

LA INFORMACION CENSAL EN EL SECTOR EDUCACION

Ma. Isabel González de Wong

I. INTRODUCCION

1. Antecedentes

El último Censo de Población en Costa Rica fue llevado a cabo en el año 1973. Según la Ley General de Estadística, de marzo de 1953, la Dirección General de Estadística y Censos debe realizar los Censos de Población, Edificios y Viviendas cada diez años y los de Comercio e Industrias y Agropecuario cada cinco años. Así, en 1983 deberán realizarse los de Población, Vivienda y Agropecuario.

Es de todos conocida la gran evolución que ha experimentado nuestro país en el último decenio y los cambios fundamentales que ha sufrido en todos los sectores económicos y sociales. El diseño del Censo, sus objetivos, su metodología, su contenido, la forma como se ofrezcan al público sus resultados debe reflejar y considerar, tanto las necesidades de información del momento histórico, como la estructura y realidad que el país vive en el momento dado. Por consiguiente, la preparación del Censo de 1983 requiere de una serie de preparativos, "revisiones" y consideraciones. En un proceso de tal magnitud, es de vital importancia que los eventuales usuarios de los datos censales aporten sus criterios, sugerencias, necesidades, etc, para promover que la actividad se lleve a cabo en la forma más adecuada.

Por esta razón, la Asociación de Estadísticos de Costa Rica ha considerado de suma importancia **llevar a cabo una serie de actividades, orientadas a apoyar una adecuada preparación y ejecución de los censos de 1983.**

Dentro de esta línea de acción se realizará un Seminario Técnico que permita presentar en forma concreta las inquietudes y los aportes que contribuyan en la medida de lo posible a mejorar la labor censal de 1983.

El seminario está dirigido específicamente a analizar posibles mejoras a la organización, contenidos de las boletas, forma de recolección y otros aspectos relevantes de los censos.

2. Objetivos

El seminario se organiza en 4 áreas básicas: a) organización, b) población, c) vivienda, d) agropecuario.

El presente trabajo se ubica dentro del área de población y tiene como objetivo analizar aquella parte del censo que se refiere al sector educación: cómo la información que se ubicaba en el censo referente a variables educativas se ubica y aplica dentro de la estructura y lineamientos del actual sistema educativo, qué información produce y ofrece este sistema y cuáles son las perspectivas de producción de información en el futuro, para así hacer una propuesta concreta en relación con el contenido del censo en este campo y la forma de ofrecer la información que se recopile.

II. Descripción del Sistema Educativo Actual

La educación costarricense se manifiesta a través de tres canales fundamentales: la educación formal, la educación no formal y la educación informal.

1. Educación formal

La educación formal se caracteriza por desarrollar sus actividades con base en planes y programas que obedecen a una secuencia estructurada. Dentro de la educación formal se ubica todo el sistema formal de educación organizado en ciclos, modalidades, especialidades y carreras, desde la educación inicial hasta la conclusión de la educación post-secundaria.

Como ejemplos de instituciones cuyas actividades se ubican dentro del sistema formal se pueden citar:

- las instituciones de educación pre-escolar
- las escuelas que imparten I y II ciclos
- los colegios que ofrecen III ciclo y educación diversificada
- las universidades, en todo aquello que no sea cursos de extensión
- los colegios universitarios
- programas formales del INA (modo de aprendizaje)
- las escuelas de comercio en aquellas actividades educativas de carácter formal.

Como puede deducirse de lo anterior, no es la metodología de enseñanza lo que determina el tipo de educación, sino la forma como la misma está estructurada y definida (planes, programas, secuencia, horarios, calendario, límites de edad, diplomas específicos de conclusión, etc.)

2. Educación no formal

La educación no formal engloba todas aquellas actividades que no necesariamente obedecen a una secuencia estructurada de planes y programas. En muchas de las instituciones de educación formal se ofrecen programas de educación no formal. Tal es el caso de los cursos de extensión y los programas de alfabetización de las universidades. Así, como ejemplo de programas de educación no formal pueden citarse:

- III ciclo abierto del Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica.
- educación diversificada a distancia de la U-NED
- cursos de extensión de las universidades
- programas de alfabetización
- programas de bachillerato por madurez
- programas de primaria por suficiencia
- cursos del INA (complementación, habilitación)
- cursos de costura y similares
- cursos de pintura y similares

3. Educación informal

Tanto la educación formal como la no formal integran lo que podría denominarse "sistema educativo costarricense"; sin embargo, no puede ignorarse que hay una gran cantidad de actividades, cuyo objetivo principal no es instruir, pero que por su misma naturaleza tienen un efecto educativo. No es claro que estas actividades puedan ubicarse como parte de un sistema educativo pero no puede ignorarse su existencia y sus claros efectos, y pueden denominarse actividades de educación informal. Como ejemplos pueden citarse la publicación de revistas, boletines informativos, artículos periodísticos, programas de radio, programas de televisión, conferencias, etc.

III. División Territorial en la Administración del Sistema Educativo Formal

En la actualidad, y como una decisión gubernamental bastante reciente (decreto ejecutivo No. 11848-E del 9 de setiembre de 1980) el sistema educativo formal está estructurado sobre la base de regiones educativas. "Regionalización educativa es la delimitación espacial de un área definida variable (según indicadores de orden geográfico, demográfico y de comunicaciones), con características geo-sociales y educativas comunes, que converge hacia una sede central activa, de la cual depende y se sirve como órgano administrativo para la planificación integral de la educación, siguiendo objetivos claramente definidos y debidamente compatibles con los objetivos nacionales y del sector educacional. La regionalización educativa constituye un instrumento apto para ordenar espacial y administrativamente la organización educativa, con el fin de que la educación se realice cualitativamente, de acuerdo con los intereses, necesidades, aspiraciones y otros requerimientos de las diversas regiones del país".¹

Las regiones educativas se conforman de la siguiente manera:

- Los centros educativos y sus respectivas comunidades integran un distrito educativo.
- Uno o más distritos educativos integran una micro-región educativa.
- Diversas micro-regiones educativas conforman una sub-región educativa.
- Diversas sub-regiones educativas conforman una región educativa.

El distrito educativo tiene como circunscripción territorial al distrito administrativo, delimitado por la División Territorial administrativa de

Costa Rica. Pertenecen al distrito educativo todos los centros educativos ubicados en su circunscripción territorial, tanto oficiales como privados, de todos los niveles, ramas, modalidades y ciclos.

De conformidad con lo que indica el decreto ejecutivo No. 11073 E-A el territorio nacional está dividido en 7 regiones educativas, que a su vez se subdividen en 22 sub-regiones, compuestas por ciento diecinueve micro-regiones y cuatrocientos trece distritos escolares.

La regionalización pretende propiciar un desarrollo nacional armónico por medio de un adecuado desarrollo local y regional y de una educación que, con activa participación comunitaria, sea respuesta a las necesidades de ese desarrollo.

IV. La estructura Institucional en el sistema Educativo Costarricense.

Las disponibilidades de Información dentro de esa estructura.

En el gráfico No.1 se presenta en forma esquemática y resumida las líneas de dependencia (jerárquica y de coordinación) de las diversas instituciones educativas. Como puede observarse, del Consejo Superior de Educación, dependen, tanto las acciones educativas formales llevadas a cabo por el Ministerio de Educación a nivel preescolar, I, II y III ciclo y Educación Diversificada, educación de adultos y educación especial, como los Colegios Universitarios en todas aquellas actividades que no son objeto de convenios con las Universidades y algunas de las instituciones que ofrecen educación no formal. El Consejo Nacional de Rectores coordina la actividad de las cuatro instituciones oficiales de educación superior y aquella parte de los Colegios Universitarios sujeta a convenios con las Universidades. El Instituto Nacional de Aprendizaje, muchas de las instituciones de educación no formal y la educación informal funcionan en forma independiente, lo mismo que la U.A.C.A. que, aunque legalmente está subordinada al Ministerio de Educación, en la práctica ha tenido un funcionamiento prácticamente autónomo.

Como puede deducirse fácilmente por la descripción anterior, no existe un organismo que recopile y centralice información para todo el sector educativo. Sí existen núcleos que cubren partes de la información referente al sector, como el Ministerio de Educación y la Oficina de Planificación de la Educación Superior, pero no alcanzan a centralizarla toda. A continuación una descripción general del tipo de información que se produce, su procedencia, periodicidad, cobertura, etc.

1. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación Pública produce grandes volúmenes de información, sin embargo, la misma se encuentra dispersa en las distintas unidades del mismo. Muy poca de esa información tiene carácter de periodicidad o continuidad, y poquísimamente tiene una cobertura total. La mayor parte de la información que se produce responde a necesidades del momento y de un determinado grupo o unidad; se diseña y elabora con los procedimientos metodológicos y con las definiciones escogidas casuísticamente, para esa situación específica. Así, las mismas unidades que requieren información diseñan sus propios instrumentos de recolección, escogen sus definiciones, recopilan su información y la procesan, lo que limita enormemente su utilización a nivel central.

De la información que se recopila por registro, es bajísimo el porcentaje que se procesa por medios mecánicos (planillas, por ejemplo) o que se almacena en medios magnéticos. El Ministerio de Educación Pública no dispone de equipo de computación ni de personal capacitado en ese campo. Por lo que la elaboración de programas de computación y su archivo para la conservación de metodologías o la producción de información periódica ha sido prácticamente nula.

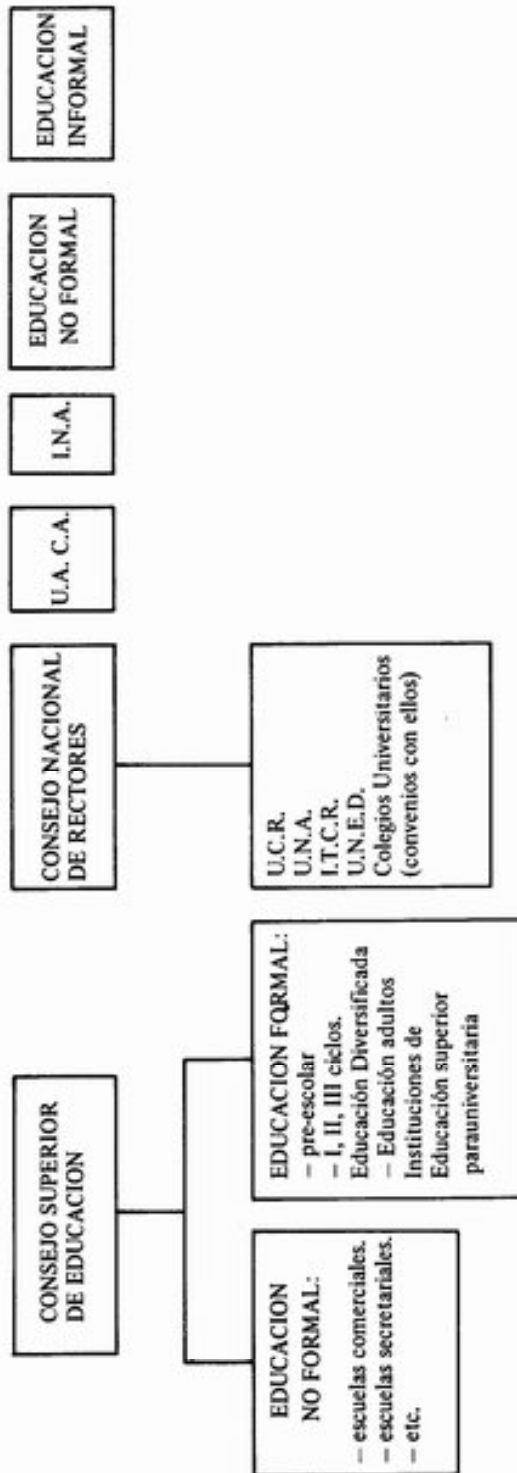
Todo este panorama, describe la situación de la información referente a la actividad educativa de las dependencias del MEP; la situación en cuanto a información de aquellas instituciones que dependen del Consejo Superior de Educación pero que no son parte del MEP es aún más dramática. No existe un organismo que produzca información que siquiera centralice la información que pueda producirse dentro del sector no formal.

No menciono aquí la educación informal por cuanto es evidente la dificultad de recopilar alguna información en este aspecto.

2. Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)

La Oficina de Planificación de la Educación Superior ha sido hasta el momento la Institución que se ha encargado de centralizar una parte de la información que producen las Universidades estatales. Esta información, que se destina fundamentalmente a la coordinación y planificación de la educación superior estatal no tiene carácter permanente (el Plan Nacional de Educación Superior se elabora cada 5 años) y no tiene cobertura total ya que deja por fuera a la Universidad privada y a otras acciones de educación post-secundaria como las de los Colegios Universitarios.

GRAFICO No1.
SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE



Como puede deducirse con facilidad, la obtención de información referente a acciones educativas no formales o informales que se encuentren fuera del ámbito de las instituciones mencionadas es de gran dificultad en los pocos casos en que la información existe, pero dispersa en las entidades que llevan a cabo esas acciones educativas y, en la mayoría de los casos la información no existe del todo y su elaboración se hace imposible.

V. La Información en el Sistema Educativo; perspectivas a mediano plazo

La situación que se describió anteriormente en lo relativo a la producción y disponibilidad de información para la toma de decisiones y para la planificación de las acciones educativas del MEP ha sido preocupación de las autoridades en ese sector por mucho tiempo. Se ha reconocido en repetidas ocasiones que la falta de investigación y evaluación constituye una de las mayores limitaciones de la educación nacional y que es indispensable la creación de un sistema de información, investigación y evaluación de la educación nacional.

A causa de ello, el MEP ha planteado al Banco Mundial una solicitud de crédito, en la cual una parte muy importante del financiamiento se destinará a la creación de un Sistema de Información y Evaluación (S.I.E.). El proyecto está en una etapa muy avanzada de estudio y se espera su aprobación en el transcurso del presente año; sus objetivos se plantean de la siguiente manera:

- a)– Diseñar y poner en marcha un sistema de información que satisfaga las necesidades básicas de información en todos los niveles de decisión del Ministerio de Educación Pública: político, de planeamiento, control, supervisión y operativo; así como en los niveles de su estructura organizacional: nacional, regional, subregional, microregional e institucional.
- b)– Desarrollar mecanismos, metodologías y tecnologías de recolección, transporte, procesamiento, almacenamiento, análisis de datos y distribución de documentos que aseguren brindar información oportuna, confiable y asimilable para las diferentes instancias de decisión del MEP.
- c)– Apoyar la toma de decisiones y toda otra acción propia del MEP incrementando el conocimiento de los funcionarios responsables de procesos ejecutivos y operativos, mediante el

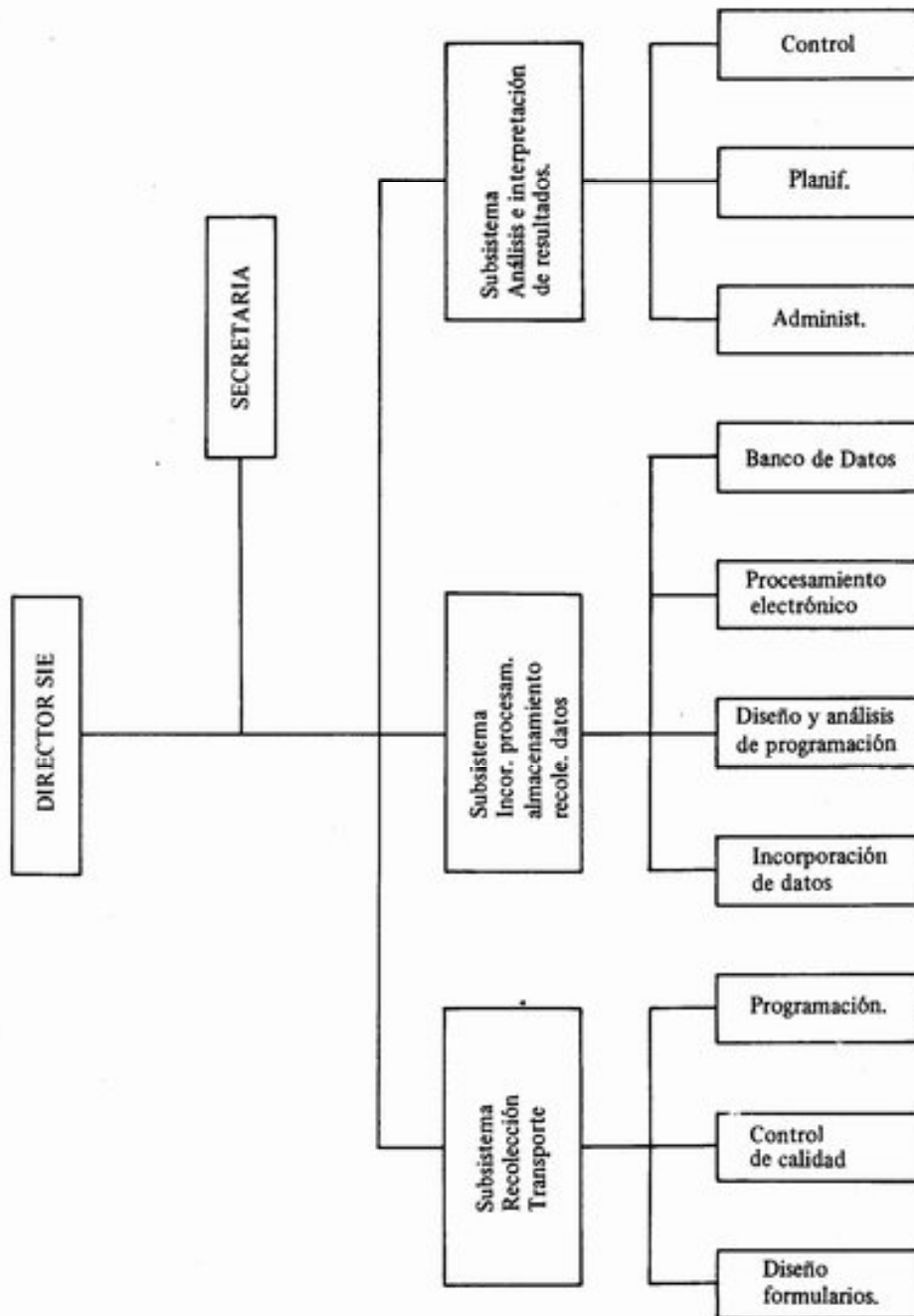
suministro de información rutinaria sobre la realidad del sistema educativo nacional y sus relaciones internas y externas.

- d)– Diseñar y desarrollar un banco de datos, con información de base sobre las características de las dependencias del MEP, educadores, educandos, instituciones educativas y sus comunidades.
- e)– Diseñar y poner en ejecución un sistema de información que apoye el sistema administrativo, incluyendo los procesos de programación, control y evaluación de actividades, así como su funcionamiento.
- f)– Brindar el apoyo técnico que necesite el Programa de Evaluación y el Centro de Documentación.
- g)– Integrar los servicios del Sistema de Información Educativa a los planes y programas de desarrollo nacional, sectorial y regional, y a otros sistemas de información.

Para el logro de los objetivos propuestos, el sistema estará constituido por los siguientes elementos: (ver gráfico No.2).

- a)– Un grupo núcleo formado por profesionales y técnicos en las áreas de: Educación (planificación, administración, currículum, medición y evaluación), Psicología, Sociología, Economía, Ingeniería Industrial, Estadística, Antropología y Computación. Este grupo será el encargado de formular estrategias, desarrollar técnicas, diseñar sistemas, plantear trabajos de investigaciones específicas, implementar sistemas y dar asistencia técnica y capacitación a los funcionarios y unidades involucradas del MEP.
- b)– Un Centro de Cómputo, con personal técnico en las áreas de Análisis de Sistemas, Administración de bancos de datos, Programación, Transcritores de datos y Operadores de computadoras. Equipo de computación capaz de manejar sistemas de administración de base de datos y paquetes estadísticos, lenguajes de alto nivel y que cuente con facilidades de entrada de datos.
- c)– Grupo de servicio administrativo que brinde los servicios de secretariado, reproducción de documentos, tramitación de solicitudes de servicios, obtención de materiales, transporte y demás servicios generales.
- d)– Espacio físico, y participación integral de toda la infraestructura organizacional del Sistema Educativo Nacional sobre la cual operará y se aplicará el Sistema de Información Educativa.

GRAFICO No. 2
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SIE



Es importante hacer notar que el SIE fortalecerá el Plan de Regionalización del Ministerio de Educación Pública. El decreto Ejecutivo 11848-E que detalla las funciones del personal de las Direcciones Regionales en los distintos niveles del funcionamiento regional especifica responsabilidades en relación con la operación del Sistema de Información, Investigación y Evaluación (ver Decreto Ejecutivo No. 11848-E).

VI. INFORMACION CENSAL EN EDUCACION

Hasta 1973 el censo de población abarcó cuatro aspectos en el campo educativo, a saber:

- "nivel de instrucción", medido a través del último año aprobado en la enseñanza "regular",
- asistencia a centros de enseñanza "regular",
- asistencia a centros de enseñanza "no regular", y
- alfabetismo.

Esta información se ofrece al público en tabulaciones con la siguiente estructura:

"Nivel de instrucción"

- y ocupación de la población activa por edad,
- y rama de actividad de la población activa por edad.
- de la población activa que no trabajó y que buscó trabajo por primera vez, total, urbana y rural, por edad, sexo y provincia.
- de los trabajadores remunerados, en la condición de trabajo en la población activa, total, urbana y rural, según sueldo o salario, sexo y provincia.
- de la población de 6 años o más por edad, sexo y provincia.
- y asistencia a centro de enseñanza regular por provincias, cantones y distritos.

Asistencia a centros de enseñanza "regular"

- por provincias cantones y distritos.
- edad, sexo y provincia, en la población de 6 a 29 años, urbana y rural.
- y nivel de instrucción por provincias, cantones y distritos,

Asistencia a centros de enseñanza "no regular"

- por provincias, cantones y distritos.
- por edad, sexo, provincia, en la población de 6 a 29 años, urbana y rural.

Analfabetismo

- de la población de 10 años o más por provincias, cantones y distritos.

Alfabetismo

- de la población de 10 años o más, total, urbana y rural, por edad, sexo y provincia.

En los nueve años que han transcurrido desde la realización del último censo de población, el sistema educativo ha cambiado sustancialmente. Dentro de ese cambio y para obedecer a modificaciones de fondo, ha habido una variación fundamental en la terminología: nuevos términos y modificaciones al significado de viejos términos. Especialmente, en el censo de población de 1973 la expresión "nivel de instrucción" significó, en términos operacionales, último año aprobado en educación formal. Actualmente, nivel de instrucción debe incluir, no solamente los logros obtenidos dentro de la enseñanza formal, sino también, aquellos logros obtenidos en la enseñanza no formal y hasta donde ello sea medible, en la informal. Por otro lado, el censo utiliza los términos enseñanza "regular" y enseñanza "no regular", agrupando dentro de cada uno de ellos a instituciones y no a acciones educativas: escuelas, colegios, universidades como enseñanza regular, I-NA, escuelas de comercio, academias de costura como enseñanza no regular. En la descripción del aparte 2 se mostró cómo en el sistema educativo actual una misma institución puede ofrecer ambas modalidades de educación y cómo la metodología de enseñanza (a distancia, o en el aula, por ejemplo) no determina si la educación es formal o no.

Otro concepto cuyo significado ha sido cambiado paulatinamente es el de alfabetismo. En el censo, alfabeto es la persona que sabe leer y escribir; analfabetas son aquellas que solo saben leer, las que solo pueden firmar, las que nunca supieron leer ni escribir y las que habiéndolo aprendido lo han olvidado.

El concepto actual de alfabetismo que utiliza UNESCO agrega a las condiciones de lectura y escritura una adicional: calcular. Dentro de este término se incluyen aspectos como medición, conocimientos elementales de manejo de números, conocimientos del medio en que se desenvuelven (relaciones laborales, vivienda, etc.). Otro concepto que ha variado sustancialmente es el de "asistencia a centros de enseñanza". Actualmente no es necesario "asistir" a un "centro de enseñanza" para estar recibiendo educación, dado el énfasis que se pone en las metodologías no tradicionales de educación como la educación a distancia, la universidad sin muros, la primaria por suficiencia, etc.

También se han operado (como ya se comentó) cambios importantes en la organización física y administrativa del sistema educativo; toda la acción de mejoramiento cuantitativo y cualitativo está dirigida y ubicada en regiones, subregiones y microregiones. Por consiguiente, la información

básica que se requiere para planificar toda acción educativa deberá estar agrupada en esa forma. Hasta 1973 el censo ofreció resultados por provincias, cantones y distritos; actualmente esa información debería estructurarse también por regiones, subregiones y microregiones. Por otro lado, el panorama que se describió anteriormente en lo que se refiere a disponibilidad de información en el sistema educativo sugeriría una recomendación en el sentido de que se incremente el número de preguntas referentes a educación en el censo. Sin embargo, el grado de adelanto en las negociaciones con el BIRF hacen suponer que a mediano plazo se contará con un sistema de información en educación que llenará los vacíos que existen actualmente, por lo que no parecería necesario aumentar la información que recopila el censo.

VII PROPUESTA

Como corolario de todo lo anterior se produce las siguientes propuestas:

1. Que se adecuen la terminología y los conceptos educativos que se utilizaron anteriormente en los censos a la realidad educativa actual. Esto implica ampliar el concepto de nivel de instrucción incluyendo dentro de él los logros adquiridos en la enseñanza no formal, y en la informal; además, dentro de la enseñanza formal, sobre todo a nivel post-secundario se ofrecen en la actualidad oportunidades académicas que no existían anteriormente; tal es el caso de las carreras técnicas que forman "diplomados" y la opción intermedia de "bachillerato universitario" que deben incluirse dentro de las definiciones actuales. Por otro lado ha dejado de tener importancia la condición de "egresado de una licenciatura" dada la existencia del bachillerato. Además, y dado que hay gran cantidad de estudios que muestran cómo el mercado laboral de muchas profesiones ha ido saturándose paulatinamente, es de gran importancia que, no solamente se especifique si la persona tiene o no estudios post-secundarios, sino el campo de acción de los mismos, a fin de contrastar esta información con información de tipo económico como ocupación, por ejemplo. También significa abandonar el uso de los términos "enseñanza regular" y "enseñanza no regular" cambiándolos por enseñanza formal, no formal o informal. También significa agregar a la medición del alfabetismo el elemento adicional de "calcular", tal y como lo conceptúa la UNESCO.

- 2 Que la información que se ofrece se presente, además de por provincias, cantones y distritos, por regiones, subregiones y microregiones, según la división territorial actual del sistema educativo formal.
- 3 Que de aprobarse la creación del S.I.E. se

mantenga la información que se ha pedido en los cursos anteriores, pero, de lo contrario, incrementarla introduciendo conceptos como promoción y deserción para cubrir los vacíos de información que hay actualmente.

NOTAS

- 1 Guadamuz, Lorenzo y otros, *Regionalización del Sistema Educativo de Costa Rica*, junio 1979, pág. 13.
- 2 Proyecto MEP-BIRF, Sistema de Información Educativa, pág. 5.