



Marco conceptual y recomendaciones para la dimensión social de la *Global Gateway Investment Agenda* en América Latina y el Caribe

DARIO CONATO Y FEDERICO NASTASI

Serie
políticas de
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 37





Marco conceptual y recomendaciones para la dimensión social de la *Global Gateway Investment Agenda* en América Latina y el Caribe

DARIO CONATO Y FEDERICO NASTASI

Serie
políticas de
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 37


EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL



Financiado por
la Unión Europea



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA



Edita:

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

Con la coordinación de:



Organizzazione internazionale italo-latino americana

Organizzazione internazionale italo-latino americana (IILA)

Elaborado por:



Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

Imagen de portada: © Radoma / Depositphotos

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.

ISBN: 978-84-09-64116-1

Diseño gráfico: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, junio 2024



No se podrá vender la publicación original ni las obras derivadas, que deberán ser distribuidas con una licencia igual a la que se aplica a la publicación original.

La información sobre los URLs y los enlaces a sitios web que figuran en la presente publicación se facilitan para comodidad del lector y son correctos en el momento de su publicación. El Programa EUROsociAL Puente no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud permanente de esa información ni por el contenido de ningún sitio web externo.

Abstract

Objetivo del documento es brindar un aporte metodológico para promover y maximizar los beneficios sociales y ocupacionales de los proyectos de inversión de la Estrategia *Global Gateway* en América Latina y el Caribe (GGIA)¹.

El documento presenta un conjunto de recomendaciones y una caja de herramientas de políticas públicas para reforzar la dimensión social de los proyectos de la GGIA. Se espera que el documento se convierta en un insumo para el apoyo que el futuro programa Sociedades Inclusivas y la *Team Europa Initiative* (TEI) que lo cobija van a brindar a los actores institucionales involucrados en estos proyectos, con especial atención en los pilares de la transición verde y digital.

1. El documento ha sido encomendado por la ILLA - Organización Internacional Ítalo-latinoamericana en el marco del Programa de la UE Eurosocial Puente.

Índice

1. Marco de la <i>Global Gateway Investment Agenda</i> en América Latina y el Caribe	7
1.1. GGIA en América Latina y el Caribe: mapeo de los proyectos por pilares y área geográfica	8
1.2. Perfil de los actores involucrados y modalidad de definición, diseño e implementación de los proyectos de la GGIA.	11
2. Proceso de inversión GG e identificación de oportunidades y riesgos para las condiciones laborales y sociales	12
2.1. Importancia de la adopción de un proceso GG estandarizado y participativo	13
2.2. La comisión de pilotaje y monitoreo social	16
2.3. Los instrumentos de medición	17
2.4. Duración del proceso de monitoreo	28
3. Caja de herramientas	29
3.1. Tipología de medidas para integrar el eje social en los proyectos GG	29
3.2. Medidas de políticas públicas para el empleo y la cohesión social en apoyo en los proyectos GG	29
3.3. Herramienta: los bonos verdes, sociales y sostenibles para fortalecer la dimensión social de la GGIA	32
3.4. Dimensión social en las inversiones del BEI	37
4. Recomendaciones para reforzar la dimensión social en la GG	41
Bibliografía	44

1. Marco de la *Global Gateway Investment Agenda* en América Latina y el Caribe

La iniciativa *Global Gateway Investment Agenda* (GGIA) es uno de los principales instrumentos del nuevo marco de cooperación al desarrollo y de inversión de la Unión Europea en el exterior, lanzado por la Comisión Europea y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE en 2021².

Propósito de la estrategia de inversión *Global Gateway* es fortalecer los vínculos de la UE con los países socios, especialmente en los sectores digital, climático-energético y transporte y fortalecer los sistemas de salud, educación e investigación.

Con este fin, se apuesta a realizar inversiones de calidad, movilizando hasta 300.000 millones de euros entre 2021 y 2027, combinando recursos del presupuesto comunitario con fuentes de financiación públicas y privadas. En particular, la GGIA se financia a través del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI³, por sus siglas en inglés), también conocido como Europa Global, y con los recursos provenientes de la *Team Europe Initiative*, la que reúne a las instituciones UE, los Estados miembros y sus agencias de cooperación, instituciones financieras de desarrollo, junto al sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los objetivos de la GGIA es contribuir a la reducción del déficit en inversiones a nivel mundial. Además, las inversiones de la GGIA se van definiendo acorde a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), así como al Acuerdo de París, conforme al “enfoque de 360 grados” que caracteriza la iniciativa europea. Las inversiones deben responder a seis principios claves:

2. Se vea *The Global Gateway, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels*, 1.12.2021 | <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>

3. El *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, el brazo ejecutor de la *Global Gateway*, aprobado en junio 2021, consiste en el instrumento de la Comisión Europea para programar, financiar e implementar su cooperación al desarrollo a lo largo del ciclo financiero 2021-2027.

- valores democráticos y normas rigurosas;
- buena gobernanza y transparencia;
- asociaciones igualitarias;
- ecología y energías limpias;
- prioridad a la seguridad;
- catalizar la inversión del sector privado.

A través de las inversiones y la cooperación al desarrollo la UE busca contribuir al desarrollo integral y sostenible de sus países socios. En términos más generales, la GGIA es una apuesta geopolítica que busca reforzar un orden global basado en las reglas y el multilateralismo y que fortalezca la sustentabilidad socioambiental, las sociedades democráticas, la igualdad de género. Es decir, los valores fundacionales de la UE y su “valor añadido” a nivel global. Con este fin, el financiamiento de los proyectos GGIA se canaliza a través de subvenciones, financiación mixta y garantías, tratando de mantener baja la cuota en préstamos, para evitar contribuir a los problemas de los excesivos niveles de endeudamiento externo que enfrentan muchos países del emergentes y en desarrollo.

1.1. GGIA en América Latina y el Caribe: mapeo de los proyectos por pilares y área geográfica

América Latina y el Caribe constituyen una región de socios naturales de la UE, la cual, a su vez, a través de la GGIA busca fortalecer el partenariado estratégico birregional. Bajo esta premisa, planteada entre los fundamentos de la nueva agenda de política exterior y de cooperación de la UE con América Latina y el Caribe (ALC)⁴, la UE, en la III cumbre Unión Europea - CELAC de julio 2023, presentó la GGIA en América Latina y el Caribe, donde se espera movilizar alrededor de 45 mil millones de euros en inversiones hasta 2027. Según los últimos datos disponibles para ALC (junio 2024), como muestra la figura 1, existen 125 proyectos a nivel nacional, y supranacional que involucran dos o más países del Caribe y la América Central⁵.

4. En relación con la estrategia de política exterior y de cooperación de la UE hacia ALC, se vea *A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Brussels, 7.6.2023* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3045

5. https://capacity4dev.europa.eu/library/global-gateway-2024-flagship-projects-infographics-latin-america-and-caribbean_en

Figura 1. Proyectos GGIA en ALC

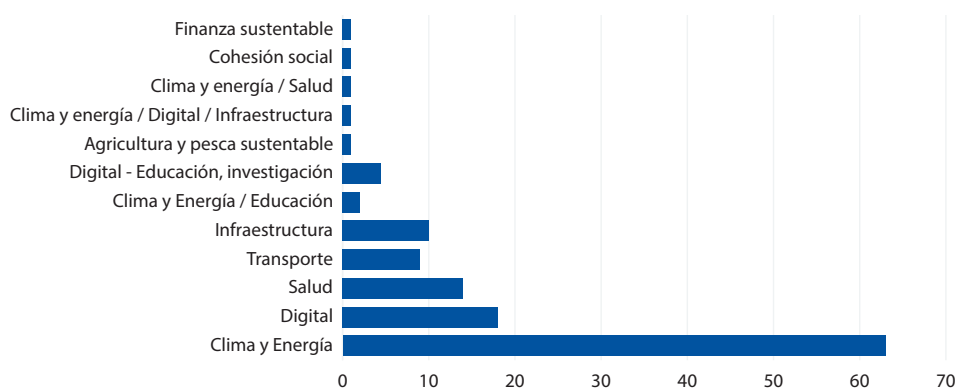


Fuente: elaboración propia a partir de información oficial UE.

A nivel sectorial, los proyectos recaen bajo 5 macro áreas: digital, clima y energía, transporte, salud, educación e investigación.

Bajando a un nivel de mayor detalle, de acuerdo a las fichas de los proyectos GG a nivel país elaboradas por la UE, podemos observar, como muestra la tabla 1, que casi la mitad de los proyectos recae en el área ‘Clima y energía’, seguida por ‘Digital’. El grupo infraestructura, transporte y salud representa poco menos de un tercio del total de los proyectos GGIA en la región. Las infográficas publicadas en la página web de la *DG International Partnerships*,⁶ introducen para algunos países categorías adicionales a las cinco “oficiales” de la GGIA (digital, educación e investigación, energía y clima, salud, transporte). El siguiente histograma muestra la distribución de los proyectos según esta clasificación “ampliada”.

Tabla 1. Proyectos según área de intervención



Fuente: elaboración propia con base en las fichas-país de https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_en

Actualmente, los proyectos tienen estados de avance distintos: se puede diferenciar entre un grupo más avanzado de proyectos en fase de desarrollo, que se empezarán a ejecutar en 2027/2028; un grupo intermedio, en curso de ideación o afinamiento; y un grupo de proyectos aún en fase de definición, para los cuales se están llevando a cabo diálogos bilaterales entre la UE y las autoridades de los países ALC.

La información sobre el avance de los proyectos GGIA es clave para quien —como el futuro programa Sociedades Inclusivas— se propone reforzar los impactos sociales de GGIA para que las transiciones ecológica digital sean “justas, sostenibles, resilientes,

6. Un ejemplo es la ficha de Costa Rica, la cual muestra un proyecto que recae bajo el título “finanza sustentable”, etiqueta que no es parte de las 5 macro áreas. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/7eb49674-23a4-4986-aa44-f70029d0e19a_en?filename=EU-Costa-Rica%20country%20projects.pdf&prefLang=es

transformadoras e inclusivas”, tal como planteado por el Consejo de la UE⁷. Bajo este prisma, la GGIA constituye una ventana de oportunidades para vincular la inversión y la relación público-privada a iniciativas que, priorizando sectores claves del desarrollo, promuevan la generación de empleo de calidad y aporten al bienestar de la población.

1.2. Perfil de los actores involucrados y modalidad de definición, diseño e implementación de los proyectos de la GGIA

A nivel macro, la GGIA cuenta con dos organismos de carácter consultivo, instituidos en octubre 2023: el [Business Advisory Group](#), cuya misión es ayudar a la Comisión Europea a fortalecer la cooperación con el sector privado europeo como parte de la estrategia e implementación de *Global Gateway*, y la [Global Gateway Civil Society and Local Authorities Dialogue Platform](#), impulsada por la Comisión Europea para garantizar que la estrategia *Global Gateway*, basada en valores, promueva inversiones sostenibles y alcance sus objetivos de manera alineada con sus principios. En este último grupo participa desde ALC un conjunto de instituciones, tales como el Foro Ciudadano para las Relaciones CELAC-UE, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y Mercociudades. Ambos organismos pueden ser actores con quienes promover un diálogo con el fin de reforzar la dimensión social de los proyectos GGIA.

