

*La educación como
catalizador del progreso:*

*La contribución del
Banco Interamericano de Desarrollo*

**Making Education
a Catalyst for Progress:**

**The Contribution of the
Inter-American Development Bank**

abril de 1998
April 1998

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
Inter-American Development Bank
Sustainable Development Department

Este documento fue preparado por Claudio de Moura Castro, Juan Carlos Navarro, Larry Wolff y Marcelo Cabrol de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible.

This document was prepared by Claudio de Moura Castro, Juan Carlos Navarro, Larry Wolff, and Marcelo Cabrol of the Education Unit of the Sustainable Development Department.

Indice

<i>El momento propicio para la reforma de la educación</i>	<i>1</i>
<i>Instituciones, incentivos y rendición de cuentas</i>	<i>3</i>
<i>El valor de la información en la política educacional</i>	<i>4</i>
<i>Los maestros, socios en la reforma</i>	<i>5</i>
<i>La tecnología didáctica y sus perspectivas</i>	<i>6</i>
<i>Disponibilidad de recursos y arreglos de financiamiento</i>	<i>7</i>
<i>Medidas para facilitar la reforma: El diálogo sobre políticas, el “mercadeo social” y la formación de consenso</i>	<i>8</i>
<i>Apéndice A</i>	
<i>Apéndice B</i>	

Contents

A Time for Education Reform	1
Institutions, Incentives and Accountability	3
The Value of Information in Education Policy	4
Teachers: Partners in Reform	5
The Promise of Instructional Technology	6
Resource Availability and Financing Arrangements	7
Making Reform Happen: Policy Dialogue, Social Marketing and Consensus Building	8
Appendix A —Recent Evolution in IDB Lending for Education	9
Appendix B—Selected Sample of Educational Projects	11

El momento propicio para la reforma de la educación

Este es el momento de la educación en América Latina y el Caribe. En la región existe un creciente consenso acerca de la necesidad y la urgencia de la reforma, y si bien en muchos países están llevándose a cabo esfuerzos en este sentido, es mucho lo que todavía queda por hacer.

La reforma de la educación está impulsada por preocupaciones acerca del crecimiento, la productividad y la competitividad mundial, así como por las preocupaciones acerca de la equidad social. Después de más de una década de reformas económicas orientadas al mercado, el bajo nivel de instrucción de la mayor parte de la fuerza laboral y las grandes disparidades que se observan en las oportunidades sociales y económicas entre los ciudadanos continúan socavando el potencial de desarrollo de la región. A pesar de avances substanciales en la reducción del analfabetismo, en la mejora de la igualdad de género y en el acceso a la educación primaria, todavía el trabajo pendiente es considerable:

- *El aprendizaje* que se imparte en las escuelas sigue siendo notablemente deficiente, excepto en unas pocas instituciones: las instituciones educativas de la región figuran entre las calificadas como más deficientes por los dirigentes y los inversionistas internacionales. Los maestros carecen de entrenamiento y condiciones de trabajo adecuados.
- *La educación para la ciudadanía* muestra insuficiencias importantes para una población que vive en democracias nacientes o en consolidación. En una sociedad moderna, una buena educación no solo incluye el aprendizaje de las materias escolares, sino también una creciente conciencia de las reglas básicas de la ciudadanía.

- *La equidad:* las grandes brechas de ingresos se traducen en disparidades en las oportunidades educativas. Como resultado, la educación se convierte en un factor que refuerza las desigualdades en vez de reducirlas.
- *La preparación:* los jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral tienen una preparación deficiente en comparación con sus equivalentes en el Sudeste de Asia, y la brecha entre los dos grupos está creciendo. El porcentaje de niños que no logran completar el ciclo primario es casi el doble del que podría esperarse en función del nivel de ingresos de la región.

Sin embargo, estos déficits acumulados están movilizándose actualmente a un creciente segmento de la población, que incluye a los padres, los estudiantes, los maestros, las autoridades, las empresas y las organizaciones no gubernamentales. Estos grupos están demandando más recursos, nuevas políticas y mejores decisiones en el sector de la educación. Ello ocurre porque la educación es percibida cada vez más, y con razón, como un elemento vital para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades en el ingreso. Más allá de ello, constituye la incubadora natural y la salvaguardia de la ciudadanía y los valores democráticos contemporáneos.

Después de años de falta de innovación y de deficiente calidad, está gestándose un cambio sistémico, que asigna énfasis a la idea de la reforma en vez de simplemente aumentar los recursos de las instituciones y las prácticas vigentes. En América Latina y el Caribe, la educación no sólo está convirtiéndose en una verdadera prioridad presupuestaria, sino que está transformándose en una prioridad en la mente, la palabra y la acción de los dirigentes que cada vez

más invierten una sustancial influencia política y capacidad técnica en la revitalización de los sistemas educacionales y en el mejoramiento de sus niveles de desempeño. Cada vez más, la educación está siendo percibida como el principal catalizador del desarrollo.

Las reformas educacionales representan un particular desafío, dados los numerosos factores contextuales que las afectan. Los elementos sociales, culturales, políticos y de organización ejercen una importante influencia sobre la naturaleza de las reformas. Al mismo tiempo, se observan en la región condiciones muy diversas. Existen diferencias no sólo entre los distintos países, sino dentro de las diferentes regiones de algunos países. Para hacer las cosas todavía más complicadas, la reforma educacional puede tener lugar en varias dimensiones, y no está en modo alguno predeterminada en términos de contenido o de secuencia. Sin embargo, después de décadas de incrementos en la cantidad, actualmente las reformas están que la expansión de cobertura representa un desafío en algunos países, el acceso a la educación de calidad (y no simplemente el acceso) está convirtiéndose en la principal meta de la reforma.

El BID ha compartido con los países una larga trayectoria de desarrollo educacional, y más recientemente, de reforma educacional (véase el Apéndice A). A lo largo de tres décadas, y en particular en los años noventa, la participación del Banco en el sector de la educación ha evolucionado parcialmente, pasando de métodos verticales en la preparación y ejecución de programas, a un enfoque más participatorio en la provisión de los servicios. Al mismo tiempo, el Banco se ha desplazado de un enfoque casi exclusivo en la construcción y la infraestructura, a una preocupación más explícita por otros aspectos —gerenciales y pedagógicos— de la política educacional. El apoyo a la expansión y la cobertura se ha desplazado ahora a una mayor preocupación por el mejoramiento de la calidad, y de apoyar la supervisión y el control centralizados ha pasado a enfoques descentralizados y centrados en la escuela y la comunidad.

Estas modificaciones respaldan cambios similares en las prioridades y las políticas educacionales de los

países miembros. Varios países están encarando el desafío financiero y de organización de la reforma sistémica, y están comenzando a abordar el desarrollo de la educación secundaria. Ahora que se ha consolidado el flujo de estudiantes en la educación primaria, están volcándose a la capacitación y la educación vocacional, como resultado de la reestructuración económica que está llevándose a cabo en la región.

Sin embargo, aún queda mucho por hacerse en la esfera de la reforma educacional. En este documento se examinan algunos de los desafíos más importantes que enfrenta la región e ilustran las formas en que el BID está procurando respaldar los esfuerzos por superarlos. Se abordarán cinco principales aspectos:

- instituciones
- información
- docentes
- tecnología, y
- financiamiento.

Cada uno de ellos está directamente vinculado a uno o varios de los principales objetivos de mejorar la calidad, la equidad y el logro educacional.

Los incentivos y la estructura administrativa adecuadas constituyen un requisito de un sistema escolar eficaz y responsable ante las comunidades en que funciona. La rendición de cuentas, sin embargo, será prácticamente imposible sin una información clara, confiable y oportuna acerca de la forma en que las instituciones educacionales están proveyendo enseñanza y a qué costo están haciéndolo. Obviamente, los maestros son la clave de cualquier reforma que se lleve a cabo, desde que en última instancia son ellos quienes actuarán en las aulas y necesariamente deben hallarse en condiciones de producir los mejores resultados posibles, ya sea a través de la capacitación, los incentivos, el entorno escolar o el apoyo pedagógico. La enseñanza, a su vez, no puede concebirse exclusivamente a través de las líneas tradicionales de los recursos del aula: deben añadirse la educación a distancia, mediante procesos de enseñanza respaldados por la radio y la televisión, más el potencial aún en buena parte inexplorado de la

interconectividad y las computadoras, que ya está convirtiéndose en una parte importante del panorama educacional de la región. Para todo ello se necesitará un volumen sustancial de recursos: no sólo recursos adicionales, sino también un decisivo mejoramiento en el uso eficiente de los recursos ya disponibles, que con frecuencia se ven atrapados en sistemas que no están orientados a la eficiencia o a la conciencia de costos.

Por último, la reforma no se producirá sin un efectivo liderazgo y una amplia participación de la sociedad.

Será preciso incorporar deliberadamente a los procesos de reforma el diálogo de políticas y el desarrollo activo de grupos concernidos por la reforma educativa, como un requisito para su factibilidad política y su viabilidad a largo plazo. En la actualidad el BID participa activamente en todos estos frentes, y continuará teniendo una decidida presencia respaldando a los gobiernos de la región en sus esfuerzos por mejorar los sistemas educacionales (véase el Apéndice B).

Instituciones, incentivos y rendición de cuentas

La autonomía escolar constituye el centro de importantes esfuerzos de reforma, tanto al nivel primario como secundario, con frecuencia respaldada por una mayor descentralización. Esta es una tendencia regional que vale la pena estimular. No faltan enfoques innovadores en materia de autonomía y descentralización, muchos de ellos respaldados por el BID, como, entre otros, el programa de modernización de la educación básica de El Salvador, el programa de mejoramiento de la educación secundaria de Panamá, el programa de inversión y reforma de la educación en la Argentina, el programa de modernización de la educación secundaria del Uruguay y el programa de modernización de la educación básica de Venezuela.

El tema subyacente a estas reformas es el de la rendición de cuentas. Con frecuencia los sistemas educacionales altamente centralizados están fuera de

contacto con las necesidades de las comunidades locales. Los directores de las escuelas, los maestros y las asociaciones de padres, a su vez, no tienen voz acerca de la forma en que se administran y supervisan las escuelas. Estas sólo son responsables ante una autoridad educacional distante que raramente cuenta con la información necesaria para adoptar decisiones clave, y en cualquier caso, tiene escasa capacidad o motivación para hacerlo.

Las reformas que están llevándose a cabo confieren mayor autonomía y opciones a los funcionarios escolares. La autonomía les permite responder mejor ante los desafíos institucionales y satisfacer mejor las necesi-

dades de los interesados finales, los estudiantes y sus padres. De esta forma, el sistema educativo puede asumir la responsabilidad de producir los resultados prometidos. La descentralización puede proporcionar

Los nuevos proyectos y la estrategia del Banco en materia de educación superior

La estrategia del Banco en materia de educación superior reconoce una tendencia positiva hacia la diferenciación institucional. También compromete al BID en favor del respaldo a las reformas sistémicas que sean congruentes con las metas de mayor equidad, eficiencia en el uso de los recursos públicos, y sensibilidad frente a las necesidades sociales. Por ejemplo, ya están desarrollándose programas de este tipo en la Argentina (reforma de la educación superior técnica no universitaria) y en Venezuela (programa de desarrollo y transformación de la educación superior).

el impulso necesario en favor de una mejor rendición de cuentas. Si bien no está necesariamente vinculada a la autonomía, una mayor descentralización puede ser necesaria para estimular el proceso de autonomía escolar y quebrar la inercia burocrática que obstaculiza una mayor iniciativa e innovación.

La descentralización supone riesgos, como la pérdida del control de las políticas por parte de las autoridades nacionales, el incremento de las desigualdades interregionales, y la “captura” por parte de grupos de intereses. No obstante, muchas burocracias gubernamentales han demostrado una mayor capacidad para limitar la innovación que para corregir las prácticas deficientes al nivel de la escuela o del aula. El problema, entonces, es establecer incentivos que promuevan la innovación junto con mecanismos que aseguren una mejor rendición de cuentas y un mejor rendimiento. El logro de estas metas puede requerir la redefinición del papel del gobierno central. Se necesita un papel más decidido de este en materia de fijación de

normas, diseño de políticas, información y evaluación para complementar el fortalecimiento de las escuelas al nivel local.

Si bien este documento se concentra en los niveles educativos anteriores al superior, cabe señalar que muchos de los temas relacionados con la rendición de cuentas y el cambio institucional también se aplican a la educación terciaria. La necesidad de reexaminar la educación superior deriva del rápido crecimiento del número de estudiantes que se observa en todos los países de la región y el concomitante incremento en el número y el tipo de instituciones educacionales. Estas tendencias requieren que se adopten medidas para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones tradicionales frente a las necesidades y las prioridades, vincular las nuevas instituciones y los mercados laborales, y mejorar las normas de calidad de los cursos y programas que ofrecen las instituciones públicas y privadas. La existencia de mejores sistemas de evaluación y acreditación y de una mayor vinculación entre las instituciones y las comunidades es tan importante en el caso de la educación superior como en la educación primaria y secundaria.

El valor de la información en la política educacional

Sin una mejor información acerca de los sistemas educativos y los estudiantes prácticamente será imposible lograr mayor rendición de cuentas y participación de la comunidad. La información debe ser de amplio alcance y estar fácilmente disponible en los siguientes campos: i) estadísticas sobre insumos, productos, flujos, procesos y costos; ii) información sobre los productos del sistema, medidos a través de la evaluación de los estudiantes y su desempeño en el mercado laboral, y iii) resultados de

las investigaciones orientadas a la formulación de políticas sobre la relación que existe entre estas variables.

Creciente uso de pruebas estandarizadas

La región ya ha experimentado un gran adelanto en la aplicación de pruebas estandarizadas, aunque aún existen muchos aspectos que requieren mayor trabajo. Es preciso adoptar medidas para utilizar adecuadamente estas pruebas con el fin de mejorar la gestión y/o el desempeño en el aula, y crear vínculos entre la evaluación y la rendición de cuentas. Incluso en aquellos países en los que estas pruebas están más avanzadas, todavía no se ha resuelto el tema del uso y la difusión apropiados de la información proveniente de

La disponibilidad de información no es suficiente por sí sola. La mejor gestión, la mayor calidad y la sustentabilidad requieren que los interesados dispongan de la información pertinente. Además, la información debe ser fácil de utilizar y al mismo tiempo permitir comparaciones entre países, regiones e incluso entre escuelas.

Los interesados en el proceso educacional son usuarios cada vez más exigentes de información. Por ejemplo, los responsables de la formulación de políticas requieren análisis más sofisticados que vayan más allá del uso de indicadores estáticos de la matriculación, la cantidad de personal y el financiamiento. En la actualidad se están reevaluando los datos sobre el número de estudiantes matriculados desde la perspectiva de los indicadores de progresión y compleción. Las estadísticas de flujo están reemplazando a las estadísticas de acervo. La información relacionada con el personal está analizándose desde la perspectiva de las políticas sobre remuneraciones, los patrones de carrera y los perfiles de reclutamiento. Los estudios financieros, a su vez, están desplazándose del análisis de los recursos agregados a aspectos tales como el costo por estudiante y el costo de combinaciones de insumos alternativos.

La preocupación por la calidad y la rendición de cuentas también ha aumentado la demanda de mediciones de los productos del sistema. Los países de la región están realizando evaluaciones nacionales del aprendizaje de los estudiantes. Estas pruebas pueden contribuir a evaluar el progreso de los maestros, las escuelas, las municipalidades o los estados en el logro de las metas docentes y de otro tipo. Además, las pruebas pueden identificar problemas en los programas docentes y la instrucción en el aula, proporcionando orientaciones para los esfuerzos de reforma. Como un esfuerzo regional en este sentido, el BID

está financiando el Programa de Medición de Calidad de la Educación a Nivel Regional formulado por OREALC/UNESCO.

Se requieren investigaciones para medir y seguir las reformas educacionales. En este sentido, la información que ya están generando los sistemas educativos proporciona la materia prima para las investigaciones. Con demasiada frecuencia los esfuerzos de reforma ignoran el papel de la investigación sobre las políticas educacionales, que pueden proporcionar datos que mejoran la calidad y la relevancia de la información.

El papel del Banco: El BID ha respaldado reformas destinadas a mejorar la recopilación, el análisis y la difusión de información educacional. Se proporcionará apoyo para reemplazar o actualizar los sistemas existentes de información educacional. Un ejemplo es el programa de fortalecimiento de la gestión de la educación de Colombia. Estos esfuerzos serán integrales. Además de promover la recopilación, la provisión oportuna y el uso de datos clave—incluso el aprendizaje de los estudiantes— los sistemas deben explorar las relaciones causales a través de la investigación. El BID estimulará la participación de los países en las pruebas internacionales como la TIMSS, y en futuros estudios del IEA sobre educación cívica y lectura. El Banco también respaldará la cooperación en este campo entre países a través de la provisión de financiamiento para el intercambio internacional de personal y experiencias.

Los maestros, socios en la reforma

La reforma no es posible sin la participación y el apoyo de los maestros y las organizaciones que dan expresión a sus inquietudes. Después de todo, son los maestros los que ponen en práctica las innovaciones en el aula.

Para enseñar en forma efectiva, los maestros no sólo deben conocer el contenido de lo que enseñan, sino que también deben tener acceso a las técnicas pedagógicas más efectivas. A pesar del adelanto regis-

trado en la psicología cognoscitiva, aún es mucho lo que debe hacerse para seleccionar y adaptar estos adelantos en América Latina y el Caribe. Son numerosas las preguntas que pueden hacerse en materia de enseñanza: ¿se necesitan nuevas tecnologías de instrucción? ¿Cuál es la importancia de la enseñanza en equipo? ¿Cuál es el papel de los conocimientos académicos aplicados? Los proyectos del Banco ya están abordando algunos de estos temas. Si bien se reconoce la necesidad de realizar mayores investiga-

ciones y evaluaciones, están surgiendo algunas orientaciones básicas, como el énfasis en el desarrollo de los maestros basado en el aula. Se requiere un “enfoque de aprendizaje” que permita la acumulación de experiencias y la extracción de enseñanzas de política bien fundadas de las experiencias actuales.

La capacitación, sin embargo, es sólo uno de los factores que influye sobre el desempeño de los maestros. Otros factores como el papel de la supervisión, los incentivos, la responsabilización, las condiciones de trabajo, y en términos más generales, las regulaciones de carrera y los mecanismos de reclutamiento, selección y promoción de maestros permanecen en gran medida inexplorados. Estos otros factores, sin embargo, se prestan a intervenciones de política que podrían mejorar la enseñanza. Algunos países ya están abordando estos aspectos.

El papel del Banco: El BID ha respaldado decididamente los esfuerzos de las autoridades gubernamentales por mejorar la calidad del cuerpo docente. En la actualidad, uno de cada cinco maestros de la región ha recibido o se espera que reciba capacitación financiada por el BID. Además, casi todos los proyectos de educación que se hallan en ejecución en este campo contienen componentes de capacitación. No obstante, tanto dentro como fuera del Banco se observa una difundida insatisfacción por el impacto de esa capacitación, que conduce a la búsqueda de nuevos enfoques para el desarrollo de los docentes. Al mismo tiempo, el BID está realizando investigaciones sobre temas tales como salarios, incentivos y carrera de los maestros que se espera habrán de arrojar alguna luz sobre las futuras medidas de política. Se requieren esfuerzos de este tipo para identificar alternativas y buenas prácticas.

La tecnología didáctica y sus perspectivas

La tecnología y el manejo de la información son cada vez más fundamentales para el desarrollo económico y social. Es por lo tanto imperativo reformar los sistemas educacionales para que promuevan aptitudes cognitivas de más alto nivel, estimulen investigaciones y modos de operación basados en proyectos, y respalden estilos de trabajo que suponen una mayor colaboración. En la actualidad, el conocimiento de la tecnología puede equipararse a la lectura y las matemáticas como una de las destrezas esenciales para el éxito.

La tecnología de la información desempeña un importante papel en el proceso de cambio educacional, ampliando el acceso a nueva información, facilitando las investigaciones, y atrayendo el interés y la atención del estudiante. Además, a través de la tecnología, la educación puede llegar a poblaciones que normalmente están fuera del alcance de las instituciones tradicionales. La tecnología no constituye una panacea. De hecho, con frecuencia la combinación de

Tecnología didáctica

Hasta ahora, América Latina ha hecho un notable uso de la radio y la televisión en la educación y la capacitación a distancia. Ello se observa especialmente cuando se las utiliza fuera del entorno tradicional del aula. Muchos de estos programas son exitosos y eficientes desde el punto de vista del costo. Los programas de Telesecundaria en México, Telecurso 2000 en Brasil, Teleaprendizaje en El Salvador y la instrucción radial interactiva en Venezuela son particularmente interesantes. Dados estos antecedentes, América Latina y el Caribe deberían expandir y desarrollar una amplia gama de programas de educación a distancia que utilicen la radio y la televisión, tanto para incrementar la calidad del aprendizaje como para ofrecer nuevas oportunidades a los estudiantes. Existen posibilidades a todos los niveles, desde la educación preescolar hasta la universitaria.

la tecnología y la educación en gran escala genera nuevos problemas. En consecuencia, es preciso introducir cuidadosamente la tecnología en la educación, comenzando siempre con el problema educacional que debe abordarse, y concentrándose después en la definición de los objetivos y el contenido, procurando generar consenso, proveyendo adiestramiento e incorporando mucha retroalimentación.

El desarrollo de la computadora y la mayor conectividad mundial son verdaderamente extraordinarios. Pero su promesa de la educación aún no se ha cristalizado. Si bien numerosos experimentos en pequeña escala con computadoras han mostrado efectos positivos sobre el aprendizaje, el mayor uso de computadoras y del Internet puede no resultar eficiente desde el punto de vista del costo, especialmente en la enseñanza primaria y secundaria. En América Latina y el Caribe, los aspectos del costo y de los inadecuados recursos humanos revisten importancia crítica. Aún así, los rápidos cambios ocurridos en materia de costo y de tecnología hacen imperativo que se comience con proyectos piloto y se desarrollen programas educacionales de computación apropiados.

El papel del Banco: Hasta hace poco, el BID no había hecho mucho en materia de tecnología y educación. Durante el año pasado, sin embargo, el Banco encaró una importante iniciativa de tecnología de la información, *Informática 2000*. Dentro de la misma el Banco respaldó un seminario que se realizó en Cartagena, Colombia, en el que declaró su compromiso en favor de un mayor apoyo a la tecnología en la educación. Como resultado de ese seminario se publicó un libro titulado “La educación en la era de la información”.

En todas sus iniciativas, el BID respalda la tecnología a través de sus proyectos, cooperaciones técnicas y compartiendo información. Este compromiso se refleja en proyectos como los que se llevan a cabo en Barbados, Brasil y El Salvador. En sus proyectos de educación y capacitación, el BID identificará alternativas tecnológicas eficientes en función de los costos. También respaldará iniciativas regionales en coordinación y cooperación, y está considerando respaldar una iniciativa regional para incrementar los estándares de aprendizaje, especialmente en matemáticas y ciencias, a través de la tecnología.

Disponibilidad de recursos y arreglos de financiamiento

El adelanto en todos los frentes mencionados requerirá sustanciales recursos financieros. En promedio, la región gasta en educación lo que era de esperarse en función de su PIB. El promedio regional, sin embargo, oculta amplias variaciones. Los países del Caribe de habla inglesa se encuentran muy por encima de los niveles promedio, mientras que otros países de América Central y del Sur se encuentran muy por debajo. Algunos países que se vieron severamente afectados por la crisis de los años ochenta aún no han recobrado los niveles de gasto per cápita alcanzados hace veinte años.

Algunos países están avanzando en este campo. Chile, por ejemplo, se ha comprometido a incrementar en forma importante los recursos públicos destinados a la educación, además de extender el año escolar y la jornada escolar, junto con la puesta en práctica de programas orientados a fortalecer las escuelas. Se espera que otros países apliquen medidas similares en un futuro próximo, conscientes de la necesidad de alcanzar niveles similares a los que son típicos en los países de Asia oriental.

Una primera línea de acción debe ser lograr una mejor utilización de los recursos disponibles. La

región gasta no menos de US\$ 3.000 millones anuales para financiar la educación de los alumnos que repiten sus grados, un fenómeno persistente y difundido. Las normas o los procedimientos distorsionados de asignación presupuestaria originan una sistemática escasez de libros de texto y materiales didácticos, al tiempo que los maestros se quejan amargamente de que no están remunerados en forma adecuada. Los niveles más bajos de educación con financiamiento insuficiente coexisten con instituciones públicas de enseñanza superior que cuentan con amplio financiamiento. En este proceso, los estudiantes y los padres tienen muy poca voz en la forma en que se asignan los recursos.

Las distorsiones en la forma en que se administran los recursos también tienen consecuencias sobre la equidad. Los estudiantes de antecedentes socioeconómicos relativamente elevados obtienen títulos gratuitos en medicina, mientras que los que provienen de familias pobres no pueden seguir estudios universitarios por la falta de ayuda financiera. La educación rural obtiene menos recursos. Las clases medias y altas abandonan la educación pública, mientras se amplía la brecha en la calidad de la educación entre los pocos privilegiados y la población en general.

Los aspectos de financiamiento también se relacionan con los incentivos y la responsabilización. ¿Por qué las comunidades procurarían influir sobre el uso de

los recursos en las escuelas o los sistemas escolares cuando cuentan con escasa o ninguna información y poder de decisión? ¿Por qué las instituciones públicas habrán de tener una mayor conciencia de costos o diversificar sus fuentes de financiamiento si el gobierno sigue financiándolas plenamente año tras año? ¿Por qué un maestro habrá de mejorar su desempeño sin los incentivos apropiados para hacerlo? ¿Por qué un director de escuela habrá de interesarse en el manejo de los recursos escolares si tales recursos son asignados directamente por un centro alejado?

El papel del Banco: La modificación de los problemas de asignación de recursos y el financiamiento constituyen un requisito básico de la reforma educacional. El Banco está respaldando este cambio a través de sus préstamos. No sólo mediante el volumen de recursos que destina a la educación, sino también a través de los esfuerzos por mejorar la administración y los regímenes de incentivos para el uso de los recursos por parte de los interesados.

La tendencia reciente a considerar a la educación no sólo como una responsabilidad pública del gobierno sino de toda la sociedad, permite nuevos arreglos de financiamiento. La utilización de recursos privados para la educación y el desplazamiento de los subsidios de oferta a los subsidios de demanda constituyen importantes innovaciones en este campo. El Banco ha respaldado estos esfuerzos, como en los recientes experimentos que ha financiado en Colombia.

Medidas para facilitar la reforma: el diálogo sobre políticas, el “mercadeo social” y la formación de consenso

Una reforma efectiva no puede imponerse por decreto de arriba hacia abajo. Además, los responsables de la formulación de políticas necesitan adaptarse a la cambiante realidad durante la ejecución de la reforma. Cada país tiene un particular punto de partida, basado en su historia, su cultura y el nivel de corporativismo de sus principales grupos. Todos estos factores afectan directa-

mente los resultados de la reforma educacional.

La reforma también requiere liderazgo, aunque esto solo raramente resulta suficiente para asegurar su éxito. Los líderes deben crear consenso entre los burócratas y los empresarios, los sindicatos y la opinión pública, los directores y los maestros, así como entre los padres y los estudiantes. Estos participantes

serán quienes en última instancia habrán de interpretar y aplicar las reformas. Para tener éxito, la reforma debe procurar el compromiso y la participación de los interesados. La participación y el compromiso político son importantes fuerzas que sustentan el éxito del cambio educacional. Por lo tanto, el “mercadeo social” y la atención al proceso de diálogo de política y formación de consenso son importantes componentes de los esfuerzos de reforma.

Una importante enseñanza es que la reforma no puede dirigirse desde lejos. Si bien el BID o cualquier otro organismo multilateral pueden contribuir al proceso de formación de consenso, el éxito de la reforma reside en la iniciativa local.

Como un ejemplo, el proyecto PREAL/Diálogo Interamericano, financiado por el Banco, partió de la premisa de que grupos no gubernamentales de cada país pueden ser capaces, con cierto apoyo externo, de proveer liderazgo, capacidad de análisis y dirección estratégicas a reformas educativas, allí donde éstas escasean. De forma parecida, recientes proyectos del BID han incluido componentes de mercadeo social e inversiones en estudios de opinión pública y procesos de construcción de consenso, como un aspecto clave de la preparación y ejecución de proyectos de educación. Además, el BID ha emprendido también iniciativas regionales

para construir perspectivas comunes sobre los temas más importantes. Ejemplos de este tipo de actividades lo constituyen la conferencia regional sobre reforma educativa en Argentina, la conferencia sobre usos de la tecnología de información en la educación que tuvo lugar en Colombia y la próxima conferencia sobre educación en Centro América (que se ha venido organizando en conjunto con el gobierno de El Salvador y el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard). Las estrategias del Banco para sus préstamos en educación superior y ciencia y tecnología han incorporado extensas consultas y reuniones con grupos afectados. Este tipo de proceso consultivo será también seguido en el caso de las estrategias de educación básica y educación técnica.

En términos más generales, en la medida en que la educación se convierte en una prioridad para los gobiernos y la sociedad, y prolifera la innovación, el BID ocupa una singular posición para desempeñar un papel en la recopilación, la sistematización y la difusión de buenas prácticas en el campo de la reforma educacional. En este papel, el Banco puede hacer conocer los casos exitosos y los fracasos en beneficio de cada nuevo intento de enfrentar los desafíos de mejorar la enseñanza, la equidad y los niveles educacionales en la región.

Evolución reciente de los préstamos del BID para educación

Evolución de las inversiones en educación en relación con la cartera del Banco

Desde el año 1965 en el que el BID aprobó su primer préstamo para educación, un promedio de 5 por ciento anual de la cartera del Banco ha sido invertida en el área. En el mismo período, uno de cada cinco dólares invertidos en el área social fueron destinados a mejorar la educación en la región. Aunque el nivel de inversión en educación como porcentaje del total prestado y como porcentaje de lo destinado al área social ha permanecido constante, un análisis más detallado de las operaciones en esta área refleja importantes cambios cualitativos. Estos cambios son notables en los tipos de componente de inversión incluidos y en el nivel educativo (primario, secundario, etc.) al cual estas operaciones apuntaban.

Evolución de los préstamos para educación de acuerdo con la categoría de inversión

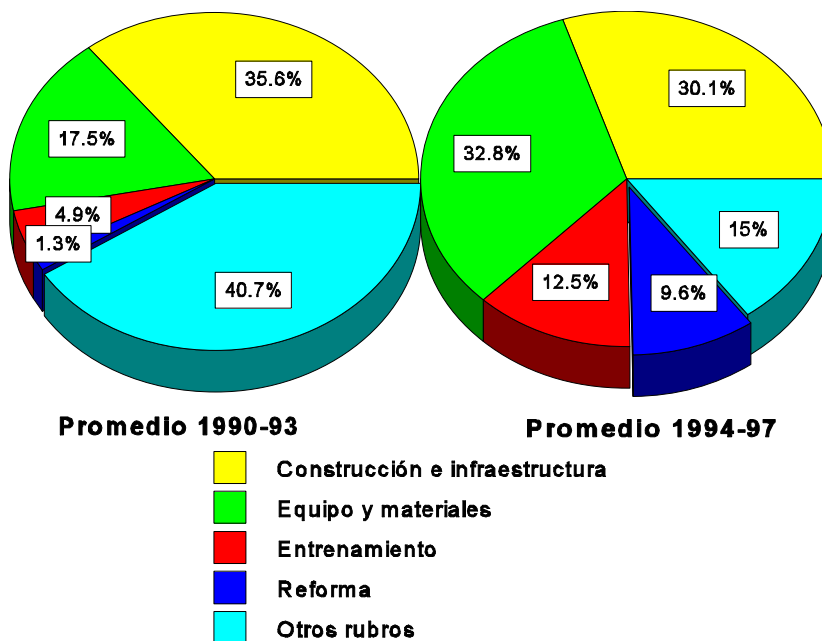
Como lo demuestra el Gráfico 1, la composición por categoría de inversión de la cartera del BID en educación ha experimentado cambios cualitativos muy claros a través del tiempo. Por ejemplo, aunque el porcentaje de inversión en infraestructura se ha mantenido relativamente constante (uno de cada tres dólares invertidos en educación en los últimos ocho años fueron destinados a la construcción de infraestructura), el foco de esta inversión ha cambiado.

En lugar de financiar la construcción

de nueva infraestructura, la inversión presente en este ítem otorga preferencia a la refacción de la infraestructura ya existente. El objetivo de este cambio cualitativo en énfasis es destinar la gran mayoría de los recursos para infraestructura a que se logre que el acervo infraestructural se adapte a los cambios que las reformas educativas han sancionado (como por ejemplo nuevos currículums, extensión de la escolaridad obligatoria, presiones en la demanda de pre-escolar, secundaria, etc.).

Por su parte, la categoría “equipamiento y materiales” ha experimentado un importante crecimiento en los pasados cuatro años lo que refleja la importancia que el BID le otorga a la compra, distribución y uso

Gráfico 1. Evolución reciente de los préstamos educativos del BID



de libros de texto y guías de enseñanza y aprendizaje. Además, ha emergido recientemente una tendencia que muestra que el Banco ha comenzado a financiar la adquisición y actualización de equipamiento como televisores, videocaseteras, computadoras, etc. Este equipamiento está siendo usado para educación a distancia o para experiencias piloto innovadoras que aprovechan la tecnología informática para mejorar la calidad de la enseñanza.

Por último, la categoría de inversión que presenta el crecimiento más marcado es la correspondiente a reforma y entrenamiento. Actividades de reforma incluyen aportes a la consolidación institucional y el mejoramiento de los sistemas de información y las de entrenamiento incluyen a docentes y no docentes cuyas actividades pueden potencialmente contribuir a mejorar el sistema de enseñanza. El énfasis en los componentes de reforma y entrenamiento es parte del esfuerzo del BID tendiente a diseñar programas más “integrados” que hagan posible la implementación sincronizada de actividades que se refuercen mutuamente como entrenamiento, exámenes e incentivos. El objetivo final es hacer la conexión entre enseñanza y aprendizaje más nítida de manera de dejar más claro el nexo entre responsabilidades y logros. En base a este objetivo, y especialmente después de la Octava Reposición, la reforma del currículum, por ejemplo, se conecta directamente con otros componentes como la producción de libros y materiales y el entrenamiento de maestros.

La preocupación por mejorar la cobertura está siendo gradualmente reemplazada por la preocupación por mejorar la calidad. Este cambio de enfoque se justifica dado que la región ha conseguido progresos más que considerables en el sentido de aumentar la cobertura. Los préstamos recientes del BID están diseñados para resolver los problemas de cobertura en la educación básica que todavía perduran usando diseños de políticas cuyo objetivo es mejorar la cobertura sin sacrificar, o aún mejorando, la calidad de la enseñanza.

Evolución de los préstamos para educación por niveles de educación

Desde una perspectiva histórica, los préstamos del Banco en apoyo de la educación han evolucionado considerablemente desde que se aprobó el primer préstamo que incluía componentes relacionados con la educación. Estos componentes, que se transformaron en préstamos para 1965, respaldaron la educación superior; el respaldo a la capacitación de maestros y la educación técnica y vocacional se hizo evidente a partir de 1967. Las inversiones del Banco en educación reflejaron la idea de que los limitados recursos disponibles para educación debían destinarse a los centros de excelencia existentes y previsibles en los países más desarrollados, contribuyendo de esta manera a las necesidades regionales y nacionales; el apoyo a los países más pobres y pequeños se reservó para el mejoramiento institucional y el desarrollo de liderazgo.

La concentración en la educación superior y técnica y vocacional se mantuvo en forma ininterrumpida hasta 1976. En ese año se otorgó el primer préstamo en respaldo de la educación primaria en Colombia, como parte de un proyecto de desarrollo rural integrado. Dada la realidad de la región en esa época —como ser, la matriculación en rápido crecimiento en el nivel primario— el ritmo de las inversiones del Banco en educación primaria se aceleró rápidamente.

Las tendencias evidentes desde la aprobación del primer préstamo para educación primaria (1967) ponen de relieve el gradual incremento de ésta, en comparación con la educación superior y la capacitación vocacional. Las inversiones en educación primaria han crecido a una tasa anual de casi tres veces la tasa global de inversiones del Banco en el sector de la educación.

En forma similar al crecimiento de la matriculación primaria registrado en los años setenta, en la actualidad la región experimenta un incremento de la matriculación secundaria. La evolución de esta tendencia justifica el nuevo énfasis asignado a los préstamos para educación secundaria, y también sugiere que el Banco debe estar preparado para

abordar el tema de la educación postsecundaria. Desde este punto de vista deben considerarse las nuevas operaciones que respaldan las reformas en materia de educación vocacional y técnica. Los actuales proyectos en este nivel reflejan la preocupación del Banco por proveer educación técnica de calidad a quienes tienen menos probabilidades de acceder a la educación superior. Estos proyectos también respaldan esfuerzos destinados a poner en práctica modelos innovadores que tienen por objeto integrar los niveles más altos de la educación secundaria con la educación postsecundaria.

Por lo tanto, como consecuencia de la mayor cobertura y el mayor progreso de los estudiantes en el nivel primario, muchos países están experimentando un gran incremento en la demanda de educación secundaria. El BID está ajustándose rápidamente a esta

tendencia. Los préstamos para la educación primaria están mostrando señales de nivelarse en la cartera del Banco hasta 1998. Aunque las inversiones del Banco en educación todavía se concentran en la educación primaria (42 por ciento de los préstamos totales y 59 por ciento del financiamiento de préstamos actualmente en ejecución), tales inversiones parecen haber alcanzado un máximo en 1994, con un total de US\$ 773 millones. En 1996 no se otorgaron préstamos para educación primaria: en ese mismo año el Banco otorgó el primer préstamo para educación secundaria. Los préstamos para educación primaria se reanudaron en 1997, pero la educación secundaria y vocacional representó más del 80 por ciento de los préstamos del año. En vista de la reciente aprobación de la nueva estrategia del BID para la educación superior, se espera que el nivel terciario reciba una renovada atención por parte del Banco en un futuro próximo.

A Time for Education Reform

This is education's moment in Latin America and the Caribbean. There is a growing regional consensus on the need for reform and its urgency. Education reform is driven by growth, productivity and global competitiveness concerns, as well as concerns for social equity.

After more than a decade of market-oriented economic reforms, the low level of educational achievement of most of the workforce, and the large disparities in social and economic opportunities among citizens continue to undermine the region's development potential. Despite substantial gains in reducing illiteracy, improving gender equality and providing access to primary education, much remains to be done.

- *Learning* in schools remains strikingly deficient in all but a few elite institutions. The region's educational institutions are among the worst rated by international leaders and the investment community. Teachers are inadequately trained and work in poor conditions.
- *Citizenship* and civic education show important deficits among the population of emerging or consolidating democracies. In a modern society, a good education not only includes learning the usual school subjects, but also an increased awareness of the basic rules of citizenship.
- *Equity*: Large income gaps translate into disparities in educational opportunities. As a result, education becomes a factor that reinforces inequities rather than reducing them.

- *Attainment*: Young workers enter the labor force ill-prepared compared to their counterparts in South East Asia, and the gap is widening. The percentage of children who fail to complete the primary cycle is almost twice what would be expected given the region's level of income.

Today, these accumulated deficits are mobilizing growing constituencies that include parents, students, teachers, businesses and nongovernmental organizations and government authorities. These groups are demanding more resources, new policies and better decisions for the education sector. This is happening because education is increasingly being perceived, and correctly so, as a pivotal factor in promoting economic development, and reducing poverty and income inequality. Beyond this, it is the natural incubator and safeguard of contemporary citizenship and democratic values.

After years of lack of innovation and poor quality, change is now brewing. And it is systemic change, hence the emphasis on the idea of reform rather than just adding resources to institutions or practices already in place. In Latin America and the Caribbean, education is not only becoming a real budgetary priority; it is also becoming a priority in the minds, words and actions of leaders who are investing substantial political influence and technical ability to revamp education systems and upgrade performance levels. Education is increasingly seen as the most important catalyst for development.

Education reform is particularly challenging given the many factors that affect it. Social, cultural, organizational and political elements strongly influence the nature of reform. There is, at the same time, a varying set of conditions in the region. Differences exist not only between countries but also among regions in some countries. To add com-

plexity, education reform can take place across several dimensions—it is by no means predetermined in terms of content or sequencing. Yet, after decades of increases in quantity, reform is today focusing on quality. To the extent that expansion represents a challenge for some countries, quality access (rather than just access) is being put forward as the proper goal of reform.

The IDB shares with its borrowing member countries a long trajectory of educational development and, more recently, reform (see Appendix A). During three decades, and particularly in the nineties, the Bank's involvement in the education sector has partially evolved from top-down methods of program preparation and implementation to more participatory approaches to service delivery. It has also moved from an almost exclusive focus on construction and infrastructure to an explicit concern for other aspects of educational policy such as managerial and pedagogic issues. Support for expansion and coverage has shifted to greater concern for quality improvement. Centralized control and monitoring have given way to school-centered, community-based, decentralized approaches.

These changes in the Bank's actions support similar shifts in educational priorities and policies in member countries. Several countries are pursuing the organizational and financial challenges of systemic reform, beginning to address developing secondary education now that student flows are better established in primary education, and are turning to training and vocational education as a result of the economic restructuring taking place in the region.

Yet, many challenges remain. This document reviews some of the most important challenges and provides illustrations of the ways in which the IDB is seeking to support the region's efforts to address them. Five major cross-cutting issues are:

- institutions
- information
- teachers
- technology, and
- finance

Each of the above is directly connected to one or several of the major objectives of improving quality, equity and educational attainment.

The right incentives and management arrangements are a requirement of effective schools, accountable to the communities in which they operate. Accountability, however, will hardly be possible in the absence of clear, reliable and timely information about how educational institutions are producing learning and at what costs. Teachers are clearly key to whatever reform is implemented since, in the end, they will be the ones operating in classrooms. By necessity, they must be put in a position to deliver the best possible performance, be it through training, incentives, school environment or pedagogic support.

Teaching, in turn, cannot be thought of exclusively along the traditional lines of classroom resources: distance education, through radio and television-supported learning processes, plus the still uncharted potential of interconnectivity and computers are already becoming an important part of the educational landscape of the region. Substantial resources will be needed for this: not only additional resources, but also decisive improvements in the efficient use of already available resources that are often trapped in systems with little inclination to be cost-conscious or efficient.

Finally, reform will not happen without effective leadership and widespread social involvement. Policy dialogue and stakeholder development will have to be deliberately built into reform processes as a requirement of political feasibility and long-term sustainability. The IDB is active in all these fronts, and it will continue to be present in supporting the governments of the region in changing educational systems for the better.

Institutions, Incentives and Accountability

School autonomy, often supported by greater decentralization, is a focus of major reform efforts both at the primary and secondary levels. This regional trend is worth encouraging. There is no shortage of innovation in school autonomy and decentralization, many of which are supported by the IDB, such as: El Salvador (Basic Education Modernization Program), Paraná (Secondary Education Improvement Program), Argentina (Education Reform and Investment Program), Uruguay (Secondary Education Modernization Program), and Venezuela (Basic Education Modernization Program), to name just a few (See Appendix B for a sample of IDB projects).

The underlying issue common to almost all countries is accountability. Highly centralized education systems are often detached from local community needs. School principals, teachers and parent associations, in turn, have no say in the way schools are run and supervised. The schools are accountable only to a distant education authority who rarely receives the information needed to make key decisions and, in any case, has little capacity or motivation to use the information that he or she might receive.

Ongoing reforms aim at providing more autonomy and choice to school officials. Autonomy, in turn, allows officials to better respond to institutional challenges and to better serve students and their parents. In this way, the education system can be

made accountable to deliver promised results. Decentralization, can provide a needed push toward greater accountability. While not directly linked with autonomy, greater decentralization may be necessary to further the process of autonomy and break the bureaucratic inertia that inhibits more initiative and innovation.

The Bank's Higher Education Strategy and New Projects

The Bank's strategy for higher education recognizes the positive trend toward institutional differentiation. Furthermore, it commits the IDB to supporting systemic reforms that are consistent with the goals of more equity, efficiency in the use of public resources, and responsiveness to social needs. For example, programs in Argentina (nonuniversity technical higher education reform) and Venezuela (Programa de desarrollo y transformación de la educación superior) are already being developed.

There are risks to decentralization, such as a loss of control over policy by national authorities, growing regional inequities within countries and “capture” by local interest groups. Nonetheless, many government bureaucracies have proven better at limiting innovation than at correcting poor practices at the school or classroom level. The issue then is how to set up incentives that

promote innovation along with mechanisms that ensure accountability and better performance. To achieve these goals may entail redefining the role of the central government. A stronger role in norm-setting, policy design, information and evaluation is needed to complement the strengthening of the school at the local level.

Although the focus here is on the lower levels of education, it is worth noting that many of the issues of accountability and institutional change are also relevant for tertiary education. The impetus to reexamine higher education is the rapid growth in the number of students and the accompanying growth in the number and type of educational

institutions. These trends call for steps to improve the responsiveness of traditional institutions to national needs and priorities, link newly created institutions and labor markets, and boost the quality of courses and programs being offered by

private and public institutions. Stronger evaluation and accreditation systems, and better links between institutions and communities are as important for higher education as for primary and secondary education.

The Value of Information in Education Policy

Without better information about the education systems and the students they serve, achieving greater accountability and community involvement will hardly be possible. Information must have a broad scope and be readily available in the following areas: i) statistical and other data on inputs, outputs, flows, processes and costs, ii) system output information as measured by student assessment and labor market performance, and iii) policy-oriented research results on the relationship among these variables.

Availability of information in and of itself is not enough. Better management, improved quality, and sustainability require making information accessible to the relevant stakeholders. Furthermore, information must be user friendly while allowing comparisons across countries, regions and even schools.

Stakeholders in the education process are increasingly more demanding users of information. Policymakers, for example, seek more sophisticated analyses that go beyond the static input indicators of enrollments, staffing and financing. Data on the number of students enrolled are now being reappraised from the perspective of progression and completion indicators. Flow statistics are replacing stock statistics. Staffing information is being ana-

lyzed from the perspective of compensation policies, career patterns and recruiting profiles. The focus of financial studies has shifted from aggregated resources to issues such as per student cost and the cost of alternative input mixes.

Concern for quality and accountability has also raised demand for measures of system output. National assessments of student learning are being adopted by the countries in the region. These tests may help to evaluate the progress of teachers, schools, municipalities or states in achieving curricular and other goals. Moreover, testing can identify problem areas in a country's curriculum and classroom instruction, while providing guidance on reform efforts. The IDB is funding a region-wide effort on testing developed by ORE-

ALC/UNESCO: the *Programa de Medición de Calidad de la Educación a Nivel Regional*.

Research is needed to gauge and track education reform. In this sense, the information already being generated by the educational systems provides the raw material for research. Too often reform efforts overlook the role of research on education policy which can provide feedback that improves the quality and relevance of information.

The Growing Use of Standardized Testing

The region has already made great strides in implementing standardized tests. Still, many areas require more work. Steps are needed to properly use these tests to improve management and/or classroom performance, and to build links between evaluation and accountability. Even in those countries where testing has progressed, the appropriate use and dissemination of test information remains an unresolved issue.

The Bank's Role: The IDB has supported reforms to improve the collection, analysis and dissemination of educational information. Continued support will be provided to replace or upgrade existing systems of educational information. An example is the Strengthening of Education Management Program in Colombia. The focus of these efforts will be comprehensive. In addition to promoting the collection, on-time delivery and use of

key data (including student learning), the systems should be able to explore causal relationships through research. The IDB will encourage participation of countries in international testing, such as the TIMSS, and in studies on civics education and reading conducted by the IEA. The Bank will also support inter-country cooperation in this area by providing financing for the international exchange of personnel and experiences.

Teachers: Partners in Reform

Reform is not possible without the participation and endorsement of teachers and the organizations that voice their concerns. Teachers are, after all, the ones who implement innovations in the classroom.

To teach effectively, teachers must not only know the content of lessons, but must also have access to the most effective pedagogic techniques. Notwithstanding the progress in cognitive psychology, much work remains to select and adapt these advances to Latin America and the Caribbean. Questions abound in the area of teaching: Are new instructional technologies needed? What about team teaching? What is the role of applied academics? Some of these issues are already being addressed in Bank projects. While recognizing the need for further research and evaluation, some basic orientations are emerging, such as the focus on classroom-based teacher development. A "learning approach" is called for that allows the accumulation of expertise and well-founded policy lessons from actual experiences.

Training, however, is only one factor that influences teacher performance. Others such as the role

of supervision, incentives, accountability, working conditions and, more generally, career regulations and mechanisms for the recruitment, selection and promotion of teachers are largely unexplored. These other factors, however, are good candidates for policy interventions that could improve teaching. Already some countries are turning to these other areas.

The Bank's Role: The IDB has strongly supported efforts by government authorities to upgrade the quality of the teaching force. Today, one out of every five teachers in the region has received or is expected to receive IDB financed training. Moreover, nearly all education projects currently in execution in this area contain training components. Still dissatisfaction with the impact of this training is widespread, leading to the search for new approaches to teacher development both within the Bank and elsewhere. At the same time, the IDB is carrying out research to address topics such as teacher salaries, incentives and careers that are expected to shed some light on future policy actions. Effort such as these are needed to uncover alternatives and best practices.

The Promise of Instructional Technology

More and more, technology and information management are fundamental to economic and social development. These management skills call for educational systems that build higher-order cognitive skills, encourage inquiry and project-focused modes of operation, and support more collaborative working styles. Today, technological “fluency” may stand next to reading and mathematics as one of the skills essential for success.

Information technology plays an important role in the process of change in education, expanding access to a new information, facilitating inquiry, and engaging the interest and attention of the learner. Furthermore, through the medium of technology, education can reach populations not normally served by traditional institutions. Yet, technology is not a panacea. In fact, combining technology and education on a large scale often creates new problems. As a result, a proper course is to carefully introduce technology into education always beginning with the educational problem to be addressed, then focusing on defining objectives and content, seeking consensus, providing training, and incorporating feedback.

The growth of computers and increased interconnectivity worldwide is truly impressive. But the promise for education is still not proven. Although many small-scale experiments in computers have

shown positive effects on learning, the wider use of computers and the Internet may not be affordable or cost-effective, especially in elementary and secondary education. In Latin American and the Caribbean, the issues of cost and inadequate human resources are critical. Even so, rapid changes in costs and technology make starting with pilot projects and developing appropriate education software imperative.

Information Technology

To date, Latin America's record in the use of radio and television for distance education and training is impressive. This is especially true when used outside traditional classroom settings. Many of these programs are successful and cost effective. Of particular interest are Telesecundaria in Mexico, Telecurso 2000 in Brazil, Teleaprendizaje in El Salvador, and interactive radio instruction in Venezuela. Given the record, the region should move forward to expand and develop a wide variety of distance education programs using radio and television, both to increase the quality of learning and to offer new opportunities for learners. Possibilities exist at all levels, ranging from pre-school to graduate education.

The Bank's Role: Until recently the IDB had done little in the area of technology and education. Over the last year, however, it has undertaken a major information technology initiative: *Informatics 2000*. As a result of this initiative, the Bank supported a seminar in Cartagena (Colombia) where it declared its commitment to expanding support for technology in education. A book entitled *Education in the Information Age* examining these issues also resulted from the seminar.

In all its activities the IDB supports technology through information sharing, technical assistance, and financing. Projects such as those in Barbados, Brazil and El Salvador reflect this commitment. The IDB will identify cost-effective technology alternatives in its education and training projects. It will also support regional initiatives in coordination and cooperation, and is considering support for a regional initiative to raise learning standards (particularly in mathematics and science), through technology.

Resource Availability and Financing Arrangements

Advancing on all the fronts outlined here will require substantial financial resources. On average, regional spending on education as a proportion of GDP is as much as would be expected. The regional average, however, masks wide variations. Expenditures on education in the English-speaking Caribbean countries are well above average. Other countries in both in Central and South America are below average. Some countries, especially those that were most severely hit by the crisis of the eighties, have not yet recovered the per capita spending levels reached twenty years ago.

Some countries are moving ahead. Chile, for example, is committed to a major increase in public resources devoted to education: programs aimed at strengthening schools are coupled with the extension of the school year and longer school days. Aware of the need to reach funding levels that resemble those typical of the East Asian countries, other countries in the region are expected to follow Chile's example.

A first line of action must be to make better use of available resources. The region spends no less than \$3 billion a year to finance the education of repeaters, a persistent and widespread phenomenon. Distorted budget allocation rules or procedures systematically create a scarcity of textbooks and teaching materials. Meanwhile, teachers complain bitterly about being underpaid. Under-funded lower levels of education coexist with expensive public higher education institutions. In all of this, students and parents have little say in the way resources are allocated.

Distortions in the way education resources are managed also have equity consequences. Students from a relatively high socioeconomic background get medical degrees free of charge, while students from poor families are prevented from pursuing university degrees owing to a lack of financial aid. Rural education gets less. Public education is abandoned by the upper and middle classes and the gap in the quality of education widens between the privileged few and the general population.

Financing issues also revolve around questions of incentives

ties try to influence the use of resources in schools or school systems when they have little if any information and decision-making power? Why should public institutions become cost-conscious or diversify funding sources if the government will keep financing it fully year after year? Why should a teacher improve his or her performance lacking appropriate incentives to do so? Why should a school director become active in managing school resources if they are allocated directly from a faraway center?

The Bank's Role: Resolving problems in resource allocation and financing is a basic requirement for education reform. In addition, to providing support through its loans, the Bank makes efforts to improve the management and incentive regimes for the use of resources. The recent trend to considering education a social responsibility, not just a government responsibility, allows new financing arrangements. Leveraging of private resources for education and the move from supply to demand subsidies are important innovations.

W

Making Reform Happen: Policy Dialogue, Social Marketing and Consensus Building

A variety of factors directly affect what can be achieved through education reform.

Reform requires leadership, although that alone is rarely sufficient to make reform successful. Effective reform cannot be decreed from the top down. Policymakers need to adapt to changing realities during implementation. Leaders must foster consensus among bureaucrats and businessmen, unions and public opinion, principals and teachers, as well as parents and students. These other participants will ultimately interpret and implement the reforms. In the end, in order to succeed, reform must seek commitment and engage stakeholders.

Participation and political commitment are major forces behind successful education change. Therefore, “social” marketing and attention to the process of policy dialogue and consensus building are major components of reform.

An important lesson is that reform cannot be piloted from afar. Each country has a unique starting point based on its history, culture, and the degree of corporativism of key groups. While the IDB or any other multilateral agency can help the process of consensus building, the success of reform rests on local initiative.

For instance, the Bank-funded PREALC/Inter-American Dialogue project, which was built on the premise that domestic NGOs can, with some foreign assistance, provide undersupplied leader-

ship, policy analysis and strategic direction to reform processes, has had interesting experiences. Along the same lines, recent IDB projects have included social marketing and investments in mapping public opinion and building consensus as a key art of the preparation and execution of education projects. The IDB has also undertaken larger regional initiatives for working out common views of important issues. Examples are the regional conference on education reform in Argentina, the conference on uses of information technology in education in Colombia, and the forthcoming conference on education in Central America (which was developed jointly with the Harvard Institute for International Development and the government of El Salvador). Bank strategies for lending in higher education and science and technology have incorporated extensive consultation and meetings with stakeholders. The process of consultation will be followed for the development of the strategies on basic education and vocational education and training.

More generally, as education becomes a priority of governments and society, and as innovation proliferates, the IDB is uniquely positioned to play a role in collecting, systematizing and disseminating good practices in the field of education reform. In this role, the Bank can make available the stories of success and failure for the benefit of each new attempt at tackling the challenges of improving learning, equity and educational attainment in the region.

Appendix A

Recent Evolution in IDB Lending for Education

Evolution of Education Investments in the Bank's Portfolio

Since 1965, the year the Bank extended its first education loan, it has committed, on average, close to 5% of its yearly lending to the education sector. Education lending accounted for one out of every five dollars invested yearly by the Bank in the social sectors. Although lending to education has remained more or less constant over time, both as a percentage of total and of social sector lending, there have been important qualitative changes. These changes are reflected in the loan components and in the education level (primary, secondary) receiving the bulk of the investment.

Evolution of Education Lending by Category of Investment

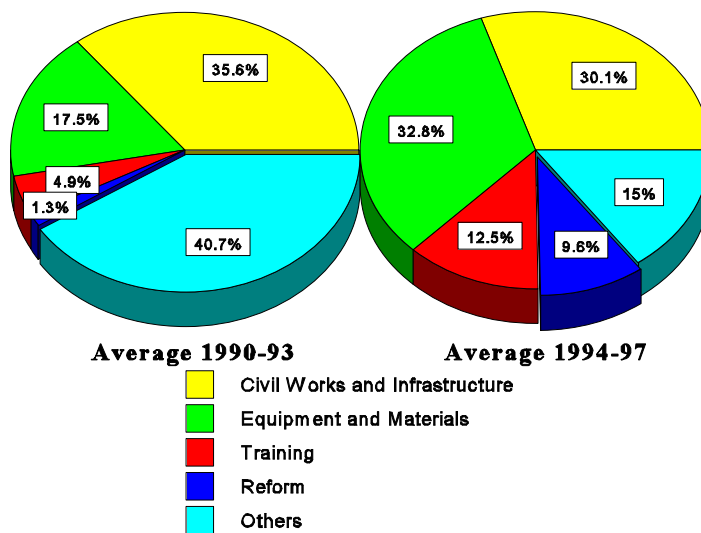
First, over time, and particularly with the implementation of the Eighth Replenishment in 1994, IDB lending for education has experienced important qualitative changes (see Graph 1). For example, even though investment in physical infrastructure within education loans has remained constant in percentage terms (in the last eight years one of every three dollars invested has gone to finance physical infrastructure), the focus of this category of investment has changed.

Infrastructure investments now gives preference to renovation as opposed to construction. The bulk of the resources invested continues to be concentrated on adapting existing facilities to new uses (e.g., to new curricula, to preschool and/or to secondary education).

The category "equipment and materials" has experienced important growth in the last four years, reflecting the importance of Bank resources in purchasing and distributing textbooks and guidebooks. In addition, a more recent lending trend shows that the Bank is supporting the acquisition or updating of equipment such as TV sets, VCRs, and computers. This equipment is used for distance education or in innovative pilot programs that use information technologies designed to improve the quality of teaching.

Finally, the categories with the most impressive growth have been reform and training. Reform activities include institutional strengthening and improvement of information systems, while training comprises both training of teachers and administrative personnel. The emphasis on reform and training are part of an effort to design more "integrated" projects making possible the implementation of mutually reinforcing activities such as training, assessment, and incentives. The goal is to make the teacher-learning link more explicit and thus enhance accountability. Over time, and particu-

Graph 1 - Recent Evolution of IDB Education Lending



larly with the implementation of the Eighth Replenishment, the reform of curricula is integrated with other components, such as the production of books and materials and teacher training activities.

The concern for improving educational coverage is being replaced by concerns for quality improvement. This change is a function of greatly improved levels of coverage at the basic level of education across the region. Recent IDB loans deal with the remaining problems of access to basic education by favoring policy designs that help to increase access while minimizing quality losses or even improving quality.

Evolution in Education Lending by Level of Education

From a historical perspective, Bank lending in support of education has evolved considerably since the approval of the first loan that included education components. These components, evolving into full-fledged loans by 1965, supported higher education; support for teacher training and vocational/technical education became evident by 1967. Thus implemented, Bank investments in education reflected the idea that limited resources available for education should be devoted to the existing and prospective centers of excellence in the more developed countries, thereby serving regional and national needs; support for poorer, smaller countries was reserved for institutional improvement and leadership development.

The focus on higher and vocational/technical education remained uninterrupted until 1976. In that year, the first loan in support of primary education was made to Colombia as part of an integrated rural development project. Given the realities of the region at that time (e.g., rapidly increasing enrollment at the primary level), the pace of Bank investments in primary education accelerated quickly.

The trends evident since the approval of the first

loan to primary education point to the gradual increase, and then outpacing, of higher education and vocational training by primary education. Investments in primary education have increased at an annual rate of almost three times that of overall Bank investments in the education sector.

The region is now facing an increase in secondary education enrollment similar to the surge in primary education enrollment in the 1970s. This trend justifies the new focus on secondary education lending and also suggests that the Bank has to be prepared to deal with post-secondary education. It is in this light that the new wave of operations supporting reform in vocational and technical education must be considered. Current projects in these areas reflect the Bank's concern with providing quality technical education to those less likely to have access to higher education. These projects also support efforts to implement innovative models aimed at integrating the upper levels of secondary education with post-secondary education.

Therefore, as a consequence of improved coverage and better student progress at the primary level, many countries are facing a large increase in the demand for secondary education. The IDB is quickly adjusting to this trend. Primary education lending shows signs of leveling off through 1998. Even though the Bank's investments in education are still concentrated in primary education (42% of total lending and 59% of the financing from loans currently in execution), such investments appear to have peaked in 1994 reaching a total of US\$773 million. No loans were made in support of primary education in 1996, the year in which Bank lending to secondary education made its debut. Lending for primary education resumed in 1997 but secondary and vocational education accounted for more than 80% of the year's lending. Given the recent approval of a new IDB Higher Education Strategy, the tertiary level is expected to receive renewed attention, but not the predominant position it held in the past.