

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de estrategias con los gobiernos locales de Brasil y promoción de una agenda operativa para el CCLIP Prosocial
▪ Número de CT:	BR-T1521
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gouvea Gomes, Livia (SCL/LMK) Líder del Equipo; Avila, Krysia A (LEG/SGO); Cecilia Siccha (SCL/LMK); Gaston Ferrin (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Rachter De Sousa Dias, Laisa (SCL/GDI)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A .
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	6 May 2022.
▪ Beneficiario:	República Federativa de Brasil, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses (Incluye periodo de ejecución y periodo de desembolso)
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre, 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas Consultores
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de la CT es apoyar el diálogo y las estrategias con los gobiernos locales de Brasil, promoviendo una agenda operativa para la División de Mercados Laborales SCL/LMK en el contexto de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) Programa de Modernización del Gasto Social en Brasil Prosocial (BR-O0009), aprobada el 16 de diciembre de 2020 por el Directorio del Banco (Resolución DE-159/20) y acuerdo firmado entre el Banco y la República de Brasil el 28 de diciembre de 2020 (CCLIP Prosocial). Los diálogos y estrategias se enfocarán en temas laborales y de seguridad social en Brasil, considerando a todos los actores de este ecosistema que incluye, además del Gobierno Federal (con el Ministerio de

Trabajo y Previsión Social - MTPS), los gobiernos locales, con sus secretarías de trabajo o lo que corresponda.

- 2.2 Brasil tiene una población de más de 213 millones de personas, cerca de un tercio de la población de América Latina y el Caribe (ALC), cuyo bienestar depende fundamentalmente de buenas oportunidades de empleo para la fuerza laboral y sistemas de pensión para los jubilados. Sin embargo, como región de ALC, Brasil enfrentó la crisis del COVID en un contexto de dificultades estructurales para crear buenas oportunidades de empleo y mejorar la cobertura de los sistemas de pensiones. El mercado laboral brasileño comenzó una trayectoria de deterioro en 2015 y desde 2016 ha registrado tasas de desempleo de dos dígitos. La desaceleración de la economía propició el recrudecimiento del desempleo, que promedió 7,2% entre 2012 y 2014, a un máximo de 13,9% en 2017<sup>1</sup>. También se interrumpió la mejora que tuvo el país en la tasa de formalización. De alrededor del 56% en la década de 1990, la informalidad alcanzó niveles por debajo del 44% en 2014, pero siguió creciendo, superando el 47% en 2019<sup>2</sup>. La pandemia de COVID-19 ha añadido desafíos más importantes, con la destrucción de alrededor de 11,3 millones de puestos de trabajo y una parte sustancial de personas que abandonan la fuerza laboral<sup>3</sup>. Actualmente, el nivel de empleo se ha recuperado en gran medida, pero hay indicios de que la calidad de estos nuevos puestos de trabajo es peor, con ingresos más bajos.
- 2.3 El hecho es que Brasil ha estado lidiando durante décadas con esto que debe abordarse con problemas estructurales. La productividad laboral de Brasil ha estado estancada durante décadas y actualmente es solo el 23% de la productividad laboral de EE.UU. Este nivel es mucho más bajo en comparación con países como Israel (66%) y Corea del Sur (63%) e inferior al de algunos pares de ALC, como Chile (42 %), México (35%), Uruguay (36%), y Colombia (26%)<sup>4</sup>. Estos desafíos son aún más intensos para las mujeres, que experimentan una tasa de desempleo más alta (13,7%, mientras que la tasa de los hombres es del 9,1%) e ingresos más bajos (el salario de las mujeres era sólo el 77,4 % del de los hombres, en los últimos datos publicados)<sup>5</sup>.
- 2.4 Además de todas estas consideraciones, Brasil es un país continental, con características muy diferentes entre sus regiones, estados y municipios. Por ejemplo, mientras la tasa de desempleo era del 4,3% en el estado de Santa Catarina, en los datos más recientes, ese número alcanzó la marca del 17,5% en Amapá, en el mismo período<sup>6</sup>. En algunas dimensiones, sabemos que existen diferencias en los servicios ofrecidos en cada localidad, por ejemplo: las tasas de colocación de los servicios públicos de empleo son bastante diferentes entre estados, oscilando entre el 6% y el 46% según el estado analizado<sup>7</sup>. Sin embargo, no está claro qué hay detrás de estas heterogeneidades y cómo se podrían escalar experiencias positivas o identificar y corregir acciones sin impacto. En cuanto a las habilidades de los trabajadores, hay poca información sobre las brechas entre la oferta y la demanda incluso a nivel de

---

<sup>1</sup> [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\) - PNAD Contínua.](#)

<sup>2</sup> Veloso, Peruchetti and Barbosa-Filho, 2022.

<sup>3</sup> [IBGE - PNAD Contínua.](#)

<sup>4</sup> Marco Sectorial de Mercados Laborales, 2021.

<sup>5</sup> [IBGE - PNAD Contínua \(Tabela 6396\); BGE - PNAD Contínua \(Tabela 5436\).](#)

<sup>6</sup> <https://painel.ibge.gov.br/pnadc>.

<sup>7</sup> [O'Leary et al, 2019.](#)

país, y especialmente a nivel local. En cuanto a los sistemas de seguridad social, el análisis individual de los estados apunta marcadas diferencias entre estados<sup>8</sup>.

- 2.5 De esta forma, lo que esta CT prevé es la construcción de nuevos canales de diálogo, con los gobiernos locales, y el fortalecimiento de los existentes, a nivel federal, para una comprensión plena de los desafíos y barreras para los trabajadores en Brasil. Se considerarán aspectos generales del país y aspectos específicos de las localidades, pero que en todo caso impactan en la vida de los trabajadores brasileños, en términos de empleabilidad, productividad, calidad del empleo y condiciones de vida.
- 2.6 **Alineación Estratégica.** Esta CT esta alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad a través de promover acciones para mejorar las condiciones de empleo, que afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables de Brasil; y (ii) Productividad e Innovación a través de apoyo a las estrategias de empleo y pensión con los gobiernos locales y el gobierno nacional de Brasil, considerando con resultados estudios y productos en los temas de acceso al empleo, calificación, seguridad y perspectiva de género. El programa también se alinea con el área transversal de: (i) Igualdad de Género a través de estrategias específicamente mapeadas para fortalecer a las mujeres trabajadoras o con potencial para ingresar al mercado laboral, promoviendo la importancia de la equidad de género para la calidad de vida de las mujeres y el crecimiento y la productividad agregados, con las actividades descritas en el Componente 3. También está en línea con el Marco Sectorial de Mercados Laborales (GN-2741-12) que tiene como metas que: (i) los ciudadanos de la región tengan más y más equitativas oportunidades para acceder a empleos formales con mejores expectativas salariales; y (ii) los trabajadores sean más productivos y, en consecuencia, obtienen salarios más altos y un empleo más estable. La CT también está alineada con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-7) en términos de abordar el desafío de expandir las oportunidades económicas de las mujeres aumentando la participación femenina en la fuerza laboral, cerrando las brechas de ingresos y de género entre hombres y mujeres, y mejorando el acceso de las mujeres a más empleos y ocupaciones productivas y mejor remuneradas.
- 2.7 La CT está alineada con la Visión 2025 (AB-3266), en los objetivos de mediano plazo de: (i) revitalizar el sector productivo; y (ii) promover el progreso social; y la prioridad de invertir en género y diversidad, a través de acciones que buscarán cuellos de botella y soluciones para mejorar las condiciones de empleo en Brasil, considerando la perspectiva de género en estos avances. Las actividades propuestas son congruentes con la estrategia de país para Brasil 2019-2022 (GN-2973), que busca reducir la desigualdad social y de oportunidades aumentando la eficiencia de las políticas públicas, mejorando la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud. Finalmente, se alinea con la Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14), en su área prioritaria de Desarrollo Social Inclusivo considerando los desafíos de la Exclusión y Desigualdad Social y la Baja Productividad e Innovación apoyando, a través de diagnósticos y diseños de soluciones operativas: (i) políticas y su implementación para hacer accesibles

---

<sup>8</sup> [Pellegrini, 2019.](#)

servicios de empleo de calidad a todos los segmentos de la población; y (ii) esfuerzos para promover la igualdad de género.

- 2.8 **Complementariedad con otras iniciativas.** La CT hará también una agenda operativa para SCL/LMK, en el contexto de Prosocial CCLIP. Prosocial tiene como objetivo fortalecer las capacidades de gestión y planificación de las instituciones que formulan y ejecutan el gasto social en Brasil, mejorando la calidad del servicio prestado a los ciudadanos, la eficiencia y la sostenibilidad del gasto social en Brasil. En el contexto de SCL/LMK, es fundamental abrir canales (que se construirán como se describe en el Componente 1) para impulsar esta agenda operativa a través del apoyo técnico a los gobiernos locales en la definición de sus desafíos, oportunidades y estrategias de empleo y pensiones que futuras operaciones que el BID pueda apoyar. La CT complementa también el trabajo del BID para preparar a los estudiantes con las habilidades necesarias para prosperar en un mercado laboral en constante cambio (IDB-TN-1328), que ha guiado el trabajo del BID en proyectos de EFTP (ATN/OC17398DR, ATN/OC-15890-CH, 4798/OC-BL), a través de estudios de diagnóstico y diseño de soluciones operativas en los ámbitos del mercado laboral. Además, la CT está alineada con las intervenciones existentes en las áreas de empleo y Enseñanza Media en Brasil (2933/OC-BR, 2992/OC-BR; ATN/OC-14492-BR, ATN/JO-14326-BR, ATN/TV-18513-BR y ATN/TV-18514-BR), a través de los estudios y diseños de soluciones operativas, que considerarán como insumos las lecciones aprendidas de estas intervenciones anteriores. La CT tiene complementariedad con otras estrategias para fortalecer intermediación laboral (ATN/OC-17125-BR) y la creación de evidencia de políticas públicas en Brasil (ATN/OC-15821-BR), y (ATN/OC-18762-BR y ATN/OC-18763-BR), en la medida en que considerará resultados para Brasil y su aplicación al contexto de los gobiernos locales.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Esta CT aportará US\$200.000 de financiamiento no reembolsable, por la Ventanilla 2, Área prioritaria 5: Desarrollo Social Inclusivo (W2E) del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP), ejecutado en 36 meses. Esta CT ha sido diseñado en 3 componentes que se describen a continuación:
- 3.2 **Componente 1: Conocimiento y comunicación estratégica (US\$90.000).** Este componente financiará materiales de conocimiento y su difusión a través de talleres, seminarios y otros eventos destinados a fortalecer el diálogo con los gobiernos. El objetivo es precisamente crear canales con los gestores de las políticas dirigidas a los trabajadores, además de fortalecer las existentes, a través de un apoyo técnico de alto nivel. Se buscará identificar desafíos y oportunidades en el ámbito de las políticas públicas de los gobiernos locales, o con el gobierno nacional de Brasil, considerando los específicos como acceso a empleos, calificación, pensiones, por ejemplo. Los estudios serán conducidos en estrecha coordinación con los gobiernos involucrados, para que presenten al final conocimiento estratégico para ellos, y que puedan servir en futuros programas y proyectos. Se pretende trabajar con al menos tres gobiernos en este componente, que se priorizará, por ejemplo, de acuerdo con la capacidad institucional identificada y el alineamiento estratégico y el compromiso que tengan con los temas del mercado laboral. Los productos serán notas técnicas y eventos de diálogo.

**3.3 Componente 2: Diagnóstico y diseño de soluciones operativas (US\$70.000).**

Este componente financiará estudios de diagnóstico, elaboración de planes de trabajo y *policy briefs*. El objetivo de este componente es brindar asistencia técnica directa a los gobiernos (locales o nacional) de Brasil que buscan identificar y abordar las vulnerabilidades en sus mercados laborales y sistemas de pensiones, y con eso, explorar las barreras que afectan a los trabajadores en el país, dando especial énfasis a aspectos que aún no han sido dilucidados en su totalidad por los estudios existentes, como se explica en la sección II. Además, el objetivo de este componente es una producción de conocimiento más enfocada en soluciones operativas. Más allá de los diagnósticos, considerarán, por ejemplo, opciones de políticas para solucionar los problemas, recomendaciones sobre las mejores estrategias considerando todo el contexto, dimensionamiento de impacto, y otra información que se considere importante para la toma de decisiones. Se pretende sentar las bases para el diseño de un proyecto en el tema de mercado laboral y/o seguridad social. Se tiene la intención de trabajar con al menos dos gobiernos en este componente. Serán priorizados, por ejemplo, los que tienen diálogo estructurado con el BID (a través del componente 1 o de otras experiencias anteriores), o también considerando aspectos de la capacidad institucional y el compromiso que tienen con los temas del mercado laboral. Los productos serán *policy briefs* completados y presentaciones entregadas.

**3.4 Componente 3: Apoyo a las mujeres trabajadoras (US\$30.000).**

Este componente financiará estrategias específicamente para fortalecer las mujeres trabajadoras o con potencial para ingresar al mercado laboral. En ese sentido, además de abordar cuestiones del mercado laboral brasileño ya bien establecidas, buscará promover la importancia de la equidad de género para la calidad de vida de las mujeres y el crecimiento y la productividad agregados. La motivación de este componente es que las mujeres enfrentan condiciones más difíciles en el mercado laboral en Brasil, como se explica en la sección II. Al igual que en el Componente 2, se prevén estudios que consideren elementos operativos, tales como elementos como la posible logística del proyecto, las necesidades de capital, los principales desafíos y otra información que se considere importante para la toma de decisiones. Las actividades pueden desarrollarse en el ámbito de las realizadas en el Componente 2 (como una extensión, considerando aspectos de género) o pueden separarse. Los productos serán *policy brief* completado y presentaciones realizadas.

### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
<b>Componente 1. Conocimiento y comunicación estratégica</b>	Creación de canales con los gestores de las políticas dirigidas a los trabajadores, y fortalecimiento de las existentes, a través de un apoyo técnico de alto nivel	US\$90.000.00	US\$90.000.00
<b>Componente 2. Diagnóstico y diseño de soluciones operativas</b>	Asistencia técnica directa a los gobiernos de Brasil que buscan identificar y abordar las vulnerabilidades en sus mercados laborales y sistemas de pensiones	US\$70.000.00	US\$70.000.00
<b>Componente 3. Apoyo a las mujeres trabajadoras</b>	Promover la importancia de la equidad de género para la calidad de vida de las mujeres y el crecimiento y la productividad agregados	US\$30.000.00	US\$30.000.00
<b>Incidentes</b>		US\$10.000.00	US\$10.000.00
<b>Total</b>		<b>US\$200.000.00</b>	<b>US\$200.000.00</b>

#### IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud de la República Federal de Brasil, a través del MTPS, el Organismo Ejecutor de esta CT será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siguiendo lo establecido en el Procedimiento para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica y Asuntos Relacionados (OP-619-4). El beneficiario de la CT será la República Federativa de Brasil, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La CT estará a cargo de las secretarías de trabajo del MTPS o de los gobiernos locales, y sus equipos técnicos. La capacidad institucional, así como la experiencia técnica y operativa del Banco en el ámbito de los temas de protección social y políticas de empleo, serán clave para acompañar de manera efectiva la implementación de las actividades previstas en esta CT. La elaboración y ejecución se hará en estrecha colaboración con la División de Género y Diversidad (SCL/GDI), considerando todo el potencial ganado en el trabajo intersectorial, considerando especialmente los aspectos de género y diversidad. El BID mantendrá un diálogo cercano y constante con las contrapartes gubernamentales a lo largo de todas las etapas de ejecución.
- 4.2 **Adquisiciones:** Las adquisiciones a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) sección AM-650 del Manual Administrativo "Fuerza de Trabajo Complementaria" para consultores individuales; (b) Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y sus Directrices Operativas (OP-

1155-4) para firmas consultoras; y (c) Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-28) para logística y otros servicios relacionados.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Los riesgos identificados para la CT son tres: (i) en algunos gobiernos locales no hay una secretaría de trabajo definida, y los temas se asignan dentro de la secretaría de desarrollo u otras, lo que puede dificultar el diálogo. Para mitigar este riesgo, preferiremos trabajar con gobiernos que ya tienen un equipo bien definido a cargo de los temas de empleo y pensiones (aunque como parte de otra secretaría); (ii) en 2022 habrá elecciones para los gobiernos nacional y estatal, por lo que puede haber cambios en la gestión de las políticas en estos ámbitos y esto podría llevar a la discontinuidad de las actividades de la CT. Para mitigar este riesgo, siempre buscaremos involucrar a un equipo técnico más permanente de los gobiernos; y (iii) eventos imprevistos relacionados con la crisis del COVID-19 pueden impactar la implementación de acciones. Para mitigar este riesgo, estaremos atentos al escenario para garantizar la implementación de todas las acciones de manera segura. Se aplicarán, por ejemplo, estrategias híbridas, semipresenciales o incluso totalmente remotas, aprovechando experiencias exitosas de otras operaciones del Banco que se han desarrollado en contextos similares.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 Ninguna.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

Esta Cooperación Técnica (CT) no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - BR-T1521](#)

[Matriz de Resultados - BR-T1521](#)

[Términos de Referencia - BR-T1521](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1521](#)