A nivel país se están conformando instituciones de diálogo bilateral. El ejemplo más avanzado es el *EU - Mexico permanent coordination mechanism on the Global Gateway Investment Agenda*, instituido en octubre 2023 en ocasión del *Global Gateway Forum*.

También se están creando mecanismos de implementación de los proyectos, los cuales se apoyan en una estructura específica, conocida como *extended project team*, conformada por las autoridades gubernamentales de los Estados beneficiarios tales como ministerios, agencias específicas, sector privado, autoridades locales, autoridades europeas. Algunos proyectos, además, cuentan con un coordinador de proyecto.

Estas instancias operacionales pueden representar el primer terreno para construir un diálogo sobre la dimensión social de la GGIA, incluyendo a las autoridades nacionales del sector social y de formación profesional, los institutos de estadísticas, etc.

7. Nos referimos a la visión expresada por el Consejo de la UE, que ha aprobado unas conclusiones sobre la transición ecológica, reiterando la necesidad de reforzar una agenda social “sólida y positiva, para que las transiciones sean justas, sostenibles, resilientes, transformadoras e inclusivas”.

2. Proceso de inversión GG e identificación de oportunidades y riesgos para las condiciones laborales y sociales

La dimensión social de la GGIA atañe a las cinco áreas de inversión prioritarias, y no solamente a aquellas (salud y educación) por definición de talante social.

El desarrollo de un eje o dimensión social requiere que se incorporen objetivos sociales —tales como la generación de empleo de calidad— en el propio diseño de las iniciativas de inversión. En otras palabras, concretamente lo “social” debería ser parte de la gestación de las iniciativas ya desde su fase inicial, y no aparecer tan solo como un factor añadido o, peor aún, limitarse a ser un tema de las evaluaciones de impacto, durante o después de los períodos de ejecución.

A continuación, proponemos una definición sintética de dos términos centrales para este documento: el “eje social” y las “políticas sociales”.

Eje social de los proyectos GGIA	Iniciativas de carácter nacional, regional o local que tienen como fin: <ul style="list-style-type: none">• Prevenir o resolver eventuales efectos sociales negativos de las inversiones GGIA y/o• Promover mejoras en aspectos de la vida de las personas, familias y comunidades involucradas en los proyectos GGIA, tales como empleo, ingresos, salud, educación, cuidado, conexiones materiales e inmateriales, etc.• Garantizar la participación de los principales actores sociales de los lugares y sectores involucrados en los proyectos GGIA en los momentos clave del ciclo de vida de dichos proyectos.
Políticas sociales	Conjunto de acciones públicas dirigidas a atender las necesidades básicas de la población y promover el bienestar social. Abarcan una amplia gama de áreas, como la salud, la educación, la vivienda, el empleo, la seguridad social y la protección social. También el sector privado y la sociedad civil pueden ser proveedores de servicios y prestaciones, aunque no cumplan un rol de garantía de los derechos básicos en materia social.

En síntesis, se puede decir que el término “eje social” se refiere a todas las acciones que se toman a lo largo del proceso de diseño e implementación de los proyectos GGIA, mientras que con “políticas sociales” se indican condiciones del entorno (servicios,

programas sociales, etc.) que deben ser tomadas en cuenta para plasmar la dimensión social de un proyecto de inversión.

Para poder avanzar en este sentido, resulta indispensable adoptar desde el comienzo instrumentos (indicadores adecuados a las características de cada proyecto, como veremos más adelante) que permitan **medir oportunidades y riesgos y generar nuevas oportunidades** para las condiciones laborales y sociales de personas, sectores y territorios involucrados en la implementación de los proyectos de la GGIA.

Ejemplos de dialéctica innovación-riesgos-oportunidades			
Innovación	Oportunidad	Riesgo	Nueva oportunidad a través de políticas
Informatización del proceso productivo	Empleo para jóvenes egresados de escuelas técnicas	Expulsión de mano de obra anciana	Inventivos económicos para renuncia, con asistencia técnica para nuevas actividades
Nueva planta con necesidad de infraestructuras viales	Nuevas vías de comunicación para transporte de carga	Transporte local de pasajeros colapsa por el exceso de circulación de vehículos de carga	Diseño y activación de redes intermodales para el transporte de pasajeros
Generación de nuevos puestos de trabajo	Más empleo para mujeres	Faltan servicios de apoyo a las madres, sólo las jóvenes sin hijos pueden trabajar (o con fuertes redes familiares)	Creación de servicios (guarderías, permisos para cuidado de los hijos que incluyan a los hombres también)

2.1. Importancia de la adopción de un proceso GG estandarizado y participativo

Desde luego, el uso de estos instrumentos supone que el proceso de ideación, diseño y decisión se desarrolle conforme a procedimientos que los prevean. La introducción de un eje social en las acciones implementadas en el marco de la *Global Gateway* implica necesariamente la articulación de un proceso definido de forma estándar en todos sus pasos: idea, consulta con los actores, construcción de consensos y alianzas internacionales y nacionales público-privadas, diseño, aprobación político-financiera, implementación. Dicho proceso debería ser participativo y estandarizado:

Estandarizado

Proceso estandarizado significa tener un camino cierto con hitos, plazos y mecanismos formalmente determinados, con lo cual será posible también construir un sistema de diseño, monitoreo y evaluación del impacto social que sea a la vez relacionado con los aspectos técnicos, tecnológicos, científicos, organizacionales e institucionales de la inversión y autónomo en su capacidad de detectar avances, obstáculos, efectos imprevistos,

así como indicar la eventual necesidad de correcciones de ruta. Para cada fase del proceso deberían estar establecidos los objetivos, los actores públicos y privados involucrados, las decisiones a tomar, los productos esperados.

Participativo

La atención a las dimensiones sociales del desarrollo económico es un deber de instituciones nacionales (ministerios, autoridades autónomas, sistema de justicia, fuerzas del orden público entre otras) y una responsabilidad también de organismos de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones de promoción de derechos humanos, movimientos sociales de varios tipos).

Por esta razón las estrategias, mecanismos e instrumentos que se proponen en este capítulo tienen que desarrollarse manteniendo una comunicación constante, con intercambio de información y datos, con todas las entidades nacionales que estén llevando a cabo formas de monitoreo sobre las variables de carácter social, con el fin de capitalizar los hallazgos de cada una, evitar duplicaciones y poner a disposición de los decisores un cuadro lo más completo y detallado posible.

La participación de los actores locales es clave para asegurar que las inversiones GG no sean percibidas como una imposición externa. Así como se ha experimentado en numerosas experiencias, tanto latinoamericanas como europeas⁸, es importante construir mecanismos para que los actores locales (las autoridades subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil) sean partícipes del proceso de decisión sobre las medidas a tomar en su territorio y de la misma planificación.

Por lo que se ha podido observar de la literatura disponible, así como a través de algunas entrevistas realizadas para la elaboración del presente documento⁹, un proceso GG aún no está claramente establecido. Por esta razón, y dado el diferente nivel de implementación de los proyectos GG, resulta posible activar el camino estandarizado propuesto más adelante para todos los proyectos GG, independientemente de su estado de avance.

En el marco del proceso GG, para definir una estrategia operativa del “eje social” puede resultar útil aplicar un instrumento que por lo general se utiliza para proyectos concretos: la bien conocida matriz del Marco Lógico. Se propone adoptar la forma del Marco

8. [Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(CEPAL\), C. Álvarez, M. Pucheta y C. Bertranou, La dimensión social de la transición justa en las experiencias europeas: retos y buenas prácticas para Chile y América Latina. Un estudio comparado, Documentos de Proyectos \(LC/TS.2023/87\), Santiago, 2023.](#)

9. Insumos fundamentales para este documento han sido las entrevistas a actores claves, quienes los autores agradecen por su apoyo. Las entrevistas han sido realizadas entre marzo y junio 2024 y han involucrado a las Delegaciones de la Unión Europea en Brasil y Chile, funcionarios de INTPA, del programa Eurosocial Puente, expertos y consultores.

Lógico, en línea con lo que prevé la Comisión Europea para la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación internacional¹⁰.

ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL “EJE SOCIAL”	
OBJETIVO GENERAL (Impacto)	Lograr que —a nivel global, en cada país y en cada proyecto— la GGIA tenga saldo positivo en la cantidad y calidad de empleos decentes directos e indirectos, el avance de la cohesión social y territorial, la calidad de vida de las comunidades, la igualdad de género y la inclusión de grupos vulnerables.
OBJETIVO ESPECÍFICO (Outcome)	Lograr una implementación exitosa en cada proyecto GG de políticas públicas que permitan (a) atender aquellos requerimientos del propio proyecto que impliquen movilizar acciones de carácter social; (b) perseguir las metas sociales explícitas del proyecto; y/o (c) aprovechar —maximizándolas— las oportunidades sociales que ofrece; y/o (d) minimizar eventuales efectos negativos.
RESULTADO ESPERADO (Output)	Diseñar y desarrollar políticas sociales según las características de cada inversión, el sector económico, las dimensiones ambientales, climáticas, infraestructurales, sociales, étnicas, culturales del territorio en el que se realiza la inversión y en los demás que de varias formas reciben los efectos de la inversión. (Detectar y poner en relieve la relación entre territorios “secundarios” y el territorio beneficiario por la presencia de empresas proveedoras de suministros, la procedencia de la mano de obra, las características orográficas, entre otras.)
ACTIVIDADES	Definir y medir los efectos sociales esperados directos e indirectos de la inversión desde su concepción a su puesta en marcha hasta alcanzar plena operatividad Diseñar, implementar y monitorear las medidas de políticas dirigidas a resolver problemas y demandas de carácter social. Indicar la necesidad de medidas correctivas tanto dentro de las entidades involucradas en las inversiones (procesos y organización) como fuera de las mismas (cadena de suministros, comunidades, territorios, grupos étnicos, mercado laboral, etc.).

Por todo lo arriba mencionado, la presente propuesta de implementación del eje social puede tener solidez y aplicabilidad siempre y cuando exista un modelo estandarizado de proceso GG, para cada proyecto, similar al representado en la siguiente figura.

10. European Commission, *Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships. An updated Toolbox for placing rights-holders at the centre of EU's Neighbourhood, Development and International Cooperation. Commission Staff Working Document. Brussels 2021.* p. 43

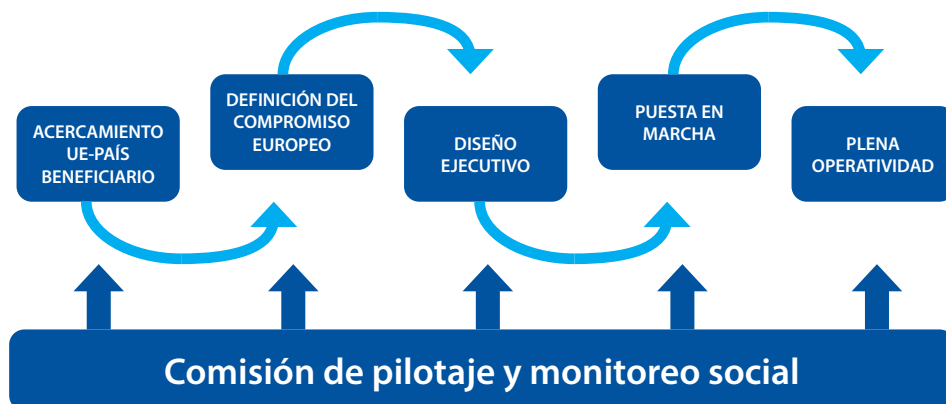


2.2. La comisión de pilotaje y monitoreo social

En cada proyecto, todas las etapas del proceso deberían estar programadas, discutidas y gerenciadas desde un espacio organizado multiactor y multinivel, en la cual participen todos los sujetos públicos y privados del país socio, las empresas europeas y la delegación UE.

En este espacio los participantes trabajarían sobre la base de una agenda acordada, la cual debería incluir las dimensiones económicas del proyecto de inversión (demanda nacional e internacional, competencia, la evolución esperada en la relación demanda-oferta, etc.), los compromisos institucionales a nivel nacional y local, la innovación tecnológica, la reorganización necesaria en la cadena de suministros, los impactos de carácter ambiental y los eventuales efectos relacionados con el cambio climático.

Con respecto a la dimensión social, se propone que se constituya, dentro del espacio recién mencionado, una **comisión de pilotaje y monitoreo social** conformada por las instituciones y los actores sociales involucrados en la inversión (sindicatos, organizaciones sociales, etc.).



En este espacio, además, se concertarían y definirían los requerimientos de cada proyecto en términos de medidas de políticas sociales (formación, selección de trabajadores, acuerdos con comunidades, etc.), sus metas y/o las oportunidades sociales, así como sus eventuales efectos negativos¹¹. Para este ejercicio, como veremos a continuación, será útil ceñirse a un espectro de dimensiones de análisis, a partir de las cuales definir indicadores.

En segundo lugar, su función serán el examen y la formulación de propuestas sobre las medidas de políticas públicas sociales que habrá que implementar, teniendo en cuenta desde luego su viabilidad y sostenibilidad.

En tercer lugar, la comisión deberá liderar la evaluación permanente de los resultados desde el punto de vista de los efectos sociales del proyecto de inversión y proponer acciones de mejoramiento y corrección a considerar cada vez que haya que tomar decisiones de carácter estratégico. Las dimensiones e indicadores antes citados permitirán guiar este proceso.

El esquema propuesto se refiere al caso de un proyecto que todavía tenga que empezar. Para iniciativas que ya estén en marcha, habrá que adaptar la estructura tomando en consideración las condiciones específicas y el grado de desarrollo del proyecto.

2.3. Los instrumentos de medición

Para realizar un trabajo ordenado, la comisión de pilotaje y monitoreo social debería guiarse por un abanico de indicadores, para cuya construcción pueden ser muy útiles instrumentos europeos e internacionales como los siguientes:

- a. Las **Normas Ambientales y Sociales** establecidas por el **Banco Europeo de Inversiones**, co-protagonista de la GGIA [Normas medioambientales y sociales del Banco Europeo de Inversiones \(eib.org\)](https://www.eib.org/inter/ingles/areas-de-trabajo/medio-ambiente-y-sociedad);
- b. las **preguntas-clave de las Better Regulation Guidelines**¹² para verificar los posibles impactos de innovaciones en el empleo, las condiciones laborales, la distribución de la renta, la protección social y la inclusión [Better regulation: guidelines and toolbox \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/better-regulation/);

11. En 2024 salió una convocatoria para identificar buenas prácticas y lecciones clave de algunas experiencias enmarcadas en la *Global Gateway*. Preguntas centrales que, creemos, deberían guiar este ejercicio son: (1) ¿se ha generado más empleo de calidad? (2) ¿más empleo para el 40% de la población más vulnerable? (3) ¿más empleo para mujeres y jóvenes? (4) ¿se han generado nuevos servicios sociales? (5) hay, en perspectiva, mejores condiciones de vida del territorio, y si es así, por qué? (6) ¿hay personas o grupos que han resultado afectados? (7) en este caso, ¿qué medidas se han adoptado?

12. **Better Regulation Guidelines** es un producto de la Comisión Europea que, si bien destinado a mejorar la elaboración de leyes y reglamentos válidos para los países miembros, contiene instrumentos y recomendaciones que parecen muy útiles también para un control social de las inversiones europeas en países terceros

- c. la **Directiva UE sobre Diligencia debida** de las grandes empresas europeas dentro y fuera la UE en materia de sostenibilidad y derechos humanos [Textos aprobados - Diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad - miércoles 24 de abril de 2024 \(europa.eu\)](#);
- d. el **Objetivo de Desarrollo n. 8 de la Agenda 2030** “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y sus metas, así como los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible cuyos aspectos sociales se relacionen con cada proyecto [La Agenda para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](#);
- e. el Documento de trabajo de la Comisión europea **Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships** [Human Rights Based Approach - HRBA Toolbox | Capacity4dev \(europa.eu\)](#);
- f. el **I-Marker**, instrumento diseñado por la Comisión Europea para verificar si las acciones financiadas llegan a beneficiar el 40% más pobre de la población, reduciendo las diferencias con las clases de grado más elevado [The European Commission inequality marker - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#);
- g. el **Gender Equality Policy Marker**, un indicador cualitativo elaborado por OECD-DAC para medir la importancia asignada a la igualdad de género [The DAC gender equality policy marker - OECD](#);
- h. el **Policy Marker on Inclusion and Empowerment of Persons with Disabilities**, también creado por OECD-DAC, el cual permite monitorear en qué medida las políticas públicas preocupan por la inclusión de las personas con discapacidad [The OECD Handbook on the policy marker on the inclusion and empowerment of persons with disabilities | Capacity4dev \(europa.eu\)](#).

Como se consignó, la estimación de los indicadores de los resultados sociales esperados y de los riesgos sociales de la inversión debería empezar desde las fases iniciales de programación e intercambio, pasando por el diseño ejecutivo, la puesta en marcha hasta alcanzar niveles de plena operatividad.

En las páginas siguientes se presentan dimensiones de análisis para cada una de las etapas incluidas en el “proceso de proyecto estandarizado” propuesto en el presente documento. Cada dimensión genera a su vez uno o más indicadores, cuya forma operativa deberá definirse en cada proyecto: la gran variedad de proyectos que la GGIA puede llegar a financiar volvería estéril la búsqueda de indicadores estándar que tengan validez universal.

A los indicadores de las dimensiones sociales que aquí se proponen habrá que agregar eventuales indicadores de impacto social explícitamente definidos por el perfil propio de los proyectos. A título de ejemplo, pensemos en un proyecto de informatización de los servicios del registro civil. Si su finalidad es facilitar el acceso de la población a la documentación personal, el indicador de éxito será la ‘facilitación del

acceso'. Indicadores de este tipo pertenecen a la naturaleza misma de las inversiones GGIA y constituyen el aparato técnico de la inversión.

Los documentos arriba mencionados —con la excepción de la Agenda 2030 y de los dos marcadores de DAC-OECD— son elaborados y aprobados por órganos de la Unión Europea, aunque el alcance de los criterios contenidos en ellos se extienda a las empresas y territorios de países terceros con los cuales colaboren actores europeos que estén sujetos a dichas normas y a la vigilancia de los organismos correspondientes.

Esta situación puede plantear un problema de responsabilidad con respecto a la parte de inversión pública o privada, local o externa (a menudo, previa al apoyo europeo): para una plena activación del eje social de la GGIA es necesario que la visión estratégica, las dimensiones, los indicadores, la metodología de este enfoque sean compartidos por las instituciones europeas y las instituciones del país socio, de manera tal que (1) todas las inversiones públicas y privadas tengan la obligación de respetar los mismos criterios y reconocer las mismas responsabilidades de los diferentes actores, (2) los resultados producidos a través del levantamiento de información y datos sean tomados en cuenta por todos los actores nacionales e internacionales, públicos y privados, independientemente de su respectiva fuente de financiamiento, (3) las instituciones nacionales y subnacionales estén dispuestas a tomar las necesarias medidas de promoción, adaptación o mitigación.

Para la construcción de un sistema de indicadores que permita diseñar las metas sociales y evaluar *ex ante* los impactos sociales de las iniciativas GG, se sugiere desarrollar una base de datos conformada por fuentes primarias (datos estadísticos nacionales, encuestas directas, entrevistas con especialistas, operadores económicos y sociales, empresarios), así como fuentes secundarias (análisis de la literatura nacional e internacional).

Se recomienda utilizar métodos de análisis que permitan conocer las dinámicas inducidas por las inversiones más allá de los datos agregados, los cuales podrían ocultar, detrás de un saldo positivo, procesos divergentes con aspectos negativos¹³. El análisis cualitativo es tan importante como el cuantitativo, pues permite identificar procesos, riesgos y oportunidades futuras que no siempre es posible cuantificar con mucha antelación.

Otro aspecto para considerar con atención es el perfil temporal de los impactos sociales: tanto los cambios esperados como los efectos no deseados pueden manifestarse meses o años después de la inversión, no todos al mismo tiempo y no siempre son previsible del punto de vista cuantitativo.

13. A título de ejemplo: invertir en innovación de producto y proceso puede generar directamente nuevos empleos y/o mayores salarios, pero también pérdida de empleos o desvalorización del trabajo en sectores cuyos productos o tecnologías han quedado obsoletas. La simple medición del saldo neto de empleos o del salario medio pueden esconder los efectos negativos que afectan a algunos grupos poblacionales o de trabajadores.

En este documento no se proponen indicadores “universales” sino que dimensiones de análisis a partir de las cuales derivar, caso por caso, indicadores “a medida”, adecuados a las características económicas, sociales, institucionales y de infraestructura de cada inversión. La dimensión principal es el trabajo dado que, en la región, el trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares. De acuerdo con la CEPAL¹⁴, los ingresos laborales representan el 75% de los ingresos de los hogares. El trabajo decente, en este sentido, es el mejor camino para salir de la pobreza.

La distribución de las dimensiones de análisis entre las diferentes etapas del propuesto proceso GG sigue los siguientes criterios:

- a. para cada etapa se presentan dimensiones de análisis que parecen alcanzables con el nivel de conocimientos que se puede asociar a la etapa;
- b. cuanto más temprana sea la etapa, más generales serán las dimensiones de análisis (y los indicadores asociados a cada uno de ellos);
- c. además de realizar los análisis propios de las dimensiones de cada etapa, habrá que seguir atendiendo también las dimensiones encaradas en las etapas anteriores, para seguir su evolución temporal.

Las dimensiones que aquí se proponen (y los indicadores que de ellas se deriven) corresponden a metas que se quiere alcanzar a través de la inversión: su medición proporciona informaciones sobre los cambios generados y puede indicar la necesidad de acciones políticas o de otro tipo para “corregir” la ruta y alcanzar los efectos sociales deseados.

Subrayamos que las que se presentan a continuación son dimensiones de análisis, no son indicadores. La dimensión corresponde al tema a analizar, el indicador es un instrumento de medición a construir según las características de cada proyecto de manera tal que sea específico, pertinente, alcanzable, medible y temporalmente definido. En otras palabras, para cada proyecto habrá que verificar cuáles de las dimensiones están presentes y construir para ellas los indicadores apropiados.

Antes de describir en detalle cada dimensión, se presenta en el cuadro siguiente la distribución de estas en las etapas:

14. CEPAL, (2023), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*. Santiago de Chile.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS POR CADA ETAPA DEL PROYECTO GGIA Variaciones esperadas y problemas a enfrentar	
Etapa 1 – Acercamiento entre UE y país beneficiario	Variación esperada en el número de puestos de trabajo directos
	Cambios cualitativos en los puestos existentes
	Variación esperada en número y calidad de los puestos de trabajo por componentes (género, grupos étnicos, grupos sociales, nivel escolar, edad, etc.)
	Variación en número y calidad de los puestos de trabajo en la cadena de suministros por componentes (género, grupos étnicos, grupos sociales, nivel escolar, edad, etc.)
Etapa 2 – Definición del Compromiso Europeo	Participación de las partes interesadas (inclusiva y respetando los DDHH) durante todo el proyecto
	Transparencia y rendición de cuenta de las entidades responsables
	Obligaciones de entidades responsables de asuntos sociales
Etapa 3 – Diseño Ejecutivo	Formalidad y dignidad del empleo
	Variación de la productividad: tecnologías y organización del trabajo
	Variación de la productividad: formación y calificación técnica y profesional
	Riesgos de desplazamiento involuntario
	Repercusiones y riesgos para los trabajadores en salud y seguridad
	Nuevas necesidades de servicios de atención a las familias
	Nuevas necesidades de transporte público
	Efectos depresivos sobre la demanda de bienes y servicios en empresas que no se benefician de las innovaciones de la GGIA
	Interacción con instituciones locales y comunidades con respecto a la presión sobre los recursos naturales
Condición económica de trabajadores de empresas en crisis por el desplazamiento de la demanda hacia empresas con inversiones “transformadoras” de la GGIA	
Etapa 4 – Puesta en marcha	Diálogo entre los agentes sociales, libertad de asociación y negociación colectiva
	Diálogo con los actores sociales del territorio
	Acceso de las MiPymes a servicios financieros
Etapa 5 – Plena operatividad	Variación del número de jóvenes inactivos que no trabajan, no estudian ni reciben capacitación
	Variación del número de mujeres que se incorporan al mercado laboral
	Condiciones laborales: trato, discriminación y oportunidades
	Desigualdades sociales y distribución de la riqueza
	Trabajo forzoso, trabajo infantil y trata de personas
	Impacto ambiental, con atención a los efectos en los hogares más pobres
	<i>I-Marker</i> (aplicado a todas las variables consideradas por los indicadores)

Etapa 1 – PRIMEROS ACUERDOS ENTRE UE Y PAÍS DESTINARIO DE LA INICIATIVA DE INVERSION

Variación esperada en el número de puestos de trabajo

Por lo que concierne el empleo, la primera pregunta es si se prevé que habrá más o menos empleos. Se podrá tomar como referencia las proyecciones de la variación de los empleos a partir de una inversión inicial en el territorio elaboradas por los institutos nacionales de estadísticas, con los cuales establecer acuerdos al respecto.

Cambios cualitativos en los puestos existentes

Además de la dimensión cuantitativa, es importante también prever los cambios cualitativos en las competencias profesionales necesarias para trabajar en los contextos transformados por las inversiones GGIA, lo cual puede dar importantes indicaciones por lo que concierne la disponibilidad y accesibilidad de servicios de formación, capacitación y actualización.

Variación en número y calidad de los puestos de trabajo por componentes (género, grupos étnicos, grupos sociales, nivel escolar, edad, etc.)

Los datos globales cuantitativos y cualitativos indicados en los puntos anteriores tienen que desagregarse por componentes: sectores productivos, profesiones, territorios, grupos sociales, grupos étnicos, géneros, grupos etarios. También habrá que verificar si pueden darse efectos indirectos que cambien los niveles de empleo fuera del sector industrial directamente afectado por el proyecto. También esta información deberá conseguirse con relación a todos los eslabones de la cadena, los cuales podrían ser afectados por los cambios en la demanda de parte de la empresa beneficiaria de la inversión GGIA.

Etapa 2 – DEFINICIÓN DEL COMPROMISO EUROPEO

Participación de las partes interesadas (inclusiva y respetando los DDHH) durante todo el proyecto

El componente social del proyecto enmarcado en la *Global Gateway Initiative* debería asegurar una participación amplia e informada de todos los actores públicos y privados en las distintas fases del proceso y particularmente en la definición de sus metas sociales y la evaluación previa de su impacto.

Transparencia y rendición de cuenta de las entidades responsables

La comisión de pilotaje o monitoreo social tiene que respaldar a las instituciones del Estado responsables de la vigencia de los derechos laborales, sociales y humanos

para que puedan garantizar la máxima eficiencia y transparencia en su acción, con mecanismos adecuados de rendición de cuentas que pongan a disposición datos y resultados.

Obligaciones de entidades responsables de asuntos sociales

Se verificará la participación plena de todas las entidades nacionales responsables de velar por los derechos de los trabajadores, la equidad de género, la inclusión social, los derechos humanos. También es importante prever la participación de las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales, los organismos de derechos humanos, los movimientos por los derechos de las mujeres y la lucha contra la discriminación de género.

Etapa 3 – DISEÑO EJECUTIVO

En el análisis de las metas y el impacto de las variables que se describen a continuación para esta etapa y las sucesivas hay que prestar una atención especial a las personas, grupos vulnerables, sectores en condiciones de mayor desventaja. La identificación puntual de estos sectores depende de las características específicas de cada proyecto: región, sector económico, productos, tecnologías, perfil de las cadenas de suministros, infraestructuras, existencia de áreas naturales de uso ancestral, entre otros.

Formalidad y dignidad del empleo

Los proyectos de inversión de la GGIA impactan en la creación o el fortalecimiento de un tejido productivo y de servicios amplio, en una perspectiva ecosistémica que incluye las empresas que operan en la cadena de suministros, a las que hay que añadir las que ofrecen productos o servicios de alguna manera vinculados a las unidades objeto de la inversión (por ejemplo, servicios de transporte, alimentación u otros para los trabajadores que se desplazan diariamente desde su área de residencia hasta su lugar de trabajo como también las empresas que se dedican a la producción de bienes alternativos o complementarios a los de la empresa en transformación). Asimismo, es importante que la búsqueda y selección de personas con los perfiles profesionales requeridos por las inversiones beneficie en primer lugar la fuerza laboral local, para lo cual se deben activar los servicios y agencias de empleo y capacitación.

Un aspecto importante para promover y monitorear es la formalización y el crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas (también garantizando su acceso a servicios financieros), a lo largo del sistema de proveedores. Como es sabido, la informalidad puede ser total o parcial (sub-declaración de horas trabajadas y falta de regularización de una parte de trabajadores) y, por lo general, afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad. Se trata de detectar estos casos a lo largo de la cadena de

suministros y tomar las medidas correspondientes, para seguir monitoreando la situación durante las etapas sucesivas.

Variación de la productividad: tecnologías y organización del trabajo

Es necesario verificar las condiciones creadas para garantizar el aumento deseado de la productividad: se trata en particular de controlar que las nuevas tecnologías y los ritmos de producción respeten plenamente los derechos y la seguridad de los trabajadores.

Variación de la productividad: formación y calificación técnica y profesional

Asimismo, habrá que explorar las necesidades de formación y calificación técnica y profesional, así como de medidas e instrumentos para (1) la creación de competencias (sobre todo en los territorios donde se realizan las inversiones), (2) la activación o el mejoramiento de servicios de intermediación para facilitar la búsqueda de la mano de obra calificada requerida, (3) el fortalecimiento de servicios de intermediación y recalcificación para trabajadores en riesgo de despido o que han perdido su empleo.

Riesgos de desplazamiento involuntario

Cambios en la estructura productiva de una región —con las transformaciones en la conectividad, la logística, el uso de suelos, la propiedad de la tierra, el contexto geofísico y ambiental— producen a menudo desplazamiento físico de comunidades (emigración interna, nuevos asentamientos precarios) o también “desplazamiento económico” (por pérdida de activos, fuentes de ingresos, medios de subsistencia). Este tipo de desplazamientos es definido “involuntario” pues los afectados no tienen alternativas. Se trata de fenómenos complejos y con consecuencias profundas también de carácter psicológico y cultural, cuyos efectos pueden extenderse a los territorios de llegada generando tensión y hasta conflictos con la población residente.

Repercusiones y riesgos para los trabajadores en salud y seguridad

Como acompañamiento al insustituible rol de las autoridades nacionales responsables de la salud y la seguridad de los trabajadores, se planificará el seguimiento de la aplicación de las leyes y normas en todas las plantas y unidades involucradas directa o indirectamente en la inversión. También se pondrán de relieve los posibles efectos de la inversión en la salud de las comunidades ubicadas en los territorios alrededor de las plantas beneficiarias, así como de las que componen la cadena de suministros. Además de todos los riesgos asociados a los materiales utilizados, la organización del ciclo de producción y los ritmos previstos, las maquinarias, etc. se recomienda incluir también los riesgos de abusos a los que están expuestas particularmente las mujeres.

Nuevas necesidades de servicios de atención a las familias

El acceso a un nuevo puesto de trabajo o bien, el mantenimiento del puesto en presencia de nuevos calendarios y horarios determinados por las innovaciones de proceso o producto, pueden depender de la posibilidad de acceder a servicios de apoyo a las familias, en particular por lo que se refiere al cuidado de menores y ancianos, el transporte escolar, los horarios de expendios y oficinas públicas, entre otros. La disponibilidad de estos tipos de servicios se perfila como *conditio sine qua non* sobre todo para las mujeres, debido a la cultura dominante por la cual las tareas domésticas corresponden el primer lugar a la mujer.

Nuevas necesidades de transporte público

En el caso de plantas de producción, es muy probable que se vuelva necesaria la implementación de eficientes sistemas de transporte público. De la amplitud de dichas innovaciones en el sistema de transporte estos podrían derivar importantes efectos positivos para el territorio: por un lado estas permitirían a todas las personas interesadas postularse para un puesto de trabajo, sin depender de la cercanía de su vivienda o de la disponibilidad de un medio de transporte particular; en segundo lugar facilitarían la organización familiar garantizando horarios de salida y regreso ciertos; tampoco hay que desestimar el efecto positivo en el medio ambiente por no aumentar —o incluso, por reducir— el número de vehículos en circulación.

Efectos depresivos sobre la demanda de bienes y servicios producidos por empresas que no se benefician de las innovaciones de la GGIA

El saldo social neto de la inversión en innovaciones en procesos, productos y servicios sostenibles es determinado no sólo por sus efectos en los complejos objeto de la inversión, sino también por la posible destrucción de puestos de trabajo (y hasta de empresas) en sectores no innovadores, debido al «desplazamiento» de la demanda agregada hacia empresas innovadoras.

Interacción con instituciones locales y comunidades con respecto a la presión sobre los recursos naturales

En el caso de actividades productivas que puedan tener impacto en el medio ambiente, es necesario que los riesgos y las medidas de prevención sean discutidas con las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil. Particularmente relevante es la dimensión cultural cuando estén involucradas comunidades para las cuales mantienen con el medio ambiente vínculos de carácter ancestral.

Condición económica de trabajadores de empresas en crisis por la transferencia de la demanda hacia empresas con inversiones “transformadoras” de GGIA

Producción y comercialización de bienes “verdes” pueden determinar una caída de la demanda por bienes tradicionales productos de empresas que no han ingresado a una “transición ecológica” y provocar despidos.

Etapa 4 –PUESTA EN MARCHA

Diálogo entre los agentes sociales, libertad de asociación y negociación colectiva

Es importante verificar el pleno respeto de los derechos laborales establecidos por leyes y reglamentos en las unidades que reciban de manera directa o indirecta los efectos de la inversión.

Dialogo con los actores sociales del territorio

En la búsqueda de soluciones que no afecten negativamente las condiciones de vida en el territorio, es necesario activar e implementar formas estables de consulta con los gobiernos locales y las comunidades.

Acceso de las Mipymes a servicios financieros

Para poder cumplir con los requisitos de formalidad, inclusión, seguridad, calidad del trabajo, las micro, pequeñas y medianas empresas incluidas en cadena de suministros necesitan un sistema de crédito que esté abierto a sus necesidades. A la hora de planificar la inversión habrá que verificar la existencia de esta condición y, si es necesario, definir iniciativas para garantizar que ésta se concrete.

Etapa 5 – PLENA OPERATIVIDAD

Variación del número de jóvenes inactivos que no trabajan, no estudian ni reciben capacitación

Se recomienda prestar una atención específica a aquellos jóvenes que se encuentran en condición de inactividad absoluta tanto del punto de vista laboral como del punto de vista educativo y de capacitación, para verificar los efectos de la inversión en su incorporación a la economía del territorio.

Variación del número de mujeres que se incorporan al mercado laboral

La inclusión con plenos derechos y en condiciones de paridad en el mercado laboral es uno de los instrumentos más eficaces para la plena igualdad de oportunidades para la

mujer. Se recomienda velar por la aplicación de normas que faciliten la participación de las mujeres en los procesos de innovación, midiendo su efectiva incorporación y también exigiendo la creación de condiciones aptas para su independencia

Condiciones laborales: trato, discriminación y oportunidades

Se propone monitorear constantemente que en las relaciones laborales implementadas tanto en la empresa destinataria del apoyo financiero GGIA como a lo largo de la cadena de suministros se garanticen los derechos y principios de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); trato justo, no discriminación de ningún tipo. Un punto para destacar en este campo es el acceso a la protección social, en particular salud y pensiones, lo cual implica que todos los puestos generados sean de carácter formal.

Trabajo forzoso, trabajo infantil y trata de personas

Desde luego, el control sobre el uso de trabajo forzoso, de menores o de víctimas de trata (migrantes internos o internacionales) debe ser permanente, a lo largo de toda la cadena de valor, identificando en particular las formas “subterráneas” de estas formas de explotación como las que incluyen intermediación abusiva en la colocación de la mano de obra y su sucesiva explotación.

Desigualdades sociales y distribución del ingreso

Se propone medir el ingreso de las familias que recibirán —directa o indirectamente— los efectos de la inversión GG. En el caso en que el saldo neto de corto-mediano plazo de la inversión sea la pérdida de puestos de trabajo entre empresa beneficiaria, empresas de la cadena de suministros y otras empresas impactadas por cambios en la estructura de la demanda, esto puede impactar en los hogares de bajos ingresos, con baja intensidad de trabajo y escasa posibilidad de reemplazo.

Muchas medidas de progreso tecnológico pueden tener efectos opuestos en los diferentes sectores sociales aumentando las desigualdades y reduciendo la cohesión social: el paso de la fiscalidad indirecta a la directa o viceversa, el aumento de demanda de mano de obra especializada, la posibilidad de trabajo en remoto, entre otros. Otro factor que puede incidir en el empobrecimiento de las capas más vulnerables es el encarecimiento de los servicios domiciliarios en el caso de transición hacia la producción de energías verdes.

En todos estos casos habrá que considerar la oportunidad de combinar políticas activas del trabajo para favorecer recalificación y reemplazo con subsidios a nivel familiar.

Impacto medioambiental, con atención a los efectos en los hogares más pobres

Es necesario monitorear el impacto de la inversión en el ecosistema de todas las plantas involucradas directa e indirectamente en la inversión, considerando que una degradación de aguas, suelos y cobertura vegetal puede incidir de manera dramática en los hogares pobres y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad y que se apoyan precisamente al ecosistema para su supervivencia.

Desigualdad del 40 por ciento más pobre

En casi todas las dimensiones críticas indicadas para la Etapa 5 es posible aplicar, a la par de indicadores específicos, el *I-Marker* (marcador de desigualdad) previa una adaptación de su forma al caso específico de la GGIA; este instrumento permite evaluar si las inversiones GGIA y las medidas que se planea tomar para extender sus efectos positivos y minimizar eventuales impactos negativos benefician el 40% más pobre de la población residente en la zona interesada por el proyecto considerado. El *I-Marker* proporciona indicaciones útiles para que las medidas compensatorias reduzcan la desigualdad entre los diferentes sectores sociales involucrados.¹⁵

2.4. Duración del proceso de monitoreo

El sistema de monitoreo social que se propone en el presente documento surge de una preocupación por parte de la Unión Europea con respecto a los efectos sociales de la contribución de la GGIA a la innovación tecnológica e infraestructural. Dicho sistema no sustituye, sino que se suma e integra la atención que debería ser propia propia de las autoridades y fuerzas sociales nacionales y territoriales.

15. El *I-Marker* surge para medir la capacidad de las acciones de ayuda internacional al desarrollo dirigidas a reducir la exclusión social y aumentar la cohesión, y en particular de monitorear las acciones de cooperación y política social que apunta a beneficiar el 40 por ciento más pobre de la población. Es un instrumento fundamental de la Comisión Europea para: (a) mejorar el diseño de los proyectos en el afán de reducir las desigualdades; b) crear un sistema de control y verificación del aporte de todas las acciones a la reducción de las desigualdades, con una atención al carácter multidimensional de éstas. Para poderlo aplicar al caso de la GGIA, se precisan dos condiciones: (1) la inclusión y la cohesión social se convierten en objetivos explícitos de todos los proyectos de la *Global Gateway Initiative*; (2) existen espacios para el monitoreo y la evaluación periódica (*in itinere*, final y *ex post*) en los cuales utilizar el marcador y sacar indicaciones para reorientar el proyecto. Aún en un proceso de mejoramiento generalizado de las condiciones de vida (más trabajo, más servicios, más infraestructuras de comunicación etc.), podría darse un empeoramiento de la desigualdad si los beneficios no se distribuyen de manera proporcional (o más que proporcional) hacia el 40% más pobre. El *I-Marker* lo verifica y permite incorporar entre las medidas a tomar para alcanzar las metas laborales y sociales, acciones que reduzcan las disparidades entre los grupos más desfavorecidos y el resto de la población.

3. Caja de herramientas

En este apartado se señalan algunas directrices estratégicas e instrumentos de política pública para integrar un eje social en todos los proyectos, aprovechar las oportunidades y contrarrestar posibles impactos sociales y laborales desfavorables.

3.1. Tipología de medidas para integrar el eje social en los proyectos GG

Una vez verificado el valor inicial del conjunto de indicadores que describen las dimensiones presentadas en el capítulo anterior según las características de la inversión, del sector económico y del territorio, será posible proponer y construir políticas y medidas públicas de tres tipos:

- a. **medidas internas al mismo proyecto** de carácter tecnológico, infraestructural u organizacional;
- b. **acciones políticas de gobierno** (a nivel local o nacional) para provocar, complementar o compensar los efectos laborales y sociales del proyecto;
- c. **acciones de la cooperación internacional**, con las mismas finalidades descritas para los literales a y b.

Los indicadores, contruidos según las dimensiones presentadas en el capítulo anterior, permitirán verificar la eficacia de estas políticas, además de los efectos propios de la inversión.

3.2. Medidas de políticas públicas para el empleo y la cohesión social en apoyo en los proyectos GG

En términos generales, se pueden mencionar algunas de las medidas que con alta probabilidad serán comunes a los proyectos que incorporen el eje social ya en la fase de diseño de las inversiones. La mayoría de ellas tiene relación con el ámbito laboral,

puesto que la salvaguardia y la creación de empleo de calidad serán un objetivo de las inversiones GG¹⁶. Las principales medidas son:

- a. Prospección laboral sobre empleos directos e indirectos: empleos previstos, necesidades tecnológicas, perfiles y competencias requeridas, etc.
- b. Diálogo con las diferentes partes interesadas y la comunidad para el diseño de planes de empleo territoriales, enmarcados en planes sectoriales y nacionales.
- c. Formación de competencias y servicios de intermediación para identificar y seleccionar la mano de obra calificada requerida¹⁷.
- d. *Reskilling, upskilling*, recolocación laboral, refuerzo de los servicios de apoyo a las transiciones ocupacionales para trabajadores en riesgo o que han perdido empleo.
- e. Infraestructuras sociales (servicios de cuidado, servicios sociales, consultorios de salud, centros de capacitación profesional, etc.) en los lugares involucrados, combinando las inversiones “duras” en infraestructuras con inversiones blandas, desarrollando un entorno propicio para atraer inversiones con estándares elevados.
- f. Formalización (acceso a la protección social) por medio de diferentes instrumentos, según los casos (incentivos, servicios, inspección laboral, etc.).
- g. Generación de distritos productivos con incentivos para la atracción, creación o modernización de las Mipymes para la construcción de cadenas de suministro a escala territorial; ello también vinculando a microempresarios (microempresas familiares, autoempleo) con las cadenas productivas y estimulando inversiones comunes, en una lógica de economía de escala, procurando su crecimiento.
- h. Incentivos tanto a empresas para contratar a trabajadores de categorías vulnerables para la adopción de tecnologías intensivas en mano de obra, como a individuos para aceptar ciertos trabajos.
- i. Financiamiento a las personas para actividades de formación/capacitación, el autoempleo, el desarrollo empresarial.
- j. Subsidios a los ingresos por medio de pagos de compensación o acceso a jubilación anticipada.
- k. Bonos para enfrentar aumento de costos de la energía o de transporte.

A continuación, se presentan algunos comentarios sobre las medidas de políticas activas y pasivas que es frecuente encontrar en la literatura y que es importante tomar en cuenta.

- La formación de capacidades es la medida principal que es preciso financiar y desarrollar. En efecto, son decisivas las mayores o menores competencias laborales y profesionales

16. Una interesante reseña de casos de combinación de políticas activas y pasivas para la transición se encuentra en ILO, *Just Transition Policy Brief. The role of active labor market policies for a just transition. 2023. Just Transition Policy Brief - The role of active labour market policies for a just transition* (ilo.org)

17. Un ejemplo concreto en este sentido viene de la TEI por el desarrollo de la producción de hidrógeno sostenible en Chile. Entre las actividades previstas, está la creación de capacidades y transferencia de conocimientos relacionados con el medio ambiente y la ecología.

para aprovecharlas oportunidades y/o para adaptarse a los cambios del mercado de trabajo empujados por las transiciones. La posibilidad de las personas de acceder a empleos de calidad depende sobre todo de las competencias y habilidades que posean. Es por ello que muchos analistas afirman que el derecho al trabajo debe adoptar cada vez más la forma de un derecho subjetivo a la formación y a la actualización y al reciclaje profesional.

- En el esfuerzo de acercar la oferta de mano de obra a la demanda, el fortalecimiento de servicios para el empleo (públicos y privados), también en términos de cobertura, se torna en una medida necesaria y urgente: se trata de identificar la mano de obra requerida y acercar a trabajadores que están adaptando sus capacidades a los requerimientos del aparato productivo, incluyendo a aquellos que proceden de la economía informal como trabajadores o emprendedores.
- Es importante promover la colaboración entre servicios de empleo —los cuales deben disponer de la información sobre vacantes y habilidades demandadas— e instituciones de capacitación para desarrollar cursos diseñados según las necesidades.
- Para apoyar a los trabajadores empeñados en procesos de actualización de sus capacidades o reconversión, existen medidas de concesión de subsidios a empresas y trabajadores que apoyan sus ingresos en el periodo de duración de esos procesos. La concesión de apoyos monetarios a trabajadores para permitirles participar a cursos que aumenten su productividad y empleabilidad es un ejemplo de política pasiva que alimenta una actitud proactiva en estas personas.
- Dichas prestaciones monetarias pueden ser modeladas por grupos de edad. Para los jóvenes, resulta eficaz impulsar contratos de aprendizaje (en particular a realizarse en empresas de la economía verde o digital). Se trata de una medida que acompaña la transición de la educación al trabajo y que permite adquirir habilidades y experiencia laboral. Para los adultos, se recomienda financiar medidas de aprendizaje permanente.
- En muchos casos es necesario darles prioridad a los trabajadores que perdieron su empleo o corren el riesgo de perderlo, así como a las familias, comunidades, pequeñas empresas que podrían verse afectadas por amenazas al medio ambiente debidas precisamente a nuevas formas de producción, incluyendo el desplazamiento forzado de las personas desde sus asentamientos. Esta situación puede sumarse, en el caso de pequeñas empresas, a la descomposición de una cadena de valor que se ve desestructurada debido a los cambios de producto y proceso. En casos como estos, el componente pasivo de las políticas dirigidas al mercado del trabajo aumenta.
- Por lo que concierne las políticas pasivas de apoyo a los ingresos para desempleados, las formas más comunes son el seguro y la asistencia social. Tradicionalmente, estas prestaciones son gestionadas por las instituciones de protección social y, también por los servicios públicos de empleo.¹⁸ El apoyo a los ingresos por sí solo no permite superar la pobreza ni garantizar la inserción en el mercado laboral, y debe

18. Duell, Nicola, and Liliana Luminita Anghel, *Greening of the Labour Market: Impacts for the Public Employment Services*, European Commission, 2021.

acompañarse a políticas activas que brinden las habilidades y competencias necesarias para acceder a empleos de mayor calidad. En este sentido, es importante subrayar la utilidad de las medidas de apoyo al ingreso como instrumento focalizado para las colectividades excluidas. La evidencia¹⁹ muestra cómo estos grupos —los que en teoría aquellos que son el objetivo específico de algunas políticas de formación— a menudo no participan en estas actividades, por la dificultad de superar algunos costos económicos y obstáculos (transporte, tareas de cuidado, etc.).

- Vale la pena recordar que en ALC existen importantes rezagos para llegar a tener modernos sistemas de formación y actualización de competencias, necesarios para concretar los beneficios potenciales de los proyectos de inversión. Un tercio de los trabajadores son sub calificados para las tareas que desempeñan (lo cual incide en la baja productividad de las economías latinoamericanas) y alrededor de la mitad de la fuerza laboral es ocupada en condiciones de informalidad laboral. Además, en ALC existe la mayor brecha entre formación y habilidades hoy requeridas para el “mundo 4.0”, muchas áreas viven problemas de conectividad e infraestructuras. Por esta razón, junto con medidas puntuales, es importante que la cooperación europea siga apoyando aquellas reformas de calado que apuntan a modernizar las políticas sociales y de empleo, de modo tal que puedan efectivamente acompañar las inversiones y no sólo amortiguar sus impactos.

3.3. Herramienta: los bonos verdes, sociales y sostenibles para fortalecer la dimensión social de la GGIA

Otros instrumentos útiles para acompañar la transición justa son las inversiones de triple impacto (económico, social, ambiental): la economía social y el uso de premios, por ejemplo, descuentos fiscales o a través del mercado de los bonos, en razón de los beneficios sociales que generan.

Las instituciones financieras europeas, reunidas alrededor de la *Global Green Bond Initiative*²⁰ en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), están brindando a los países de ALC asistencia técnica para la promoción del mercado de los bonos verdes, sociales y sostenibles (VSS). La promoción de los bonos verdes en ALC es parte de la Agenda de Inversión *Global Gateway*, con proyectos específicos en varios países.

19. Asenjo, Antonia, Verónica Escudero, and Hannah Liepmann, “Why Should We Integrate Income and Employment Support? A Conceptual and Empirical Investigation”, ILO Working Paper 72, 2022.

20. Tal como la *European Investment Bank* (EIB), la *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), *Cassa Depositi e Prestiti* de Italia, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el banco de desarrollo alemán KfW, PROPARCO del Grupo *Agence française de développement* AFD, en calidad de consorcio de instituciones financieras de desarrollo europeas y el Fondo Verde para el Clima (GCF), asociaciones estratégicas de asistencia técnica con el Banco Interamericano Banco de Desarrollo (BID).

En este apartado se señalan las oportunidades representadas por el mercado de capitales para inversiones verdes, sociales y sustentables como herramienta para fortalecer la dimensión social de la GGIA. En particular, los bonos VSS pueden servir:

- para expandir los recursos de los proyectos GGIA, en consonancia con la lógica *blending* de las inversiones GGIA;
- construir un pilar social en proyectos GGIA inicialmente diseñados con otras finalidades;
- fortalecer la institucionalidad social en la región;
- promover premios en razón de los beneficios sociales que generan (a través de bonos vinculados a la sostenibilidad).

Mapeo de los mercados VSS en América Latina y el Caribe

Un mercado en crecimiento

Debido a su abundante dotación de recursos naturales claves para la transición verde y su fuerte desigualdad social, la región ALC es un lugar de atracción de capitales para bonos VSS. A finales de 2022, los bonos VSS llegaron a un total de 126.8 mil millones de dólares, con un incremento superior al 160% respecto a junio de 2021.

Casi la totalidad de los países de ALC emite algún tipo de bono VSS. México²¹, Chile²², Brasil lideran este mercado. El caso colombiano es particularmente interesante por el ambicioso Plan de Transición Energética Justa y también porque en septiembre de 2021 Colombia fue el primer país de la región en emitir un bono verde en moneda nacional. Colombia (2022) y México (2023) han adoptado su propia taxonomía y ambas son coherentes con las prácticas europeas. Brasil²³, Uruguay, República Dominicana están trabajando para desarrollarlas.

21. Cabe destacar la iniciativa de la GGIA y *Team Europe* en México —uno de los tres mercados VSS+ más grande de ALC— para un estudio comparado entre las taxonomías europea y mexicana y la promoción de innovativos productos financieros VSS+ en el mercado mexicano, así como la adopción de estándares ambientales, sociales y de gobernanza para las empresas.

22. Chile fue el primer país de América, en 2019, en emitir bonos verdes en el *London Stock Exchange (2019) Fixed Income Pulse: Chile becomes the first sovereign from Americas to issue Green Bonds*. Enlace: <https://www.londonstockexchange.com/discover/news-and-insights/fixed-income-pulse-chile-becomes-first-sovereign-americas-issue-green-bonds>

23. BNDES (2021) *BNDES creates new structure for issuing green, social and sustainable bonds, with support from IDB* [online]. Enlace: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/conteudos/news/BNDES-creates-new-structure-for-issuing-green-social-and-sustainable-bonds-with-support-from-IDB/

Tipologías de bonos existentes

Entre las tipologías de bonos VSS más utilizados en la región están:

- los **bonos verdes** – instrumentos cuyo uso está vinculado a inversiones verdes²⁴ (constituyen el 13% del mercado VSS en ALC);
- los **bonos sociales**, que incluyen proyectos de vivienda, empleo, salud, educación, etc.) representando el 12% del mercado. En este grupo se observa un crecimiento de los bonos con perspectiva de género (*Gender Equality bonds*), que apuestan a reducir la desigualdad de género y promover el bienestar de las mujeres;
- Los **bonos sostenibles**, un híbrido que permite financiar proyectos ecológicos y también con implicaciones sociales. El 51%, de las emisiones pertenece a esta categoría;
- los **bonos vinculados a la sostenibilidad** /*Sustainability-Linked Bond* – SLB los cuales valen el 23% del mercado regional de VSS. Diferentemente de los bonos VSS tradicionales, no están vinculados a proyectos específicos, sino que pueden apoyar la implementación de la estrategia general de desarrollo sostenible de una empresa o institución emisora²⁵. Los **SLB proporcionan** a los emisores los recursos necesarios para alcanzar objetivos ambientales y sociales, generalmente variando el cupón, cuyo rendimiento cambia —con signo positivo o negativo— dependiendo del logro de objetivos de sostenibilidad específicos (*Sustainability Performance Target*).

Bonos VSS como herramienta para fortalecer la dimensión social de la GGIA

Bonos verdes y bonos sociales y sostenibles

Para fortalecer la dimensión social de la GGIA se recomienda evaluar la posibilidad de acompañar la creación no solamente de bonos verdes, sino también de bonos sociales y sostenibles, los cuales ya hoy, juntos, representan más de dos tercios del mercado VSS en la región y son emitidos por varios países. El desarrollo y la emisión de bonos sociales y sostenibles, amparados bajo la lógica de las iniciativas GG, permitiría a la UE de participar en la definición de la taxonomía de estos bonos, de forma que sean compatibles con los criterios del *European green bond standard*²⁶ y consolidar la responsabilidad social de las instituciones emisoras e inversoras de ALC, las cuales tendrían que conformarse a parámetros de verificación, certificaciones externas, puntuación, etc.

24. Como referencia para los bonos verdes y los demás bonos VSS se ha considerado la *International Capital Market Association*.

25. Un ejemplo de SLB es el bono emitido por la firma de vestimenta H&M. En marzo 2021 la empresa ha emitido un bono de 500 millones de euros (de 8 años y medio y cupón anual del 0,25%) vinculado a objetivos de aumento de uso de materiales reciclados, reducción de emisiones de las propias operaciones y procedentes de toda la cadena de producción. <https://hmgroupp.com/report-stories/sustainability-linked-bonds-a-new-way-to-invest-in-our-company-and-the-planet/>

26. Se vea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32023R2631>

Bonos VSS para la integración y la cohesión social de los países SICA

Se señala la oportunidad de considerar la ampliación de los países beneficiarios de las intervenciones GG relacionadas a los bonos verdes. Una oportunidad específica se presenta en el caso de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), NPS que comparten una alta homogeneidad de problemas y retos de orden social y medioambiental. Aunque en esta área el mercado VSS apenas comience a desarrollarse²⁷ y la integración del mercado bursátil esté aún limitada, existen numerosos proyectos que apuntan a la integración del mercado de la deuda, como la iniciativa del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)²⁸. A raíz de lo anterior, se puede evaluar la posibilidad de desarrollar, junto con el BCIE, la emisión de bonos VSS, como palanca financiera para levantar recursos para proyectos de promoción de la cohesión social, en línea con lo planteado en el *Plan 3R*, iniciativa realizada en el marco del programa EUROsociAL+ y adoptada por las autoridades SICA.

Bonos como fuente de diversificación de financiamiento, para apalancar la dimensión *blending* de las inversiones GGIA. Oportunidad para construir el pilar social de la *Global Gateway*

Se destaca la posibilidad de usar los bonos VSS también en otros proyectos GGIA, no solamente como palanca financiera sino también como manera de involucrar la dimensión social y de sustentabilidad y obtener un financiamiento específico para el pilar social.

Es decir, los bonos sociales y sustentables pueden ser una medida complementaria para el financiamiento de una iniciativa GG y un instrumento para construir un capítulo de financiamiento específico, adentro de un proyecto ya existente, para fortalecer la dimensión social.

A título de ejemplo se menciona la iniciativa del BID de 2022, con la cual se promovió —en Ecuador con un banco privado y en México con un banco público de desarrollo— la emisión de ocho bonos sociales de género, cuyo objetivo era promover empresas o proyectos liderados por mujeres²⁹.

Los dos casos anteriores muestran cómo, a través de los bonos VSS, sea posible reforzar en los proyectos GG el pilar de la inclusión social, por ejemplo, a través de iniciativas que promuevan el empleo de población en situación de marginalidad, o promover el liderazgo femenino en las empresas.

27. Recién en 2019 el BCIE llevó a cabo la primera emisión de US\$375 millones en bonos verdes.

28. Iniciativa que impulsa la creación del Mercado Regional de Deuda <https://www.bolsadevalores.com.sv/index.php/centro-de-informacion/noticias/762-varios-paises-con-interes-en-el-mercado-integrado-de-valores-de-el-salvador>

29. El BID y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) han apoyado la emisión, en octubre 2020, del bono social con enfoque de género de FIRA.

En este sentido, es útil recuperar la experiencia que el programa EUROsociAL+ ha madurado en los negocios de triple impacto³⁰ —actividades económicas que buscan generar un impacto positivo a nivel social y ambiental sin dejar de lado la rentabilidad económica— con el mapeo de las iniciativas de esta naturaleza más destacadas en ALC, como aquellas que construyeron ecosistemas que articulan al sector privado con la sociedad civil para promover negocios de triple impacto a través de políticas públicas.

Las instituciones públicas como emisoras de bonos de impacto social: una oportunidad para cofinanciar las políticas sociales y fortalecer la institucionalidad social

Un bono de impacto social es un tipo particular de bono con el que el sector público recauda liquidez para pagar a quienes brindan servicios de bienestar. Su peculiaridad reside en el mecanismo de remuneración del capital invertido, llamado “pago por resultado”: quien compró el bono, de hecho recibirá un rendimiento financiero vinculado a la consecución de un determinado resultado social. La idea de fondo es que, solucionando un problema social, se evita un coste para la sociedad, y gracias a este ahorro la administración pública puede permitirse remunerar a los inversores.

Un ejemplo interesante viene de la experiencia de la ciudad de Manchester, la cual emitió el *Greater Manchester Social Impact Bond* (GM SIB), una iniciativa de financiamiento para reducir el número y apoyar a las personas que viven en la calle para que puedan acceder a un alojamiento. El resultado fue ampliamente exitoso e implicó un beneficio tanto en términos fiscales (reducción de gastos para asistencia a personas en la calle) como en términos sociales y de valor público³¹ (es decir, aumento de la inclusión laboral, reducción de las dependencias de sustancias, mejora de las condiciones de salud, etc.).

Se sugiere evaluar la posibilidad de utilizar los bonos de impacto social en algunas iniciativas GG tales como *Fondo MiVivienda* en Perú, el que apunta a mejorar la condición de la vivienda en el país andino. La aplicación de estos instrumentos permitiría no solamente un aumento y diversificación de las fuentes de financiamiento de dichas iniciativas, sino también permitiría fortalecer la institucionalidad de las autoridades de los países de ALC. Esto debido a que las autoridades emisoras, para el acceso al mercado de capitales, exigen altos estándares de transparencia, claridad en el uso de los recursos y rendición de los resultados.

30. Se vea al respecto <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/mapeo-regional-sobre-iniciativas-de-negocios-e-inversiones-de-impacto-social-y-ambiental-en-america-latina/>

31. En el caso específico, el bono apoyó un proyecto en pequeña escala, con 432 personas beneficiarias, recaudó inversiones de *One Manchester*, *Trafford Housing Trust* y un grupo de organizaciones con motivación social, como *Greater Manchester Pension Fund*, *Pilotlight*, *Big Society Capital* y *European Investment Fund*.

Los bonos vinculados a la sostenibilidad (SLB): premios para resultados en ámbito social

La emisión de los SLB y su tasa de interés están atadas a indicadores clave de desempeño (*KPI – key performance indicator*), como la reducción de emisiones en una determinada cantidad anualmente. El premio para el emisor que consigue lograr el objetivo es la reducción de la tasa de interés. El Gobierno de Uruguay emitió un Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático (BIICC). Se trata del primer bono vinculado a la sostenibilidad (SLB) global que incorpora una estructura de tipos de interés bidireccional. El cupón del bono puede aumentar si el país no cumple con los objetivos establecidos en el marco de la emisión, mientras que el país podría beneficiarse de una reducción del cupón si se superan los objetivos ambientales.

Se puede evaluar la posibilidad de emitir bonos SLB vinculados a objetivos sociales con un mecanismo de premios asociados a la consecución de dichos objetivos.

Bonos Transición

Aunque estos tipos de bonos representen apenas el 1% del mercado VSS en ALC, es importante notar como actividades como la minería o la extracción de hidrocarburos sean aún muy relevantes en la economía regional. Para muchos países de ALC una transición inmediata hacia una economía a emisiones cero puede ser una opción poco viable. Por esta razón, se sugiere evaluar la posibilidad de acompañar —con asistencia técnica específica— el desarrollo de estos bonos según planes de transición justa creíbles y hojas de ruta sectoriales específicas para industrias intensivas en carbono.

3.4 Dimensión social en las inversiones del BEI

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución de la Unión Europea encargada de financiar proyectos que contribuyan a lograr los objetivos de la Unión, tanto dentro de la UE como en terceros países. Es un actor clave de la GGIA, pues administra el *Global Gateway Fund* (GGF), uno de los instrumentos financieros de la GGIA, con un valor de aproximadamente 400 millones de euros.

En la implementación del GGF, el grupo BEI aplica su Política Ambiental y Social, basada en principios y normas de evaluación teniendo como horizonte objetivos sociales (junto con otros objetivos vinculados a la protección del medio ambiente y a la

mitigación del cambio climático) muy similares³² a los que han animado programas de la UE como Eurosocial.

Con respecto a la metodología de evaluación y seguimiento implementada por el Banco Europeo de Inversiones (sintetizada en el siguiente cuadro), se recomienda, para cada proyecto GGIA: (1) verificar su efectiva adopción e implementación; (2) analizar etapas y contenidos, con el fin de una eventual integración con medidas que no estén previstas por el BEI; (3) coordinar con los encargados BEI de la evaluación de impacto social-climático-ambiental las respectivas actividades de acompañamiento y control.

Por lo anterior, a la hora de evaluar cómo fortalecer el eje social de un proyecto GGIA, es importante tomar en cuenta los principios y normas del grupo BEI, puesto que es probable que estos estén de alguna forma vigentes en el sistema de aprobación y seguimiento de proyectos del GGIA. En este caso, la convergencia entre política del BEI y sistema de monitoreo y evaluación del Programa Sociedades Inclusivas podría ser clave para una plena integración de un “eje social” en la realización de las inversiones.

El proceso de evaluación de financiación del BEI según su Política Ambiental y Social

El BEI se ha comprometido a respetar los requisitos de su Política Ambiental y Social también a la hora “de combinar la financiación del BEI con la de otras fuentes financieras... así como cualesquiera otros requisitos adicionales relacionados con los aspectos ambientales, climáticos y/o sociales, según lo acordado específicamente entre el BEI y dichos socios financieros”³³

Estos principios se aplican también fuera de la UE: “En el caso de las operaciones fuera de la UE, las obligaciones que deberán figurar en el contrato de financiación incluirán una referencia a las Normas Ambientales y Sociales del BEI, cuando proceda, a elementos de la taxonomía de la UE, y estarán complementadas por las obligaciones de información y cualesquiera condiciones específicas que se determinen en el proceso de evaluación”³⁴

32. El Grupo BEI tiene entre sus fines estratégicos, la inclusión y el desarrollo social, la igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo justas, en coherencia con las políticas sociales pertinentes de la UE, Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Régimen Global de Sanciones de Derechos Humanos de la UE.

33. Banco Europeo de Inversiones, Política Ambiental y Social del Grupo BEI”. 2022. Pág. 8

34. Ibid., p.13

Entre los criterios sociales utilizados por el Grupo BEI para evaluar las solicitudes de apoyo financiero, vale la pena destacar: creación de empleo de calidad, promoción de la inclusión y la dignidad humana, protección de la salud, promoción del bienestar, respeto a los derechos humanos, no dañar el medio ambiente, no discriminación, reducción de las vulnerabilidades, promoción del rol de la mujer, protección de los menores.

Un elemento central de dichas normas es el uso de la evaluación de impacto (previsión) como instrumento de previsión para analizar de manera integrada los efectos esperados y los riesgos ambientales, climáticos y sociales. Además de la evaluación financiera previa, el Grupo BEI aplica 11 normas para analizar los impactos y los riesgos de tipo ambiental, climático y social: 1 – previsión de impactos y riesgos ambientales y sociales, 2 - participación de las partes interesadas, 3 - eficiencia en los recursos y prevención de la contaminación, 4 - biodiversidad y ecosistemas, 5 - cambio climático, 6 - reasentamiento involuntario, 7 - grupos vulnerables, pueblos indígenas y género, 8 - derechos laborales, 9 - salud y seguridad, 10 - patrimonio cultura, 11 - financiación intermediada.

Las normas 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 tienen una fuerte relación con los aspectos sociales de las inversiones, aunque es evidente que también dimensiones de carácter ambiental determinan impactos importantes en la vida de las poblaciones.

El BEI afirma que “cada proyecto financiado por el BEI será sometido a debida diligencia y supervisión del BEI en materia ambiental, climática y social”.³⁵ La evaluación previa de impactos ambientales, climáticos y sociales se basa en una primera clasificación de los proyectos según el nivel de riesgo: alto (implica una Evaluación técnica de Impacto Ambiental/Social y una decisión informada de las autoridades nacionales competentes); medio (implica considerar todas las posibilidades de mitigación, dejando a las autoridades competentes la decisión sobre la elaboración de una Evaluación técnica de Impacto Ambiental/Social), bajo (sin implicaciones negativas de carácter ambiental, climático o social).

Los impactos y riesgos identificados a través de la aplicación de las normas mencionadas deben ser tomados en cuenta desde la planificación del proyecto de inversión y ser verificados durante todo el ciclo de diseño e implementación del proyecto.

35. Ibid., p. 11

Para cada Norma el BEI establece una compleja serie de análisis con base en documentación y datos, algunos de los cuales deberán ser proporcionados por el promotor de la solicitud de apoyo financiero. También se indican los diferentes grados de riesgo y el tipo de evaluación previa necesaria, cuyas características dependen también del país interesado, diferenciando entre miembros de la UE, países de la ALC y resto del mundo y manteniendo como base de referencia los estándares establecidos por la Unión Europea para sus miembros.³⁶

El control del BEI sobre las implicaciones de los proyectos financiados para las dimensiones ambientales, climáticas y sociales no se limita a la evaluación inicial, sino que incluye un proceso de seguimiento permanente de cada proyecto hasta su finalización.

36. Los objetivos, ámbitos de aplicación, requisitos por grupo de países, procesos de evaluación, las características de los eventuales planes de gestión ambiental y social y demás medidas que el BEI considere necesarias están detalladas en Banco Europeo de Inversiones, Normas ambientales y sociales. Febrero 2022. https://www.eib.org/attachments/publications/eib_environmental_and_social_standards_es.pdf

4. Recomendaciones para reforzar la dimensión social en la GG

Dimensión social como aspecto esencial de la GGIA. La dimensión social de la GGIA atañe a las cinco áreas de inversión prioritarias, y no solamente a aquellas por definición de talante social. El desarrollo de la dimensión social requiere que se incorporen dichos objetivos en el propio diseño de las iniciativas de inversión, la dimensión social debería ser parte de la gestación de las iniciativas ya desde su fase inicial, y no aparecer tan solo como un factor añadido o, peor aún, limitarse a ser un tema de las evaluaciones de impacto, durante o después de los períodos de ejecución.

Importancia de los instrumentos de medición. Para poder avanzar en este sentido, resulta indispensable adoptar instrumentos que permitan medir riesgos y oportunidades laborales y sociales para personas, sectores y territorios involucrados en la implementación de los proyectos de la GGIA. La estimación de los indicadores de los resultados sociales esperados y de los riesgos sociales de la inversión debería empezar desde las fases iniciales de programación e intercambio, pasando por el diseño ejecutivo, la puesta en marcha hasta alcanzar los niveles de plena operatividad.

Proceso GG participativo e estandarizado. El uso de estos instrumentos supone que el proceso de ideación, diseño, decisión y puesta en marcha se desarrolle conforme a procedimientos estructurados. Lo anterior implica la articulación de un proceso GG participativo y estandarizado. Todas las etapas del proceso deberían estar programadas, discutidas y gerenciadas desde un espacio organizado multiactor y multinivel, en la cual participen todos los sujetos públicos y privados del país socio, las empresas europeas y la delegación UE. Se propone que se constituya para cada proyecto una *comisión de pilotaje y monitoreo social* conformada por las instituciones y los actores sociales involucrados en las inversiones (sindicatos, organizaciones sociales, etc.).

Caja de herramientas. Para integrar un eje social a todos los proyectos, aprovechar las oportunidades y contrarrestar posibles impactos sociales y laborales desfavorables, se pueden adelantar algunas medidas que con alta probabilidad serán comunes a los proyectos que incorporen el eje social ya en la fase de diseño de las inversiones. La

mayoría de ellas tiene relación con el ámbito laboral, un conjunto de políticas activas y pasivas, puesto que la salvaguardia y la creación de empleo de calidad serán un objetivo de las inversiones GG. Las principales de ellas son:

- a. Prospección laboral sobre empleos directos e indirectos;
- b. Diseño de planes de empleos territoriales;
- c. Formación de competencias y servicios de intermediación para identificar y seleccionar la mano de obra calificada requerida.
- d. *Reskilling*, *upskilling*, recolocación laboral, refuerzo de los servicios de apoyo a las transiciones ocupacionales para trabajadores en riesgo o que han perdido empleo.
- e. Infraestructuras sociales en los lugares involucrados, combinando las inversiones duras en infraestructuras con inversiones blandas.
- f. Generación de distritos productivos con incentivos para la atracción, creación o modernización de las Pymes para la construcción de cadenas de suministro a escala territorial.
- g. Incentivos a empresas para contratar categorías determinadas de trabajadores para la adopción de tecnologías intensivas en mano de obra;
- h. Financiamiento a las personas para actividades de formación/capacitación, el autoempleo, el desarrollo empresarial.
- i. Subsidios a los ingresos o acceso a jubilación anticipada;
- j. Bonos para enfrentar el aumento de los costos de la energía y/o de transporte.

Bonos verdes, sociales y sostenibles (VSS) para fortalecer la dimensión social de la GGIA. Otros instrumentos útiles para acompañar la transición justa son las inversiones de triple impacto, la economía social y el uso de incentivos fiscales o a través del mercado de los bonos. Los bonos VSS pueden servir:

- para expandir los recursos de los proyectos GGIA, en consonancia con la lógica *blending* de las inversiones GGIA;
- construir un pilar social en proyectos GGIA inicialmente diseñados con otras finalidades;
- fortalecer la institucionalidad social en la región;
- promover premios en razón de los beneficios sociales que generan (a través de los bonos SLB).

El BEI: actor clave para fortalecer la dimensión social. Cabe destacar el rol de Banco Europeo de Inversiones (BEI) como ente financiador de la GGIA e institución comprometida en las políticas ambientales y sociales.

El valor añadido de la Unión Europea a nivel global. El desarrollo del eje social de la *Global Gateway Initiative Agenda* puede representar el valor añadido de la apuesta geopolítica de la GG y aumentar la capacidad de atracción de la propuesta europea. Es

decir, las inversiones GG que incorporen el valor social pueden reforzar el perfil y el *modus operandi* de la Unión Europea, resaltando el conjunto de valores, objetivos y también ideas de políticas públicas que la caracterizan a nivel global³⁷.

El GGIA es una ventana de oportunidades para conciliar los objetivos geopolíticos y de política industrial y de la UE con la dimensión social. La UE se ha caracterizado por su fuerte compromiso con la triple transición, digital-ambiental-social, en línea con los ODS, priorizando un abordaje de las inversiones y las acciones de apoyo a los países sin dejar a nadie atrás y basado en los derechos humanos. Por todo lo anterior, es importante incluir el eje social en los proyectos de la GGIA, tanto a nivel de principio, así como de metas concretas —en particular en ALC, cuyos índices socioeconómicos luego de la pandemia han mostrado graves retrocesos.

37. Nos referimos en particular a lo afirmado en el art. 2 del Tratado de la UE (consolidado 2010):“ La Unión se fundamenta en los **valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos**, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”; así como en art. 3: “La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”.

Bibliografía

- Banco Europeo de Inversiones, *Marco de sostenibilidad ambiental y social. Política Ambiental y Social del Grupo BEI*, 2022
- Banco Europeo de Inversiones, *Normas medioambientales y sociales*, febrero 2022
- Climate Bonds Initiative, *Latin America and the Caribbean Sustainable Debt State of the Market*, 2022
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), C. Álvarez, M. Pucheta y C. Bertranou, *La dimensión social de la transición justa en las experiencias europeas: retos y buenas prácticas para Chile y América Latina. Un estudio comparado*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/87), Santiago, 2023."
- European Commission, *Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships* (team working document), 2021
- European Commission, *Better regulation toolbox*, July 2023
- European Parliament, *Corporate due diligence and corporate accountability*, March 2024
- European Union, Policy Department, Directorate-General for External Policies, Carlos BUHIGAS SCHUBERT, Olivier COSTA, *Global Gateway: Strategic governance & implementation*, 2023
- European Union, *The European Commission inequality marker: Guidelines for the application and scoring of interventions*, 2023
- Eurosocial Programme for Social Cohesion, Sebastiano Sabato, Matteo Mandelli, Bart Vanhercke, *The Social-Ecological Dimension of the EU Recovery*, 2021
- GMCA, *Greater Manchester Entrenched Rough Sleeping Social Impact Bond Year 2 and 3 evaluation*, July 2021
- IEA, *The importance of focusing on jobs and fairness in clean energy transitions*, 2021
- IHRB, *Just Transitions for All: Business, Human Rights, and Climate Action*, November 2020
- ILO, David Robalino and Eléonore D'Achon, *Improving the impact of public policies and budgets on employment outcomes. Guide for the review of employment-related public expenditures and application to six pilot countries*, 2023
- ILO, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, 2015
- ILO, *The role of active labour market policies for a just transition. Just Transition, Employment, Labour Markets and Youth Branch & Green Jobs Programme*, 2023
- OECD, *Report on green, social and sustainability bonds issued by multilateral development banks and its use for infrastructure financing*, 2023
- OECD-DEV, *Towards a triple transition. Strategies for transformational European Development Action*. OECD 2023
- OECD, *Perspectivas económicas de América Latina 2023. Invirtiendo para un desarrollo sostenible*, OECD 2023
- ADAPT, Sara Prosdocimi, Margherita Roiatti, *Green skills in VET – A European project on green skills and vocational training in the public service sector kicks off*, 2021



EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 15 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



EUROSOCIAL Puente es un consorcio liderado por:



Elaborado por:

