

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

PROGRAMA DE BECAS

(PR-L1086)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Jorge von Horoch (ICS/ICS), Jefe de Equipo; Pablo Angelelli (CTI/CUR), Jefe de Equipo Alterno; Cristina Celeste Marzo (LEG/SGO); Mariano Lafuente, Alejandro Pareja, Melissa Gonzalez (ICS/ICS); Paolo Valenti (ICS/CCO), Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR); Pedro Garay, Alberto de Egea Pérez y Mariano Perales (CSC/CPR), Carolina Vera (CSC/CPR), Sebastián Villarreal y Jaime Jara (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Becas	
Número del Proyecto:	PR-L1086	
Equipo de Proyecto:	Jorge von Horoch (ICS/ICS), Jefe de Equipo; Pablo Angelelli (CTI/CUR), Jefe de Equipo Alterno; Cristina Celeste Marzo (LEG/SGO); Mariano Lafuente, Alejandro Pareja, Melissa Gonzalez (ICS/ICS); Paolo Valenti (ICS/CCO), Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR); Pedro Garay, Alberto de Egea Pérez y Mariano Perales (CSC/CPR), Carolina Vera (CSC/CPR), Sebastián Villarreal y Jaime Jara (consultores).	
Prestatario	República del Paraguay	
Organismo Ejecutor:	República del Paraguay por intermedio de su Ministerio de Hacienda	
Plan de Financiamiento:	BID (Capital Ordinario):	US\$20,0 millones
	Contrapartida Local:	US\$20,0 millones ¹
	TOTAL:	US\$40,0 millones
Salvaguardias:	Políticas Identificadas: N/A	Categoría: “C”

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes y Justificación.** Paraguay cuenta con una de las economías más dinámicas de la región y una sólida situación macroeconómica². El crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) en la última década (2003-2013) de 4,8% casi triplica el crecimiento promedio en la década anterior (1992-2002) de 1,8%³. En cuanto al PIB per cápita, este creció 3,7 veces de US\$1.136 en 2003 a US\$4.252 en 2013⁴. A pesar de condiciones externas menos favorables, Paraguay seguirá entre las economías más dinámicas de la región con crecimiento promedio proyectado para el periodo 2014-2018 de 4,5% al año⁵.
- 2.2 Una década de buen desempeño económico está comenzando a mostrar resultados positivos. La pobreza extrema, inelástica al crecimiento económico por varios años, se reduce de 18.0% en 2011 a 10,2% en 2013. La pobreza total se reduce en similar magnitud de 32,4% en 2011 a 23,9% en 2013⁶. El principal reto que se plantea el Gobierno es consolidar una estrategia de desarrollo sostenible para seguir reduciendo la pobreza, lograr un crecimiento económico inclusivo, e insertar al Paraguay en el mundo en forma adecuada⁷. Para ello, uno de los numerosos desafíos a enfrentar es acelerar el tránsito a una economía del conocimiento que fomente la diversificación productiva, la competitividad y la innovación.
- 2.3 Avanzar hacia una economía del conocimiento requiere contar con recursos humanos avanzados (RHA). Sin embargo, la brecha de Paraguay con respecto a

¹ El aporte local provendrá del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (Ley N°. 4758/2012).

² FMI. Paraguay: 2013 Article IV Consultation-Staff Report (Febrero, 2014).

³ BCP/FMI-WEO actualizado Abril 2014.

⁴ Banco Central de Paraguay.

⁵ FMI. Paraguay: 2013 Article IV Consultation-Staff Report (Febrero, 2014).

⁶ Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la DGEEC.

⁷ Paraguay 2014-2030: Plan Nacional de Desarrollo.

la media de la región en el número de graduados en maestrías y doctorados por cada 1,000 habitantes de la Población Económicamente Activa (PEA) es del 20%. Esta brecha se duplica (40%) en las áreas de ciencias naturales y exactas, ingenierías y tecnologías⁸. Adicionalmente, las empresas manifiestan dificultades para encontrar trabajadores calificados para tareas más sofisticadas así como mandos medios y gerentes bien formados⁹. El Informe de Competitividad Global 2014-2015 resalta esta falencia al señalar que de 16 factores que dificultan hacer negocios en el país, la inadecuada educación de la fuerza laboral ocupa el tercer puesto en orden de importancia¹⁰.

- 2.4 Paraguay está realizando esfuerzos por mejorar la calidad de la educación a todos los niveles a través de: (i) la capacitación de docentes y la adecuación curricular para mejorar el aprendizaje; (ii) afianzar la gestión de las políticas educativas entre los niveles nacional, departamental y local; (iii) proveer infraestructura y tecnología a establecimientos educativos y de formación docente; (iv) fortalecer los programas de formación técnico-profesional; (v) mejorar las condiciones para la inclusión de personas con discapacidad en el sistema educativo; e (vi) implementar estándares de evaluación institucional, de aprendizajes y de desempeño. Con recursos del Presupuesto General de la Nación, el Estado financia becas de estudio a través de 53 instituciones públicas (incluyendo Ministerios, Secretarías, entes descentralizados, Universidades y Gobiernos Departamentales) y brinda apoyo económico a jóvenes en situación vulnerable para acceder o continuar la educación superior¹¹. Adicionalmente, Paraguay crea en 2012 el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI)¹².
- 2.5 Estos esfuerzos requerirán de tiempo para mostrar resultados. El desafío por lo tanto es: ¿cómo acelerar la formación de RHA que el país precisa? Una solución posible es fomentar la formación de RHA en centros de excelencia en el extranjero otorgando becas de postgrado en áreas prioritarias para el desarrollo¹³. Ello contribuiría a suplir la demanda por RHA en tiempos relativamente breves¹⁴. Existe evidencia sobre la efectividad de los programas de becas de postgrado en el extranjero como instrumento de política para formar RHA¹⁵. China, Corea e India son experiencias exitosas de países que becaron estudiantes a centros de excelencia en el extranjero¹⁶. Varios países de la región también han desarrollado programas similares¹⁷. El Gobierno de Paraguay ha decidido integrarse a este grupo de países, para lo cual ha solicitado el apoyo del Banco para desarrollar un programa becas de postgrado en centros de excelencia en el extranjero.

⁸ Estimación en base a datos de RICYT 2011(www.ricyt.org).

⁹ Encuesta a 41 gremios de la Unión Industrial Paraguay. 2012.

¹⁰ Informe de Competitividad Global 2014-15. www.weforum.org.

¹¹ Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación. Julio 2014.

¹² Creado por Ley 4758/12, el FEEI se financia con recursos de compensación por cesión de energía.

¹³ Se considera RHA a personas con niveles 5, 6, 7 y 8 de la clasificación CINE 2011 (UNESCO).

¹⁴ Foxley, A. (2014): Desarrollo Inclusivo: Bases para una Estrategia Nacional Compartida: CIEPLAN.

¹⁵ Pages, C. (2010): *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom-UP*, Palgrave. Washington DC.

¹⁶ Rodríguez, G. (2013) "El Desarrollo de Capital Humano Avanzado en América Latina".

¹⁷ Argentina (<http://bec.ar/>); Brasil (<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf>); Chile (<http://www.becaschile.cl/>).

- 2.6 **Desafío.** El desafío principal que el programa busca solventar es aumentar la dotación de calidad de RHA en el país. El déficit de RHA se debe a: (i) la insuficiente oferta local de postgrados consolidados y de calidad¹⁸; (ii) el limitado número de docentes universitarios con formación de postgrado¹⁹; y (iii) limitadas oportunidades de estudio de postgrado en el extranjero debido a los elevados costos de matrícula y subsistencia; insuficiente dominio del idioma extranjero requerido para ser admitidos²⁰; y escasas becas disponibles para estudios de postgrado en el extranjero. Si bien el FEEI tiene recursos asignados para financiar becas de formación superior en el extranjero, dichos recursos no han sido utilizados debido a: (i) la superposición de normativa que regula la concesión de becas, lo cual generó confusión en la interpretación²¹; y (ii) la falta de un arreglo institucional adecuado para gestionar un programa de becas en el exterior de gran volumen. La participación del Banco servirá para: (i) desarrollar el arreglo institucional y normativo adecuado para la gestión sostenible del programa; y (ii) apalancar recursos del FEEI para el financiamiento de becas.
- 2.7 **Objetivo.** El objetivo general del programa es contribuir a mejorar la oferta de calidad de RHA en el país. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la cantidad de paraguayos con formación avanzada en centros de excelencia en el extranjero²²; y (ii) fortalecer la capacidad institucional del Estado para gestionar becas de postgrado en el extranjero.
- 2.8 **Componente 1: Becas de postgrado (US\$37.000.000).** Este componente financiará becas de estudio a paraguayos en centros de excelencia en el extranjero. Las becas financiarán estudios de postgrado en áreas prioritarias para el país. El financiamiento podrá cubrir gastos de matrícula, pasajes aéreos, seguro de salud, manutención, materiales académicos y cursos de nivelación de idiomas, entre otros. Los tipos de estudio posibles de ser financiados podrán incluir: doctorado, maestría, especialización, tecnicatura, y pasantía. Los principales criterios para la selección de los becarios serán el mérito académico y trayectoria laboral del postulante, la calidad y pertinencia del programa de estudio y su alineación con las prioridades del país²³. El programa aspira otorgar 1.000 becas de estudio. Se invitará al sector privado local a sumarse al programa cofinanciando becas.
- 2.9 **Componente 2: Desarrollo Institucional para gestionar becas en el exterior (US\$3.000.000).** El objetivo de este componente es desarrollar el arreglo institucional y las capacidades requeridas para gestionar el programa. La dirección estratégica del Programa estará a cargo de un Comité de Ministros (CM)

¹⁸ Solo 1 universidad cuenta con 2 programas de postgrado evaluados y acreditados por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior-ANEAES. Fuentes: ANEAES 2014.

¹⁹ Se estima que menos del 10% de los docentes posee maestría y menos del 3% doctorado, ANEAES (julio, 2014).

²⁰ Encuesta del Equipo de Proyecto a estudiantes. Octubre 2014.

²¹ Se encuentran vigentes: La Ley N° 4842/2012, que regula las becas otorgadas y/o administradas por el Estado y la Ley N°. 4758/2012, Que establece el FONACIDE y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

²² Se entiende por Centro de Excelencia a las Universidades consideradas en rankings internacionales de mejores universidades.

²³ Las áreas prioritarias, los criterios de selección, y los tipos de estudios serán definidos por el Comité de Ministros.

a ser creado para el efecto²⁴. El CM tendrá un Consejo Asesor (CA)²⁵. El CM se apoyará en una Unidad Ejecutora (UE) responsable por la administración de los recursos del programa. La UE estará ubicada en la Subsecretaría de Estado de Economía del MH que recibirá las inversiones requeridas para el fortalecimiento institucional. Actividades bajo este componente comprenden el desarrollo de: (i) la estructura organizacional incluyendo definición de roles y funciones; (ii) los procesos, manuales y reglamentos para la gestión de becas; (iii) el sistema de tecnología de información para automatizar procesos; (iv) los criterios de selección de becarios; (v) la campaña comunicacional; (vi) la estrategia de vinculación con centros de formación de excelencia mundial, el sector privado y otros gobiernos; y (vii) la evaluación del programa.

- 2.10 **Resultados Esperados.** El programa contribuirá a aumentar la dotación de calidad de RHA en el país. Los resultados esperados son: (i) mayor oferta de calidad de RHA formados en centros de excelencia en el extranjero en áreas prioritarias para el desarrollo; (ii) mejor inserción y proyección laboral del RHA formado bajo el programa; (iii) más paraguayos participando en redes internacionales de conocimiento; y (iv) un arreglo institucional consolidado para gestionar becas en el extranjero. Los beneficiarios directos incluyen a profesionales del sector público y privado, investigadores, docentes y técnicos becados por el programa. Igualmente serán beneficiados las instituciones del sector público y de educación y las empresas.
- 2.11 **Alineamiento.** El programa se encuentra alineado con 2 de los 3 ejes de acción del plan de gobierno; (i) crecimiento económico inclusivo; e (ii) inserción de Paraguay en el mundo. También se encuentra alineado con la Estrategia de País con Paraguay 2014-2018 (GN-2769), específicamente con el área prioritaria de gestión pública (párrafos 3.3, 3.30, 3.32 y 3.35) y en las áreas de acción transversal (párrafos 3.37 al 3.39). Es consistente con las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables. Asimismo, contribuirá al indicador de: “individuos beneficiados por programas que promueven una mayor productividad del mercado laboral”, bajo la prioridad sectorial de política social para la equidad y productividad, según lo establecido en el Marco de Resultados. También se alinea con la “Estrategia Sectorial de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social” (GN-2587-2) y con la “Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad” (GN-2588-4).

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para el diseño del programa se tendrá en cuenta el Programa de Apoyo al Servicio Civil (1776/OC-PR), el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación (1698/OC-PR) y el Programa de Especialización de

²⁴ La composición del CM estará sujeta a una definición del Gobierno pero en principio se considera que lo integren los Ministros de MH, MEC, CONACYT y STP.

²⁵ El CA estará conformado por líderes de la sociedad civil, sector privado y la academia.

Funcionarios Públicos (ATN/SF-11096-PR). Estos programas han incluido componentes de formación de RHA. El equipo de proyecto se beneficiará de las lecciones aprendidas en el diseño reciente de un programa similar²⁶.

- 3.2 El instrumento de financiamiento será préstamo de inversión con un periodo de ejecución de 6 años. No se prevé reconocimiento de gastos a cargo de la contrapartida o financiamiento retroactivo. La operación será *double booking* entre IFD/ICS y IFD/CTI. El Organismo Ejecutor (OE) del Programa será el Ministerio de Hacienda (MH). El MH cuenta con experiencia en gestión de programas de becas en el extranjero pues es el OE del Programa ATN/SF-11096-PR que financia becas de estudio de postgrado en el extranjero para la especialización de Funcionarios Públicos. El MH, como ente rector de las finanzas del Estado, se encuentra en una posición privilegiada para: (i) convocar, coordinar, arbitrar y articular a las instituciones del Estado involucradas en la formación de RHA evitando la fragmentación, duplicación y dispersión de esfuerzos; e (ii) identificar fuentes adicionales de financiamiento que posibiliten la sostenibilidad del programa en el tiempo.
- 3.3 **Temas críticos.** En el diseño del programa se prestará especial atención a los siguientes aspectos: (i) asegurar un arreglo institucional y normativo que garantice la adecuada administración del programa y su sostenibilidad en el tiempo; (ii) diseñar mecanismos de comunicación y apoyo para promover el balance de género, la participación de personas de pueblos originarios, con discapacidad, o en situación socioeconómica vulnerable; y (iii) identificar prácticas para la reinserción y arraigo del becario a su retorno.

IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo a la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703), la clasificación del programa es Categoría "C".

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé distribución del POD a QRR el 23 de enero del 2015, Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC el 17 de febrero del 2015 y la aprobación por el Directorio el 25 de marzo del 2015. Los costos de preparación se estiman en US\$109.330 (US\$56.920 en consultorías y US\$52.410 en misiones). El personal requerido será de 1,34 FTE (ver Anexo V).

²⁶ Programa de Becas en Ciencia y Tecnología - Bec.Ar -3066/OC-AR.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	von Horoch, Jorge Luis (JVONHORoch@iadb.org)
Project Title	Scholarship Program
Project Number	PR-L1086
Safeguard Screening Assessor(s)	Gonzalez, Melissa Maria Laura (MMGONZALEZ@iadb.org)
Assessment Date	2014-10-08

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy- OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Any part of the investment or component(s) is being co-financed.	(B.15)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	



Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.
Additional Comments:	

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Gonzalez, Melissa Maria Laura (MMGONZALEZ@iadb.org)
Title:	
Date:	2014-10-08

COMMENTS

No Comments

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Country	PARAGUAY
Project Status	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	von Horoch, Jorge Luis (JVONHOROCH@iadb.org)
Project Title	Scholarship Program
Project Number	PR-L1086
Safeguard Screening Assessor(s)	Gonzalez, Melissa Maria Laura (MMGONZALEZ@iadb.org)
Assessment Date	2014-10-08

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

DISASTER RISK SUMMARY	
Disaster Risk Category: Low	
Disaster/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No specific disaster risk management measures are required.

**ASSESSOR DETAILS**

Name of person who completed screening:	Gonzalez, Melissa Maria Laura (MMGONZALEZ@iadb.org)
Title:	
Date:	2014-10-08

COMMENTS

No Comments

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 El objetivo general del programa es contribuir a mejorar la oferta de calidad de RHA en el país. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la cantidad de paraguayos con postgrado formados en centros de excelencia en el extranjero; y (ii) fortalecer la capacidad institucional del Estado para gestionar becas de postgrado en el extranjero.
- 1.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C”.

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
Opciones técnicas y de diseño	Preparación de los instrumentos de gestión del programa	En preparación.	En preparación.
Opciones técnicas y de diseño	Preparación del diseño de la arquitectura institucional del programa y el plan de desarrollo de la operación.	En preparación.	En preparación.
Opciones técnicas y de diseño	Preparación del estudio de oferta y demanda	En preparación.	En preparación.
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Evaluación Económica y diseño de la evaluación de impacto de la operación.	En preparación.	En preparación.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).