a la desigualdad mientras que en un 48% adicional, había mención pero no un análisis de desigualdad en términos de datos y posibles causas. Así pues, solo el 13% de los DEP analizados incluían un análisis de desigualdad.

Curiosamente, en cuanto a los sectores focales, la casi totalidad de los elegidos en la muestra analizada aborda la desigualdad (aunque un 38% lo hace de manera implícita). El estudio afirma que América Latina es la región del mundo que presenta la mayoría de los casos en los que los sectores se pueden asociar a una perspectiva de reducción de la desigualdad y que aquellos que se consideran más relevantes para apoyar la reducción de desigualdades son salud y educación, desarrollo rural (incluida la seguridad alimentaria), protección social, comercio, empleo, agua y saneamiento y Gestión de Finanzas Públicas.

#### 5.4.2. Identificación y formulación

En la fase de identificación se confirma si se quiere canalizar la ayuda mediante apoyo presupuestario, se realiza el análisis de elegibilidad y el primer análisis de riesgos y se plantean la duración, montante y condicionalidades del futuro programa. Se somete a la revisión del QSG1.

Seguidamente, en la fase de formulación se diseña en detalle el programa en la **Ficha de Acción (FA)**, aportando un análisis de riesgo actualizado y los documentos correspondientes, que incluyen las **Disposiciones Técnicas y Administrativas (DTA)**, así como los anexos requeridos. Entre estos últimos, el análisis macroeconómico y el de política deberán, entre otros muchos factores, analizar cómo la política apoyada

---

24. Traducción libre.

puede favorecer el crecimiento inclusivo y sostenible<sup>25</sup>. La FA, DTA y demás referencias se presentan ante el QSG2 para la aprobación del programa.

Así, si bien el factor crecimiento inclusivo está incluido en las fases de identificación y formulación, su incidencia en los QSG1 y QSG2 es pequeña, al no constituir uno de los bloques principales de análisis en el seno de los Comités.

Siguiendo con el estudio de Lawson y Contreras (2017), un repaso a los programas y proyectos formulados en América Latina desde la metodología propuesta por ellos reveló que, desde la cooperación europea, lo más habitual es que el enfoque se centre en reducir la desigualdad de ingresos brutos (primer nivel de desigualdad) y en el acceso a servicios públicos (tercer nivel). Solamente una pequeña parte de los programas se enfocó en la apoyar la desigualdad de segundo nivel, enfocada en mejorar la eficacia de las transferencias sociales. Algunos ejemplos que mencionan se refieren a programas implementados mediante la modalidad de APS: dos en Perú *Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social* y *Programa de Apoyo a la Política Peruana de Promoción de las exportaciones de productos ecológicos (ECOTRADE)* y uno en Ecuador y uno en Colombia (*Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*). Para la incidencia sobre la desigualdad de segundo nivel, En América Latina solamente se identifica el caso del APS *Programa de Apoyo al Desarrollo de la Política Social* en Paraguay.

En definitiva, si bien la sistematización de la integración de la desigualdad y la cohesión social no está muy lograda en estas fases iniciales del ciclo para los programas de apoyo presupuestario, existen ejemplos concretos que demuestran que sí que es posible. Es más, el estudio de Lawson y Contreras concluye que las intervenciones con enfoque proyecto parecen abordar la desigualdad de una manera menos explícita que las operaciones de Apoyo Presupuestario. Según el estudio, esto podría reflejar el hecho de que el apoyo presupuestario está potencialmente mejor adaptado que los proyectos para mejorar un marco integral de políticas que podría tener un impacto en la desigualdad.

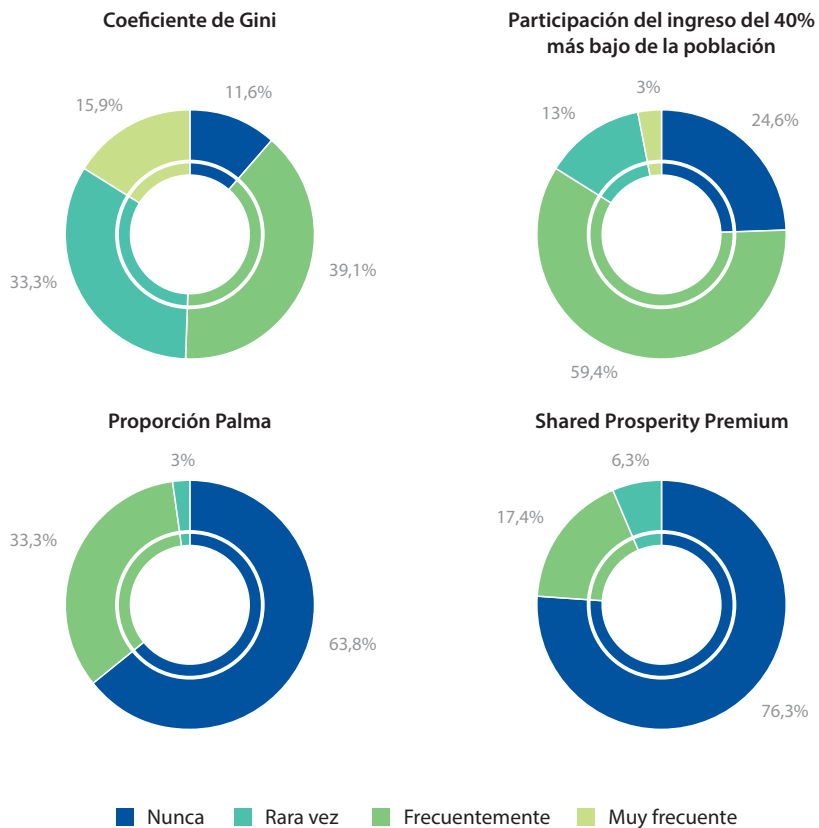
En lo que respecta al uso de indicadores específicos de medición de la desigualdad durante la formulación de los programas, una encuesta entre personal de Delegaciones y de la sede de DEVCO reveló que la mitad de los entrevistados afirman que el coeficiente Gini aparece mencionado en los programas que manejan. Además, el personal de las DUE ve dificultades en medir indicadores diferentes del Gini, que de todos modos, apenas aparecen en programas de la UE.

---

25. Ver párrafo 5.2.2.

### Gráfico 5. Entrevistas a personal de las DUE sobre uso de indicador Gini y otros

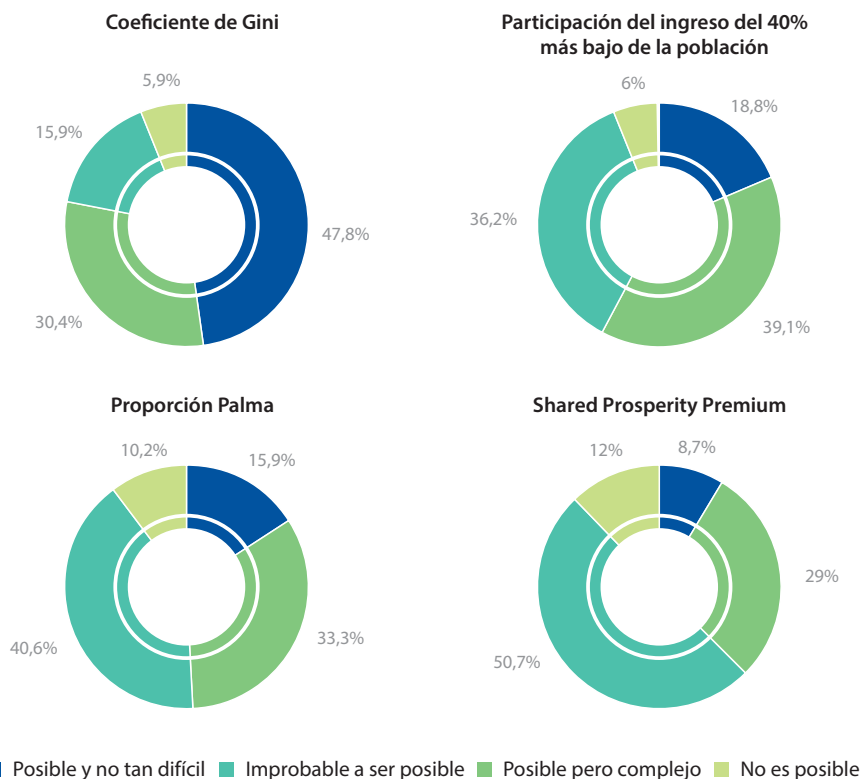
¿Con qué frecuencia aparecen estos indicadores en los documentos programáticos/acuerdos de financiación y reportes anuales?



Fuente: Lawson & Contreras, 2017.

## Gráfico 6. Entrevistas a personal de las DUE sobre uso de indicador Gini y otros

¿Qué posibilidades tendría su Delegación/Unidad de monitorear estos 4 indicadores de desigualdad considerando disponibilidad de los datos, staff y capacidad técnica, etc.?)



Fuente: Lawson & Contreras, 2017.

### 5.4.3. Implementación

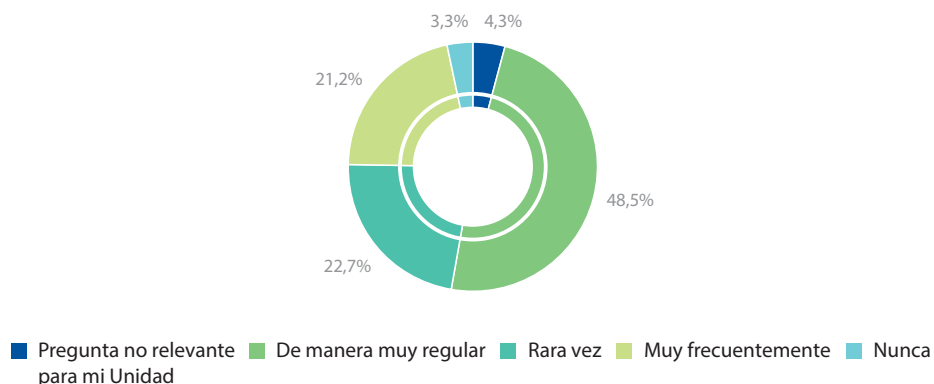
Tras la firma del Convenio de Financiación (CdF) entre la UE y el país socio, comienza la implementación del programa. En lo referente a la operatividad de los desembolsos de fondos, en ejecución se aplica lo previsto en el convenio firmado entre la UE y el país socio, en términos de mantenimiento de la elegibilidad y cumplimiento con las metas de los indicadores correspondientes. En ese sentido, la importancia del elemento de desigualdad, inclusión y cohesión social dependerá de lo previsto en el CdF.

Un aspecto en el que la incidencia no viene plenamente marcada por el CdF es el contenido **del diálogo de políticas**, lo que da oportunidad a abordar la cuestión. Ciertamente, en las Directrices de 2012 y 2017 no se facilitan herramientas concretas para orientar sobre cómo debe de conducirse ese diálogo sobre desigualdad. Volviendo a

las entrevistas realizadas a personal de las DUE, solamente un 21% de entrevistados afirman que en el marco del diálogo político (incluyendo en operaciones de AP y *blending*) se aborda el tema de desigualdad de manera frecuente. Casi un 50% afirma que se aborda con cierta regularidad (lo que es un espectro muy amplio). Un relevante 22,7% afirma que raramente se aborda.

### Gráfico 7. Entrevistas a personal de las DUE sobre desigualdad y diálogo político

¿El problema de la desigualdad ha sido abordado en el Diálogo de Políticas con los países socios (incluyendo en particular en el marco de apoyo presupuestario u operaciones de *blending*)?



Fuente: Lawson & Contreras, 2017.

#### 5.4.4. Evaluación

La metodología de evaluación aplicada a los programas de apoyo presupuestario procede de la OCDE<sup>26</sup> y se conoce como el Enfoque de Tres Pasos. Este enfoque intenta establecer la contribución de los tres elementos de los programas de apoyo presupuestario (fondos, AT y diálogo de políticas) a los avances de política de reducción de pobreza o sectorial.

La metodología sitúa los avances en crecimiento inclusivo, reducción de pobreza y reducción de la desigualdad a nivel del **impacto** de la política. La posibilidad de evaluar la incidencia en estos aspectos ya está, por tanto, incluido en lo que debe ser el contenido de las evaluaciones.

Es importante precisar que, por definición, un impacto es un efecto logrado a medio y largo plazo que está influido por múltiples factores, tanto internos como externos a la política y que trasciende al eventual apoyo de la cooperación. Por lo tanto, en línea con lo ya previsto por la metodología y con las Directrices de la UE, no se podrá hablar de

26. <https://goo.gl/q5jZLL> OECD DAC, 2012.

atribución o cuantificación del apoyo presupuestario a la reducción de las desigualdades, el aumento de la inclusión o de la cohesión social. Sí que será, teóricamente, posible, intentar establecer la eventual contribución del programa a los avances conseguidos en esos ámbitos.

La clave será, por tanto, poder establecer relaciones de causalidad suficientemente sólidas entre los aportes del programa y los indicadores de desigualdad al estudiar los avances en la estabilidad macroeconómica y la reducción de pobreza, en los APG, y en los logros de la política sectorial, en los APS.

## 6. Referencia a otros organismos de cooperación

### 6.1. Cooperación Técnica Belga (CTB/BTC)

Cuando ha utilizado el Apoyo Presupuestario, Enabel o CTB/BTC lo ha hecho principalmente con un fuerte enfoque sectorial, que lo caracteriza como cooperación especializada. Así, la Ley de 1999 fijó los siguientes sectores prioritarios para la cooperación belga:

- atención médica básica (incluida la reproductiva);
- educación y formación;
- agricultura y seguridad alimentaria;
- infraestructura básica; y
- prevención de conflictos y consolidación de la sociedad.

La mayoría de los programas de Apoyo Presupuestario de la CTB/BTC se han enfocado particularmente en salud y educación. En América Latina destacan las intervenciones en Bolivia (seguridad alimentaria) y Perú (salud).

Sin embargo, la CTB/BTC está dejando de utilizar el enfoque de Apoyo Presupuestario. Entre otras razones, por la limitada relevancia de las cantidades relativamente pequeñas que compromete, en comparación con los grandes donantes multilaterales y bilaterales y, también, por su buena experiencia con el enfoque proyecto en su reducido número de sectores.

La cooperación belga tiene como documento de referencia es el llamado *Vade Mecum*<sup>27</sup>, de 2008 y que establece los principios de actuación y el marco de actuación respecto al Apoyo Presupuestario y a modalidades relacionadas, como el SWAP. En él, la configuración de la herramienta es bastante similar a la metodología seguida por la UE. Cuenta con unas Condiciones Mínimas que se refieren a la gestión pública, la macroeconomía, la GFP y, como particularidad, la presencia de otros donantes que utilicen Apoyo Presupuestario. Adicionalmente, en el análisis específico se le da importancia al diálogo de políticas, la calidad del documento estratégico y la capacidad del país socio. Hacen también bastante incidencia en el análisis de riesgos.

---

27. *Vade Mecum, Aide Budgétaire. Principes et procédures pour la participation de la Coopération belge aux aides budgétaires et fonds communs.* CTB/BTC. 2008.

En su documento de metodología, la CTB/BTC no tiene un sistema específico para monitorear la desigualdad. Sin embargo, su alta especialización y focalización se refleja en un ejemplo concreto, el programa de APS SISFIN en Perú<sup>28</sup>. El apoyo al Seguro Integral de Salud, un programa del Ministerio de Salud peruano, trabaja en el aseguramiento universal de servicios de salud para la población en situación de pobreza y extrema pobreza, según necesidades diferenciadas, en regiones priorizadas del país. La focalización departamental y en las poblaciones más pobres permitió una incidencia valiosa sobre la cobertura de salud materno neonatal en las zonas más necesitadas del Perú.

## 6.2. Cooperación británica (DFID)

La cooperación británica no tiene operaciones de Apoyo presupuestario en América Latina. Aun así, ha sido, junto con la UE, uno de los donantes que a nivel mundial ha liderado metodológicamente el uso de la herramienta desde inicios de los años 2000. La proporción de canalización de fondos de AOD vía Apoyo Presupuestario en el programa bilateral aumentó constantemente entre 2002 y 2008, alcanzando un máximo del 17,7% y se mantuvo estable en términos absolutos hasta que, como resultado del aumento del total de la ayuda oficial británica, disminuyó a un 12% para 2014-15.

Al respecto, una evaluación de 2015<sup>29</sup> concluyó que las operaciones de Apoyo Presupuestario del Reino Unido han llevado a un aumento del gasto en reducción de la pobreza y servicios básicos, generando avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En la actualidad, DFID ha abandonado el uso del Apoyo Presupuestario General en favor del Apoyo Presupuestario Sectorial y, especialmente, de otras modalidades: Por un lado, la llamada "Ayuda Financiera no presupuestaria" (*Non-Budget Support Financial Aid*), que se caracteriza por seguir canalizando fondos al presupuesto de los países, pero con mayores medidas de salvaguarda y de control, incluyendo auditorías o el uso de cuentas bancarias específicas. Por otro, la Ayuda basada en Resultados (*Results-Based Aid*).

Respecto a sus operaciones pasadas y presentes, de manera similar a la UE, el Apoyo Presupuestario solo debe proporcionarse a un gobierno cuando demuestre un compromiso creíble en cuatro áreas:

- Reducción de la pobreza y ODM.
- Respeto a los Derechos Humanos y otras obligaciones internacionales.
- Mejorar la gestión de Finanzas Públicas, promover el buen gobierno y luchar contra la corrupción.
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas.

---

28. <https://www.mef.gob.pe/es/convenios-de-apoyo-presupuestario?id=3637>

29. *The Management of UK Budget Support Operations*. Independent Commission for Aid Impact (ICAI), Report 9. 2012.



En su *Smart Guide* o documento de orientación general a su personal respecto al nuevo marco de cooperación, no hay referencias explícitas a la desigualdad o la inclusión social. Sin embargo, recientemente han publicado una Guía<sup>30</sup> interna en la que a su habitual análisis de Economía, Eficiencia y Efectividad (enfoque *Value for Money*) añaden una cuarta "E", la de Equidad. Algunos principios establecidos por esta Guía interna son los siguientes:

- La equidad se puede analizar a lo largo de todo el ciclo del programa o proyecto y en toda la cadena de resultados.
- Desde el punto de vista del impacto, es importante conocer cómo el logro de un resultado responde a una necesidades presentes y futuras de los beneficiarios.
- Evaluar la equidad al nivel de resultados requiere considerar cómo se distribuyen los resultados y si alguien puede ser excluido de los efectos por razones distintas a su nivel de necesidad.
- En el nivel de producto puede ser útil incluir la distribución de los mismos entre los grupos.
- Si la equidad no se considera en el nivel de insumos, la valoración positiva de una utilización de recursos eficiente puede estar perpetuando las desigualdades.

Para cada uno de estos principios, y para otros que se incluyen en el documento, la Guía presenta unos ejemplos prácticos. Además, se identifican los siguientes puntos como clave para un análisis de equidad: Asegurar la desagregación de información, buscar el involucramiento de los beneficiarios en fases tempranas de formulación, trabajar en distintos escenarios de política y establecer sistemas de monitoreo de los datos.

Trasladado a la modalidad de Pago por Resultados, no equivalente al apoyo presupuestario, pero con elementos en común, la Guía menciona explícitamente que, por ejemplo, una meta vinculada a un desembolso puede especificar que una parte de los resultados a alcanzar debe lograrse respecto a los beneficiarios más necesitados.

A modo de ejemplo de casos concretos, entre 2014 y 2017 DFID ha implementado en Pakistán un programa de estabilidad y crecimiento, paralelo al programa del FMI, con un apoyo financiero de GBP 300 millones, más GBP 40 millones en Asistencia Técnica<sup>31</sup>. Como parte de este apoyo, a través de la Pago por Resultados se ha financiado parte de las transferencias que el Gobierno realizó a mujeres de familias en situación de pobreza en el marco del Benazir Income Support Programme (BISP). Otro programa paralelo financia el BISP con GBP 279 millones entre 2012 y 2020.

En definitiva, la cooperación británica cuenta con algunas herramientas y casos interesantes para incorporar el elemento de equidad en sus operaciones, particularmente

---

30. *Value for Money Guidance: The 4th E Equity*. DFID. Julio de 2017..

31. Fuente: DFID. <https://devtracker.dfid.gov.uk/countries/PK/projects>

en aquellas implementadas mediante Apoyo Presupuestario o modalidades de apoyo financiero con cierta similitud.

### 6.3. Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA)

La cooperación danesa es uno de los donantes bilaterales punteros en la promoción de la democracia y la integración del enfoque de Derechos Humanos, que asocia a los aspectos sociales e inclusivos de la reducción de la pobreza. Así, DANIDA vincula la cuestión de la desigualdad y la cohesión social a los principios inherentes de su cooperación. Estos aspectos están bien desarrollados en sus documentos clave, destacando dos:

- En el documento *El Derecho a una Vida Mejor*<sup>32</sup>, publicado en 2012, se fijan los principios generales de la cooperación danesa y se reconoce la viabilidad del uso del apoyo presupuestario para el logro de sus objetivos.
- La guía de apoyo presupuestario para las operaciones de DANIDA<sup>33</sup>, de 2013, que toma el mandato del documento de 2012 y lo operativiza para esta modalidad.

La Guía provee de ejemplos de cómo el apoyo presupuestario, en su caso en combinación con otras modalidades, puede contribuir a la promoción de las prioridades de la cooperación danesa. Incluye referencias específicas al enfoque en favor de los pobres (*pro-poor*) y el uso de palabras clave a lo largo de todo el ciclo de programa, entre las que incluye “no discriminación”, “equidad” e “inclusión”. Algunos ejemplos se extraen en la tabla siguiente:

**Tabla 4. Extracto de la Tabla 2.1: Ejemplos de cómo las prioridades danesas se pueden promocionar a través del “paquete de apoyo presupuestario”.**

Objetivos de acuerdo a la estrategia danesa	Reducción de pobreza y desarrollo sostenible	Progreso Social
Enfoque del diálogo político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad, equidad, asignación y distribución del gasto</li> <li>• Políticas de crecimiento inclusivas</li> <li>• Economía verde y del clima</li> <li>• Creación de empleo</li> <li>• DRM</li> <li>• Impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto social, entrega y calidad de la entrega de servicios públicos</li> <li>• Protección social</li> <li>• Posibilidad de establecimiento de redes de protección social</li> <li>• No discriminación en la disponibilidad y acceso a servicios sociales</li> </ul>
Mecanismos de monitoreo y medición del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover indicadores y metas enfocadas a (e.g.) reforma del sector público, políticas pro-poor/verdes, sistemas impositivos, GFP e indicadores de gestión macroeconómica, crecimiento, déficit, inflación, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover indicadores y metas asociados a (e.g.) educación, salud, agua, asignación del gastos, Derechos Humanos en el sector, etc</li> </ul>

Fuente: DANIDA. Traducción libre.

32. *The Right to a Better Life. Strategy for Denmark's Development Cooperation*. DANIDA. Agosto de 2012

33. *Guidelines for Development Contracts*. DANIDA. Junio de 2013

DANIDA utiliza la modalidad de Apoyo presupuestario Sectorial y, para los Estados frágiles, los *State Building Contracts*. Entre sus criterios de elegibilidad apunta al carácter inclusivo del crecimiento que deben tener las políticas sectoriales apoyadas. También se hace referencia a que la política macroeconómica debe de tener por objetivo promover el crecimiento inclusivo y sostenible y, en última instancia, los Derechos Humanos.

#### **6.4. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)**

Suecia fue uno de los primeros donantes bilaterales en utilizar el apoyo presupuestario, utilizándolo de forma amplia, aunque en los últimos años viene reduciendo su utilización de esta modalidad. Las herramientas que utiliza son el Apoyo Presupuestario General con enfoque en reducción de la pobreza, y el Apoyo Presupuestario Sectorial. La diferencia entre ambos es que el APS está marcado (y el APG, no) y que se enfoca en un sector específico.

Los indicadores se toman, preferiblemente, de la ERP del Gobierno y deben reflejar un enfoque multi-dimensional de la pobreza. Así, ASDI afirma explícitamente que es crucial evaluar, en sus consideraciones relacionadas con el apoyo presupuestario, la medida en que una estrategia de reducción de la pobreza contribuye a un apoyar los esfuerzos de los pobres para mejorar su calidad de vida.

Además, al definir los elementos centrales de la reducción de la pobreza, incluyen la igualdad de género y la proyección social. No obstante, tampoco ASDI tiene un enfoque común sobre cómo abordar en la práctica la cuestión del encaje de la desigualdad y la inclusión en sus programas.

#### **6.5. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)**

La Agencia Española de Cooperación al Desarrollo utilizó fuertemente la modalidad de apoyo presupuestario, particularmente a finales de la primera década de los años 2000 y a inicios de la segunda. Encuadrado dentro de la ayuda programática, los principios y procesos se asimilan bastante a los de la UE, con frecuentes menciones a los compromisos y enfoques europeos.

En 2013 se elaboró una versión interna de la Guía llamada “La Gestión de la Ayuda Programática: Fondos Comunes y Apoyos Presupuestarios”, que enmarca los aspectos conceptuales, los criterios de elegibilidad y los ciclos de gestión y administrativo para la utilización de estas dos modalidades de implementación. En este documento las referencias a la reducción de la pobreza son frecuentes, aunque apenas se observan llamadas explícitas a la lucha contra la desigualdad y la equidad, salvo en el caso del apoyo a Estados frágiles.

A consecuencia de la crisis financiera y el fuerte impacto que tuvo sobre el presupuesto de la AECID, esta guía nunca se llegó a oficializar. En todo caso, en su versión final, al hablar de los criterios de elegibilidad, la Guía apunta que la gestión de finanzas públicas debe de reflejar *la elaboración y ejecución del presupuesto se realice en base a los criterios de eficiencia, eficacia, equidad (gastos) y suficiencia y progresividad (ingresos)*. También hace referencia al abordar el análisis de la política macroeconómica y su estabilidad como *una condición necesaria para que un país tenga un crecimiento sostenible e inclusivo*.

Asimismo, durante los procesos de identificación y formulación de programas, un criterio que la AECID observa es el reparto de la riqueza como uno de los aspectos del análisis de contexto de la gobernanza.

Finalmente, al aportar ejemplos sobre el uso de indicadores, se toma el caso del programa de apoyo sectorial a la reforma del sistema sanitario de la Comisión Europea y AECID en Marruecos. Aquí se encuentran dos indicadores que específicamente apuntan a corregir la desigualdad territorial:

- Indicador 9: *Importe de las partidas presupuestarias de funcionamiento per cápita medida en las 6 regiones más desfavorecidas: Reducción de las diferencias de las 6 regiones más desfavorecidas en relación con la media del país.*
- Indicador 10: *Ratio de disponibilidad de médicos en las regiones más desfavorecidas: Reducción de las diferencias de las 6 regiones más desfavorecidas con respecto a la media del país en %.*

## 6.6. Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)

El uso de la modalidad de apoyo presupuestario por la cooperación francesa es reducido, en comparación con la UE y otros donantes bilaterales. Por la escasa información disponible, parece que influye el hecho de que, de los fondos comprometidos en 2012 para el periodo plurianual, menos del 10% de la ayuda es en forma de donación, de la cual solamente una pequeña parte es canalizada por apoyo presupuestario<sup>34</sup>. La mayor parte de la ayuda se destina a préstamos para el desarrollo urbano y de infraestructuras.

Al margen de la modalidad de implementación, la referencia a la lucha contra la desigualdad y por la cohesión social se hace más evidente en el caso la desigualdad territorial en el mediterráneo este y sur (Marruecos, Egipto y Jordania) y en el apoyo a países frágiles (Afganistán, Myanmar, Pakistán).

En cuanto a las herramientas utilizadas en la formulación de sus programas, la AFD exige internamente la elaboración de una Matriz de Desarrollo Sostenible, así como de un

---

34. AFD Overview 2013-14. Agence Française de Développement. Agosto de 2013.

documento de análisis de los riesgos ambientales y sociales. Sin embargo, estos no son públicos ni fueron remitidos, por lo que sus contenidos no pudieron ser analizados.

## 6.7. Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)

### Fondo Monetario Internacional (FMI)

De acuerdo con la investigación realizada para el FMI por Grigoli & Robles (2017)<sup>35</sup>, se establece que la relación entre desigualdad y crecimiento económico es no lineal, sino compleja. Así, los autores indican en su publicación que, cuando el índice de Gini supera el 0.27, ocurre un cambio de comportamiento o punto de inflexión, donde la relación se vuelve negativa y a mayor desigualdad, menor crecimiento.

También, en un ambiente con acceso financiero generalizado y alta concentración de ingreso, un aumento de la desigualdad del ingreso se traduce en un menor desarrollo económico debido a que los bancos restringirán los créditos a aquellos ciudadanos de bajos ingresos, en vista que se volverán más pobres y se deteriora su habilidad de repagar. Por otra parte, la mejora de la participación de la mujer puede ayudar a reducir el impacto negativo e incrementar positivo (primordialmente en países de bajos ingresos y desiguales).

En las investigaciones realizadas por Ostry, et al (2014)<sup>36</sup> se estipula que no se puede establecer que existe un *gran tradeoff* entre el crecimiento económico y la redistribución de los recursos, ya que los datos existentes no apoyan esta hipótesis. En la misma investigación se definen tres grandes hallazgos:

- Sociedades más desiguales tienden a redistribuir más.
- Una inequidad neta más baja esta robustamente correlacionada con crecimiento más largo y duradero.
- La redistribución parece generalmente benigna para el crecimiento, sólo en casos extremos hay un poco de evidencia que puede tener efecto negativo directo en el crecimiento.

Con estos hallazgos realizados, los esfuerzos del Fondo Monetario Internacional se han estado modificando para buscar introducir pisos de gasto público en educación y salud. También ha sido introducida la desigualdad como un factor a ser reducido. Desde 2015 se ha incluido la desigualdad en las misiones del Artículo IV para 10 países piloto (incluidos Colombia y Bolivia) y, en los en los proyectos de fortalecimiento institucional está siendo un punto prioritario.

35. Grigoli, Francesco & Robles, Adrian (2017). *Inequality Overhang*. IMF Working Paper WP/17/76.

36. Ostry, et al. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note.SDN/14/02.

Por último, merece la pena hacer referencia a la publicación del monitor fiscal de 2017 del FMI<sup>37</sup>, que los distintos mecanismos utilizados por la política impositiva, como los impuestos directos, indirectos, así como las transferencias realizadas, deben ser cuidadosamente estudiadas, ya que varían conforme a los países y las relaciones no son directas entre los mecanismos y el efecto que pueden tener sobre el mercado de trabajo, el ingreso del individuo y la desigualdad.

En el informe *Fiscal Monitor* de 2017 el FMI establece que los países con menor capacidad administrativa tienen menos herramientas disponibles para la redistribución de los ingresos, mientras que los países de economías avanzadas tienen mayor amplitud. Por lo tanto, los países de bajos ingresos redistributivos menos sofisticados. Otro factor a tomar en cuenta según FMI, es que las metas redistributivas deben ser consistentes con la sostenibilidad fiscal, donde aquellos países con altos niveles de deuda deben generar espacio fiscal para buscar realizar estas medidas, bien sea por medio de eficiencia o la reubicación de recursos.

### **Banco Mundial: Análisis de Impacto de Pobreza y Social (PSIA)**

De acuerdo con la nota de buenas prácticas del Banco Mundial (2008), para las Operaciones de Desarrollo de Políticas (ODP) se realizan los Análisis de Impacto de Pobreza y Social<sup>38</sup> (PSIA por sus siglas en inglés). El PSIA es un enfoque de análisis de impacto ex-ante que combina herramientas analíticas, sociales y económicas para dimensionar el impacto distributivo de las reformas.

Mediante la aplicación del PSIA se busca entender el potencial efecto de una política específica en los efectos distributivos, especialmente entre los más pobres. Ayuda a incrementar la efectividad de la política al precisar las reformas políticas con evidencia empírica y su impacto, identificar reformas alternativas y evaluar los posibles riesgos de política económica e implementación.

El análisis PSIA contempla dos partes: El impacto distribucional y el proceso de compromiso de los actores relevantes en la política. El PSIA es adaptable, dependiendo del país y de las condiciones específicas de las reformas a implementar, varía de acuerdo con las condiciones específicas de reforma y de país, dado que las operaciones de Políticas de Desarrollo varían considerablemente del volumen del préstamo, contexto país y el programa de reforma.

Entre otras, intenta dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué acciones se abordaron en la ODP de cara al PSIA, y por qué?

---

37. International Monetary Fund (2017). *Tackling Inequality*. Fiscal Monitor, World Economic and Financial Surveys IMF.  
38. <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/poverty-and-social-impact-analysis-psia>

- ¿Qué actores relevantes pueden ser afectados por la reforma, positiva o negativamente?
- ¿Por qué canales de transmisión son afectados estos grupos o instituciones?
- ¿Cuál es la dirección esperada de los impactos y el orden de la magnitud de los grupos probables a ser afectados? ¿Cuáles son las premisas de los impactos estipulados?
- ¿Cuáles son los principales riesgos que pueden cambiar el impacto esperado de la reforma? ¿Cuál es la probabilidad de los riesgos y la magnitud esperada de cada uno?
- ¿Cómo están siendo diseminados los resultados de la investigación en el país?
- ¿Qué impacto ha tenido el PSIA (o se espera que tenga) en la política?





## 7. Aportaciones de países socios y sociedad civil

En torno a la cuestión de la medición de la desigualdad y la cohesión social, más allá de las metodologías seguidas por los donantes bilaterales y multilaterales y de los aportes de las OOI, se encuentran ejemplos que pueden ser inspiradores para la actividad de la cooperación de la Unión Europea.

Se destaca un trabajo realizado en un país (Ecuador) y dos metodologías: Una propuesta por una Organización no Gubernamental (DFI/OXFAM) y otra por la Universidad de Tulane, EEUU.

### 7.1. Atlas de Desigualdades de Ecuador

El Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador<sup>39</sup> realizó en 2013 un análisis histórico y territorializado de los distintos tipos de desigualdad que han existido y que todavía se mantienen en el país, desde la perspectiva del ejercicio de derechos. Sus fuentes incluyen los censos nacionales, las encuestas nacionales de hogares, las encuestas de condiciones de vida, las encuestas sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género y las encuestas de salud materno infantil (ENDEMAIN).

Entre sus contenidos, a modo de ejemplo, resulta de interés el análisis comparativo entre población rural y urbana y en el tiempo (1990, 2001 y 2010) de numerosos indicadores relativos a las condiciones de vida, acceso a servicios, consumo por habitante (en USD) e incidencia de pobreza. Distintos indicadores se agrupan para formar un Índice Social. Adicionalmente, en el análisis de datos se incluye el Gini como uno de los elementos para medir el elemento de equidad en la reducción de pobreza en el país.

En el Atlas, también se hace referencia un análisis detallado por sector y sobre qué tipo de indicadores sectoriales relacionados con la reducción de la desigualdad han avanzado en el país. Así, se incluyen, por ejemplo, referencias explícitas a:

---

39. Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador. SENPLADES, 2013. Quito, Ecuador. [http://documentos.senplades.gob.ec/Atlas de las Desigualdades.pdf](http://documentos.senplades.gob.ec/Atlas%20de%20las%20Desigualdades.pdf)

- Educación: cobertura de educación primaria; analfabetismo entre indígenas y mujeres; resultados en áreas básicas como matemáticas y lenguaje y diversidad de oferta educativa.
- Salud: cobertura; número de médicos por 100.000 habitantes; mortalidad infantil y desnutrición crónica infantil desagregada por urbana/rural e indígena/no indígena.
- Infraestructura y Vivienda: Electrificación rural; Infraestructura vial rural; calidad de la vivienda en el **ámbito rural**.
- Empleo: porcentaje de población activa con “empleo apropiado”; subempleo; salarios reales; trabajo infantil.

## 7.2. Índice de Compromiso para Reducir las Desigualdades de OXFAM y DFI

OXFAM tiene un largo recorrido en el estudio y análisis propositivo de la desigualdad. Recientemente, junto con Development Finance International (DFI), han publicado un estudio en el que se propone una nueva metodología de ranking de la desigualdad a nivel país, denominada el *Commitment to Reduce Inequality Index*<sup>40</sup> (CRI), que se puede traducir libremente como el Índice de Compromiso para Reducir la Desigualdad. El CRI aborda el análisis de la desigualdad desde tres campos con sus respectivos sub-campos:

1. Progresividad del Gasto
  - a. Gasto público en sectores progresivos: Incluye educación, salud, protección social, con especial enfoque en juventud.
  - b. Incidencia del gasto público.
2. Progresividad tributaria
  - a. Estructura de los tributos: Mide la progresividad en base al diseño de los impuestos sobre la renta personal, a empresas y el Impuesto de Valor Añadido (IVA).
  - b. Recaudación tributaria: Mide qué tipo de impuestos son los que más recaudan, considerando elementos como exenciones fiscales, evasión y elusión, y su progresividad.
  - c. Incidencia de los tributos.
3. Progresividad de la política de empleo
  - a. Derechos sindicales.
  - b. Derechos de las mujeres.
  - c. Salario mínimo como porcentaje del PIB.

---

40. Development Finance International and Oxfam research report. OXFAM, 2017. <https://www.oxfam.org/en/research/commitment-reducing-inequality-index>

De acuerdo al CRI, los países latinoamericanos menos desiguales serían Argentina (puesto 26 de 152 países medidos en el mundo), Costa Rica (32), Uruguay (36) y Chile (39), mientras que Panamá (148), Paraguay (116) y Guatemala (109) serían los más desiguales al ocupar en el tercio inferior del ranking.

Esta metodología ha sido auditada y validada por el Competence Centre on Composite Indicators and Scoreboards (COIN) del Joint Research Center (JRC) de la Unión Europea.

### 7.3. Compromiso por la Equidad, Universidad de Tulane

Investigadores de la Universidad de Tulane, ubicada en Nueva Orleans (Estados Unidos), han formulado una metodología desde el año 2010 conocida como Compromiso para la Equidad (*Commitment to Equity*, CEQ en inglés) que sirve como herramienta de diagnóstico para evaluar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza, mediante la evaluación rigurosa de los impuestos y la incidencia de los beneficios.

La aplicación de la metodología CEQ ha sido aplicada a lo largo del mundo en prácticamente todos los países de Latinoamérica, y, en menor medida en Asia y África. Desde el año 2015, la iniciativa se ha conformado como un Instituto de investigación de la Universidad<sup>41</sup> que cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Bill y Melinda Gates.

A continuación, se plantea un resumen de cómo es visualizada la desigualdad por medio de la metodología CEQ, que se encuentra contenida en la Guía Metodológica realizada por Lustig & Higgins en 2017 y actualizada para 2018<sup>42</sup>. Las preguntas de investigación que busca plantear la metodología son las siguientes:

- ¿Cuánto ingreso redistributivo y reducción de pobreza se está logrando por medio de la política fiscal?
- ¿Qué tan igualitario y “pro-pobres” son los impuestos específicos y los gastos gubernamentales?
- ¿Qué tan efectivos son los impuestos y el gasto gubernamental en la reducción de la inequidad y la pobreza?
- ¿Cuál es el impacto de las reformas fiscales que cambian el tamaño y/o progresividad de un beneficio fiscal o un impuesto?

El enfoque adopta una visión contable, donde la incidencia fiscal es evaluada mediante lo que es recibido por ingreso previo a impuestos y transferencias, y posteriormente es analizado el esquema impositivo y de beneficios conforme se agregan estos componentes.

41. <http://www.commitmenttoequity.org/>

42. Lustig, Nora, editor. 2018. *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University.



## 8. Conclusiones

### 8.1. Sobre el Marco general y la programación de la cooperación de la UE

1. **El marco general de la cooperación de la UE sitúa el crecimiento inclusivo en el más alto nivel de prioridades, tal y como se recoge en dos documentos estratégicos: Por una parte, la Guía sobre la Cooperación al Desarrollo Unión Europea – América Latina (2010) hace alusión al desarrollo económico y social sostenible, incluyendo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y presta particular atención a la cohesión social. Por otro, el Programa por el Cambio (2012) incluye expresamente la promoción de un crecimiento mayor, y más inclusivo en el segundo de sus cuatro pilares, además de reforzar este enfoque en varios de sus elementos y en las prioridades que deben regir al elegir los sectores focales de intervención de la ayuda europea.**
2. **La Comunicación de la CE de 2012 La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea** confirma que a protección social es parte esencial de la cooperación europea y que *puede contribuir a reducir la pobreza, favorecer el crecimiento integrador y fomentar la cohesión social y la estabilidad*. Además, si bien afirma que cualquier modalidad de implementación de la ayuda puede ser válida para abordar la cuestión, apunta que la ayuda presupuestaria es particularmente apropiada ya que aborda de manera simultánea el diálogo de políticas, el apoyo a programas y políticas, el aumento de la generación de recursos propios y el refuerzo de capacidades de las instituciones.
3. Desde 2011, el documento de referencia **Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario de la UE a Terceros Países** incluye el **crecimiento integrador** entre los retos que enfrenta el apoyo presupuestario como modalidad de implementación. Sitúa la importancia de la inclusión en el análisis y apoyo a la estrategia de reducción de pobreza o de la política sectorial correspondiente. Sin embargo, a este nivel todavía no se aportan orientaciones sobre cómo, en la práctica, se debe de realizar esa integración, dejándolo para los documentos más operativos.

4. De acuerdo con el análisis de la sensibilidad a la desigualdad en la programación realizado en un estudio reciente con una muestra de 23 Documentos de Estrategia País (DEP), se revela que en el 39% de los DEP 2014-2020 no se encontró mención a la desigualdad, mientras que en un 48% adicional, sí se hace referencia, pero no se analiza la desigualdad en términos de sus datos y posibles causas. **Solamente el 13% de los DEP analizados incluyen un análisis de desigualdad.** Sin embargo, el mismo estudio identifica que la desigualdad sí es un factor relevante al abordar la elección de los sectores focales elegidos en los respectivos Programa Indicativos Nacionales (PIN). Es más, el estudio afirma que **América Latina es la región del mundo que presenta la mayoría de los casos en los que los sectores del PIN se pueden asociar a una perspectiva de reducción de la desigualdad.**
5. En cuanto al peso que se le da a la desigualdad para determinar la cuantía de la ayuda otorgada a los países socios, **la metodología utilizada por la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) para la asignación de fondos apunta, sobre todo, al nivel de pobreza, siendo la desigualdad un factor considerado, pero no principal.** En esta línea, un estudio de 2011 que analizó la cuestión para una muestra de 16 Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial en América Latina y Caribe concluyó que el único criterio claramente determinante en la asignación de fondos de cooperación era la pobreza. La incidencia del factor desigualdad era indirecta, pues los países más pobres en América Latina eran también los más desiguales y, sin embargo, en el Caribe no se daba la misma relación, con países comparativamente más ricos y, a la vez, más desiguales.

## 8.2. Sobre la operatividad del ciclo de los programas de apoyo presupuestario

6. **Las Directrices de Apoyo Presupuestario son documentos operativos coherentes con los documentos generales y recogen el crecimiento económico sostenible e inclusivo entre los objetivos de la modalidad.** En su versión de 2012, se aborda solamente de manera superficial su efectiva integración en los criterios de elegibilidad y los criterios para el desembolso de fondos. No obstante, la versión recientemente publicada en 2017 supone una mejora sensible respecto a la anterior, al hacer referencia directa y explícita a los compromisos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al crecimiento económico inclusivo, la creación de empleo y la igualdad de género. Relacionan el concepto de inclusión con la elegibilidad macroeconómica y la credibilidad de las políticas. Sin embargo, en ninguna de las versiones de las Directrices hay alusiones que ayuden a seleccionar indicadores que reflejen adecuadamente el elemento de desigualdad.
7. Una herramienta importante que se introdujo en la última década es la **Matriz de Riesgos**, que permite tener un control de muchos de los factores que pueden

- afectar a un programa. A pesar de los interesantes y relevantes aportes de la matriz, actualmente **el análisis de riesgos no incluye expresamente la identificación y mitigación de una posible falta de impacto o impactos negativos en la desigualdad**, ni tampoco sobre el crecimiento inclusivo o a la cohesión social.
8. Otro de los aspectos clave en la cooperación europea en general, y respecto del apoyo presupuestario general en particular, es la importancia de promover que los países mejoren su Movilización de Recursos Fiscales Domésticos (o DRM, por sus siglas en inglés). En cuanto al factor desigualdad, las Directrices de 2012 se referían a que son esenciales *políticas fiscales eficientes y equitativas para el crecimiento y la reducción de la pobreza [...] pueden reducir las desigualdades y promover unas economías más competitivas*. La Directrices de 2017 van más allá al incluir ya la vinculación de la DRM con el crecimiento económico inclusivo y con los ODS, la Addis Tax Initiative y la estrategia “Recaudar Más y Gastar Mejor”. Por todo ello, **desde 2017 está mucho mejor presentada la integración del enfoque de desigualdad y cohesión social en la política tributaria como cuestión relevante al apoyo presupuestario**, aunque, la herramienta analítica de referencia, el TADAT, no contempla explícitamente la cuestión de la progresividad fiscal.
  9. En los procesos de identificación y formulación de los programas de apoyo presupuestario en la CE, el factor crecimiento inclusivo suele estar apuntado al nivel de los Objetivos Generales (OG) y/o Específicos (OE). Sin embargo, de acuerdo a los formatos estándar de checklists, **su incidencia en el resultado de los QSG1 y QSG2 parece ser pequeña, al no constituir uno de los bloques principales de análisis** en el seno de los Comités. Es decir, entre los múltiples aspectos abordados, no parece prioritario en los QSG juzgar cómo los OG y OE efectivamente se traducen en acciones que expresamente aborden la cuestión de desigualdad y cohesión social en el interior de las Fichas de Acción y sus anexos.
  10. **La mayor parte de las dinámicas operativas durante la implementación de los programas de apoyo presupuestario están marcadas por el contenido del Convenio de Financiación (CdF)** correspondiente. Si la cuestión de la desigualdad no está integrada en la elegibilidad y los indicadores de desembolso de las DTA, difícilmente será un tema importante en la vida del programa. Por el momento, un estudio apuntó que solamente un 21% de los oficiales de programas de las Delegaciones de la UE entrevistados afirman que en el marco del diálogo de políticas (incluyendo en operaciones de AP y *blending*) se aborda el tema de desigualdad de manera frecuente. Un preocupante 22,7% afirma que raramente se aborda. Incluso en ese contexto poco alentador, **es en el diálogo de políticas donde hay potencialidad de abordar más ampliamente la cuestión de la desigualdad**, ya que la dinámica y alcance del diálogo no viene enteramente acotado por el contenido contractual el CdF.

11. Llegando al final del ciclo del programa, la metodología de evaluación utilizada para la modalidad apoyo presupuestario (Enfoque de Tres Pasos de la OCDE) sitúa el crecimiento inclusivo, la reducción de pobreza y reducción de la desigualdad a nivel del impacto de las políticas apoyadas. Siguiendo la metodología de evaluación sería posible, por tanto, intentar establecer relaciones de causalidad - más o menos fuertes - para establecer la eventual contribución (pero no asignación ni cuantificación) del programa de apoyo presupuestario a los avances conseguidos en la reducción de las desigualdades en el país socio.
12. En resumen, mientras el marco general y los documentos orientadores de la cooperación de la UE claramente ponen en valor el papel central de la desigualdad, la inclusión y la cohesión social, en las Directrices de apoyo presupuestario y en las herramientas específicas utilizadas **faltan orientaciones, metodologías y ejemplos que ayuden a efectivamente trasladar los principios generales al contenido de los programas.**
13. La dificultad radica en ir apuntalando el enfoque en desigualdad, inclusión y cohesión a lo largo del ciclo de los programas. Comparativamente, no hay muchos cooperantes que hayan avanzado sustancialmente en este aspecto en los últimos años y, la mayoría de los Estados Miembros de la UE sigue principios y procesos muy similares a la CE. No obstante, **se encuentran algunas propuestas metodológicas que pueden ser interesante considerar**, tanto en el marco de la cooperación europea como de otros donantes y en el seno de la sociedad civil.

### 8.3. Sobre las propuestas metodológicas y aportaciones al proceso

14. El primer caso interesante es el de la cooperación británica, **DFID**, que ha publicado recientemente una guía interna en la que, a su habitual análisis de las tres "E", Economía, Eficiencia y Efectividad (enfoque *Value for Money*), ha añadido recientemente la Equidad. Entre otros aspectos, el documento insta a **evaluar la equidad a lo largo de todo el ciclo y para toda la lógica causal**, presentando ejemplos prácticos. Adicionalmente, orientan la realización del **análisis de equidad**: desagregación de información, involucramiento temprano de los beneficiarios, contemplar distintos escenarios de política o asegurar el monitoreo de los datos. Hay varios ejemplos como el que, respecto a modalidad de Pago por Resultados (diferente, pero con similitudes con al apoyo presupuestario), la guía menciona explícitamente que una meta vinculada a un desembolso puede especificar que una parte de los resultados a alcanzar debe lograrse respecto a los beneficiarios más necesitados.
15. Otro donante destacado es **DANIDA**, la cooperación danesa, ésta por su **enfoque de Derechos Humanos** y la fuerte integración de la desigualdad y la



cohesión social en los principios inherentes de su cooperación. En su documento estratégico de 2012, *El Derecho a una Vida Mejor*, y en su guía de apoyo presupuestario de 2013, hacen múltiples y **específicas referencias al enfoque en favor de los pobres (pro-poor) y el uso de palabras clave a lo largo de todo el ciclo de programa, como “no discriminación”, “equidad” e “inclusión”**. Una matriz resume la particular importancia de este aspecto en lo referente al diálogo de políticas y los sistemas de monitoreo en sus programas.

16. **El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo** cuentan con los **Análisis de Impacto de Pobreza y Social (PSIA)** para las Operaciones de Desarrollo de Políticas (equivalente al apoyo presupuestario) que realizan. PSIA funciona a modo de análisis ex-ante de impacto, usando herramientas analíticas, sociales y económicas para dimensionar el impacto distributivo de las reformas. Centrado en el esperado impacto distribucional y en el proceso de compromiso de los actores relevantes, la herramienta es adaptable, dependiendo del país y de las reformas que apoya.
17. El propio Fondo Monetario Internacional (FMI), entidad que, tradicionalmente, no ha destacado por su enfoque social, publicó una investigación realizada que apunta que la redistribución parece generalmente benigna para el crecimiento y, **cuando el índice de Gini supera el 0.27, a mayor desigualdad se observa menor crecimiento**. Consecuentemente, **desde 2015 el FMI ha incluido el componente de desigualdad en sus consultas del Artículo IV con 10 países piloto** y en sus programas se empieza a promover la creación de pisos sociales en educación y salud y se apunta a la desigualdad como un factor a ser reducido.
18. Una iniciativa interesante de un país socio es el Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador de 2013, que aportó un análisis histórico y territorializado de los distintos tipos de desigualdad existentes en el país. El Atlas agrupa indicadores para formar un índice social y también realiza un análisis por sector que apunta a qué tipo de indicadores relacionados con la reducción de la desigualdad en acceso a educación, salud, infraestructura y vivienda y empleo han avanzado en el país.
19. Las organizaciones de la sociedad civil también han participado de la reflexión y se destaca que **OXFAM y FDI propusieron este año 2017 una nueva metodología denominada el Commitment to Reduce Inequality Index**, abordando el análisis de la desigualdad desde tres campos: Progresividad del Gasto; Progresividad tributaria; y Progresividad de la política de empleo. En base a esta metodología, que ha sido auditada y validada por Joint Research Center (JRC) de la Unión Europea, se elabora un ránking mundial que sitúan a Argentina a la cabeza de la región y a Panamá, Paraguay y Guatemala como los Estados más desiguales.

20. Un enfoque similar, aunque más amplio, ha seguido un estudio comisionado este mismo año por DG DEVCO sobre cómo la cooperación de la UE en su conjunto se dirige a incidir las desigualdades en los países con los que coopera. En uno de sus documentos, los autores plantean una **clasificación simplificada de la desigualdad de ingreso**, que distingue: La desigualdad de ingreso **primaria**, que se refiere a la distribución de ingreso en los hogares antes de aplicar impuestos y subsidios; La desigualdad de ingreso **secundaria**, que es la distribución del mismo después de impuestos, transferencias y subsidios; y la desigualdad **terciaria** que es la distribución del ingreso tras haberse beneficiado de los servicios públicos. Analizan como, en sus programas y proyectos, la UE centra su cooperación en paliar la desigualdad primaria, algo menos en la terciaria y muy poco en la secundaria.
21. Otra metodología interesante es de investigadores de la **Universidad de Tulane** (Estados Unidos), que han formulado una metodología desde el año 2010 conocida como Compromiso para la Equidad (**Commitment to Equity o CEQ**). Es un diagnóstico de la incidencia de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza que ha sido aplicado en prácticamente todos los países de Latinoamérica. Los informes de CEQ están disponibles para el público. El enfoque adopta una visión contable, donde la incidencia fiscal es evaluada mediante lo que es recibido por ingreso previo a impuestos y transferencias, y posteriormente es analizado el esquema impositivo y de beneficios sociales.
22. En este contexto, se presenta para el programa **EUROsociAL+** la oportunidad de jugar un rol de acompañar a DEVCO, las Delegaciones de la UE, los países socios latinoamericanos y las organizaciones regionales **en identificar espacios y oportunidades para aumentar el peso del factor desigualdad, inclusión y/o cohesión social en la cooperación en general, y en el uso del apoyo presupuestario en particular. También podrá EUROsociAL+ ayudar a desarrollar metodologías y herramientas, canalizar conocimientos e intercambios de experiencias** entre la UE (con sus Estados Miembros) y América Latina, así como entre los países de la región.

## 9. Recomendaciones

En base a las conclusiones alcanzadas, se formulan las siguientes recomendaciones, dirigidas en primer lugar al programa EUROsociAL+ y, potencialmente, a los funcionarios de DEVCO y las Delegaciones de la UE, en la medida en que les pueda resultar de interés. En función del rol que tiene EUROsociAL+, se proponen distintas opciones, con el objeto de plantear diferentes posibilidades para la introducción del factor desigualdad dentro de las Directrices, herramientas y procesos actualmente vigentes.

Estas recomendaciones toman en cuenta que la rectoría de la modalidad está en DEVCO y que las propuestas deben de enfocarse en, no cambiar, sino completar la dinámica actual de formulación, implementación y evaluación de los programas de apoyo presupuestario. En la medida de lo posible, se debe evitar o limitar la modificación de metodologías y documentos recientes, así como la incorporación de nuevos procesos, formularios y tareas que supongan una gran carga de trabajo adicional a la ya soportada por el personal de DEVCO, las DUE y los países socios.

1. [Recomendación relevante a la Conclusión 22] Articular un **Protocolo DEVCO-DUE-EUROsociAL+**, que enmarque la manera en que, considerando su mandato y su alcance, el Programa puede complementar y acompañar la acción de la cooperación europea particularmente en lo referente a la modalidad de apoyo presupuestario, tanto desde sus metodologías, guías y procesos como en referencia a los programas concretos a lo largo de su ciclo, desde identificación hasta implementación.
2. [Conclusiones 4 y 5] En la preparación o revisión de la programación bilateral (CSP y PIN), promover que **el análisis de desigualdades sea incorporado de manera sistemática en el análisis de contexto y que se tome en cuenta de manera más clara en la definición de sectores y la asignación de fondos**. Si bien es tarde para que se pueda tener en consideración para la Revisión de Medio Término de los PIN 2017-2020, puede ser interesante trabajarlo en la preparación del siguiente periodo financiero.
3. [Conclusión 7] Añadir en la Matriz de Gestión de Riesgos i) una valoración específica del riesgo de que los productos o resultados apoyados por el programa de

apoyo presupuestario no se distribuyan adecuadamente (puede formar parte del riesgo de la política, sin tener que introducir un nuevo riesgo); ii) tener en cuenta las acciones de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia que está llevando a cabo EUROsociAL+ pues ciertamente se trata de acciones mitigadoras del riesgo en los contextos en que se insertan las operaciones de apoyo presupuestario.

4. [Conclusión 17] Proponer posibilidades para, al analizar DEVCO, DUE y países socios el criterio macroeconómico de elegibilidad, **promover la utilización de referencias indicadores de desigualdad, siendo Gini el más obvio**, aunque se pueden considerar otros adicionales o alternativos como el Human Development Index y/o otros. Adicionalmente, aprovechar que el FMI ha comenzado a introducir la desigualdad en el marco de las consultas del Artículo IV para incorporarlo al análisis propio de los programas de la UE.
5. [Conclusión 6] Estudiar maneras de que, también para el criterio de Gestión de Finanzas Públicas, **se pueda introducir un análisis de la incidencia de la política fiscal y el presupuesto de un país en la desigualdad**. Esto podrá incluir emitir un “menú de recomendaciones” que permita a los responsables realizar o encargar estudios más específicos de sobre desigualdad y herramientas como, por ejemplo, reglas fiscales; Marco Presupuestario de Mediano Plazo; eficiencia del gasto en sectores sociales (usando análisis de gasto sectorial -*Spending Reviews*- o *Public Expenditure Tracking Surveys*); apalancamiento de recursos; o presupuesto de género.
6. [Conclusión 8] Específicamente respecto de la incorporación del enfoque en desigualdad en la promoción de la Movilización de Recursos Fiscales Domésticos (DRM), proponer medidas para **complementar el uso del TADAT con otras metodologías con mayor énfasis en el carácter redistributivo de la tributación**, por ejemplo, a través del uso de la metodología *Commitment to Equity* de la Universidad de Tulane.
7. [Conclusiones 10 y 12] En relación al criterio de elegibilidad de la política nacional o sectorial, EUROsociAL+ podría ayudar a articular herramientas que orienten a los oficiales de programas en DEVCO y NEAR, a la DUE y a los gobiernos a incorporar la desigualdad y la cohesión social en el análisis de la política. Concretamente, se podrían aportar propuestas para **completar el Anexo 13 de las Directrices de 2017 con una metodología de análisis de la desigualdad en el sector** y que permita indicar más claramente a qué tipo de desigualdad (primaria, secundaria, terciaria) se apunta y por qué.
8. [Conclusiones 6, 9 y 10] Apoyar a los especialistas en sectores sociales en DEVCO a **elaborar unas notas técnicas para las DUE y el QSG sobre el tipo de**

- elementos debe de incluir la política sectorial y qué ejemplos de posibles indicadores sectoriales** pueden tener mayor incidencia en la desigualdad, para orientar el diálogo político y, en caso de que se encuentren en los planes, considerar que tipo de indicadores son apropiados para fijar metas de desembolso de tramos variables con enfoque inclusivo.
9. [Conclusión 11] Sugerir una interacción con la Unidad de Evaluación (DEVCO 04) para ver cómo efectivamente **abordar de manera sistemática en las evaluaciones de apoyo presupuestario la contribución de los programas a la reducción de la desigualdad**, la inclusión y la cohesión social.
  10. [Conclusión 22] Considerar posibilidad de profundizar en la reflexión de este documento y poder realizar recomendaciones más aterrizadas a (una selección de) los países y programas, pasando por un análisis más detallado de Documentos de Estrategia País; Acompañar a una selección de formulación de programas a través de sus Fichas de Acción y sus anexos (Disposiciones Técnicas y Administrativas, Checklists de los Quality Support Groups); y la ejecución de los programas (Convenios de Financiación; Dossiers de desembolso).



## Anexo 1: Preguntas orientadoras

El apoyo presupuestario, como una de las modalidades de implementación de la cooperación al desarrollo de la UE, tiene como objetivo principal la lucha contra la pobreza y la mejora de los servicios públicos, pero ¿cuánto y cómo tiene en cuenta los conceptos “cohesión social”, “desigualdad” e “inclusión”?

¿Cuál es la relación entre crecimiento económico, reducción de pobreza y reducción de desigualdad en América Latina?

¿Por qué es apropiado utilizar el apoyo presupuestario considerando el marco general de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y en sus líneas estratégicas para la promoción de la cohesión social y la lucha contra la desigualdad y la inclusión?

¿Qué importancia tienen la cohesión social y la lucha contra la desigualdad y la inclusión en el ciclo de formulación, implementación y evaluación de un programa de apoyo presupuestario de la UE?

¿Qué metodologías y procesos utilizan la UE y otros donantes bilaterales y multilaterales para incluir el enfoque en cohesión social, desigualdad e inclusión en sus programas de apoyo presupuestario o modalidades equivalentes?

¿Qué propuestas han surgido de los países socios, sociedad civil y academia para mapear la desigualdad y valorar la incidencia sobre la desigualdad de las políticas y del gasto público?

¿Qué lecciones aprendidas se pueden extraer de la experiencia interna de la UE y de otros actores para mejorar la manera de medir la incidencia que tienen los fondos canalizados a través de programas de apoyo presupuestario sobre la cohesión social, desigualdad e inclusión?

¿Cómo puede EUROsociAL+ apoyar a los servicios centrales de la Comisión Europea (DG DEVCO y DG NEAR) y a las Delegaciones de la UE en terceros países en lograr una mejor integración de la promoción de la cohesión social y la lucha contra la desigualdad y la inclusión?





## Anexo 2: Bibliografía

- Arenas de Mesa, A (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina (LC/G.2688-P)*. Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo: Santiago de Chile
- FOCUS on Inequality and Growth*. OCDE. Diciembre de 2014
- Ostry, J. et al. *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF. 2014
- Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. 2017
- Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*
- Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina – Actualización 2010*. Comisión Europea. 2010,
- Política de desarrollo de la UE para apoyar el crecimiento inclusivo y el desarrollo económico –Aumentando el impacto de la política de desarrollo de la UE*. COM (2012) 492 Final.
- The Commission's Management of General budget support in ACP, Latin American and Asian Countries*. Tribunal de Cuentas de la UE. Informe especial 11/2010. 2010
- Comunicado de prensa del 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, 14 de mayo de 2012
- Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina*. Center for Economic and Social Rights, 2017
- La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. COM(2012) 446 final
- Robilliard, A-S., Lawson, A y Contreras, G. *Addressing inequality through EU Development Cooperation – Response to the 2030 Agenda*. Comisión Europea, 2017
- de Franco, M. y Montagud, J. *Análisis agregado de los Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial (PAPS) financiados por la Comisión Europea en América Latina y el Caribe que han sido objeto del ROM en el periodo 2007-2011*. Comisión Europea, 2011.
- Evaluating Budget Support: Methodological Approach* (OECD DAC, 2012).
- Vade Mecum, Aide Budgétaire. Principes et procédures pour la participation de la Coopération belge aux aides budgétaires et fonds communs*. CTB/BTC. 2008
- The Management of UK Budget Support Operations*. Independent Commission for Aid Impact (ICAI), Report 9. 2012
- Value for Money Guidance: The 4th E Equity*. DFID. Julio de 2017.
- The Right to a Better Life. Strategy for Denmark's Development Cooperation*. DANIDA. Agosto de 2012
- Guidelines for Development Contracts*. DANIDA. Junio de 2013
- AFD Overview 2013-14*. Agence Française de Développement. Agosto de 2013.
- Grigoli, Francesco & Robles, Adrian (2017). *Inequality Overhang*. IMF Working Paper WP/17/76
- Ostry, et al. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note.SDN/14/02



**EUROSOCIAL** es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)



EUROSOCIAL+ es un consorcio liderado por:

