

MARCO CONCEPTUAL PARA LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS DE POLITICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR

**Documento de trabajo de AIHEPS
Richard Richardson Jr.**

Introducción

El propósito de este documento es refinar los resultados conceptuales de la primera fase del proyecto de AIHEPS, en un marco conceptual útil para guiar los estudios de políticas en educación superior que traspasan los límites internacionales, y proponer el marco conceptual revisado como un diseño para desarrollar y comprobar hipótesis en cada arena nacional sobre las conexiones entre las políticas y los efectos y resultados del sistema. La intención es evaluar la evidencia disponible en cada escenario sobre cómo las hipótesis generadas en uno sirven para explicar los resultados en otro.

Para llevar a cabo dicho propósito, este documento integra los trabajos de la primera fase del proyecto de investigación AIHEPS y las precisiones de los estudios en desarrollo en Canadá, México y Estados Unidos. Esta versión del documento de trabajo se ha mejorado gracias a los comentarios hechos al primer borrador, revisado en una reunión de AIHEPS en Enero 2004, en Puebla, México; y también por sugerencias de los miembros del equipo de Estados Unidos quienes revisaron muchos detalles. Además se fue revisado en una sesión de trabajo intensiva entre investigadores en la Universidad de Twente, Holanda, Spetiembre del 2004. Este documento se inspira en el modelo de elección racional de las instituciones propuesto por Ostrom (E. Ostrom, 1999a; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) para anexar preguntas que surgieron del anterior marco de trabajo de AIHEPS.

Este documento comienza con una visión general del marco conceptual que ha guiado las tareas en cada país durante los últimos dos años, lo compara con el marco conceptual de análisis y desarrollo institucional (AID) elaborado por Ostrom, Gradner y Walker (E. Ostrom, Gardner, R., Walker, J., 1994) y explica las razones para incorporar el trabajo de AID dentro del marco conceptual revisado de AIHEPS. Finalmente, el documento sugiere una estrategia para dirigir la comparación internacional y proveer un cronograma para completar el proyecto.

Marcos Conceptuales, Teorías y Modelos: Definición de Términos

Ostrom establece una diferencia entre marcos conceptuales, teorías y modelos (E. Ostrom, 1999b, p.39-41). Un marco conceptual ayuda a identificar los elementos y las relaciones existentes entre ellos que deberían guiar el análisis de todos los tipos de instituciones. Los marcos conceptuales ayudan a generar las preguntas que son usadas en el análisis. Una teoría hace supuestos e identifica los elementos de un marco conceptual que tienen relevancia especial para responder las

preguntas centradas en el fenómeno a diagnosticar, a la vez que explica los procesos y predice los resultados. Puede haber teorías disímbolas que sean compatibles con un marco conceptual. Un modelo hace supuestos precisos sobre las variables relacionadas con un reducido conjunto de resultados.

Hasta la fecha, los investigadores de AIHEPS han utilizado las palabras *marcos conceptuales* y *modelos* como términos intercambiables. Visto esto en el contexto de las definiciones provistas por Ostrom, es claro que los investigadores de AIHEPS han desarrollado un marco conceptual y lo han usado para generar teorías. Este documento utilizará las definiciones de Ostrom descritas anteriormente, con una importante excepción. Usaremos el término, *reglas del juego, o reglas en uso*, en vez del término *instituciones*, para evitar confusiones entre las instituciones de Educación Superior con las reglas explícitas e implícitas a través de las cuales siguen sus objetivos.

Desarrollo del Marco Conceptual de AIHEPS: Fase I

En septiembre de 1999, La Fundación Ford financió el proyecto “Alianza para Estudios Internacionales sobre Políticas en Educación Superior” (Alliance for International Higher Education Policy Studies – AIHEPS), que surgió de la colaboración entre la Universidad de Nueva York (New York University) y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciudad de México, para llevar a cabo investigaciones de políticas educativas en México y Estados Unidos por un periodo de tres años con dos objetivos principales: 1) mejorar el entendimiento comparativo sobre cómo las políticas en educación superior y las “reglas en uso” a las cuales contribuyen, alteran la naturaleza del servicio producido y también las condiciones bajo las cuales se proveen dichos servicios. 2) servir como una instancia de entrenamiento para jóvenes estudiantes de política educativa en ambos países. El proyecto también está dirigido a desarrollar en la New York University y el CINVESTAV la capacidad para llevar a cabo futuros estudios de políticas y hacer que la información esté disponible para los interesados en este campo de estudio.

Definimos decisiones de políticas como los esfuerzos para alterar las “reglas del juego explícitas e implícitas, o más formalmente... las restricciones creadas por el ser humano que determinan las interacciones humanas” (North. 1990p. 73). Sugerimos que las reglas son creadas y revisadas a través de un proceso político que, dependiendo del tema, junta a los diversos actores tales como representantes de agencias internacionales, gobiernos federales y estatales, la comunidad de educación superior y otros grupos de interés. Estas reglas ayudan a definir de qué manera los bienes y servicios de la educación superior son desarrollados e intercambiados mediante la alteración del peso relativo de las fuerzas de mercado, las regulaciones estatales y la autonomía institucional. (B. Clark, 1998; B.R. Clark, 1983; Dill, 1997; North 1990; Williams, 1995)

Nuestro supuesto *implícito* sobre los actores individuales está basado en la idea de racionalidad limitada, “las personas son intencionalmente racionales pero sólo hasta cierto punto... la búsqueda de información es costosa, y la capacidad para procesar dicha información es limitada”. Los actores cometen errores en la elección de estrategias, pero en un cierto plazo adquieren un mayor entendimiento y realizan elecciones que logran mejores resultados. (E. Ostrom, 1999b, p.46) Los resultados que buscan los actores incluyen decisiones que pueden reflejar tanto la preocupación por el interés público como por los intereses personales. Este documento afirma explícitamente que los supuestos de racionalidad limitada son más apropiados para nuestro proyecto, ya que se trata de instituciones educativas sin fines de lucro, en vez de una perspectiva económica donde los agentes están interesados sólo en su propio beneficio.

Durante los primeros tres años del proyecto de AIHEPS, los investigadores realizaron entrevistas y recopilaron documentos federales en Estados Unidos y en México. Además, efectuaron estudios de caso en cuatro estados, dos en Estados Unidos y dos en México. En cada estado, los investigadores entrevistaron a una amplia gama de funcionarios electos y nombrados, incluyendo legisladores y miembros del staff ejecutivo, diputados, funcionarios de educación superior estatal, miembros del consejo de instituciones estatales y privadas, y altos funcionarios de las universidades. También recopilaron documentos, informes y datos en formato electrónico e impreso.

Basados en un modelo preliminar de los vínculos entre políticas y resultados, los investigadores crearon un esquema de códigos para organizar los datos, que fue usado en Estados Unidos y en México para organizar la información presentada en el relato de los estudios de caso. Éstos fueron el foco de discusión en una reunión binacional de dos días en Puebla, México, durante el segundo año del proyecto. Después de la reunión, el modelo preliminar fue revisado.

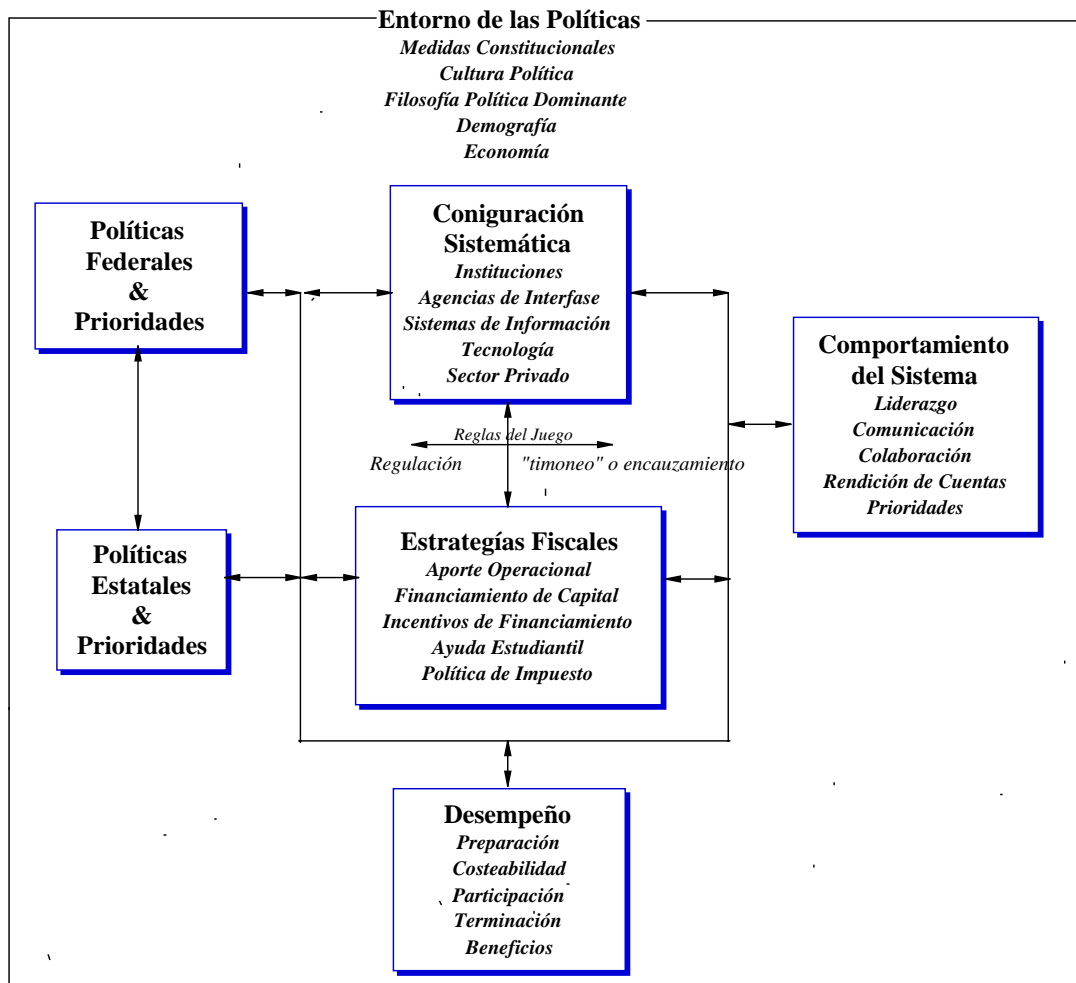
Los borradores de los informes fueron compartidos con los participantes del sistema en cada estado, y con un representante de cada arena federal para asegurarse de que fueran precisos y completos. Esta etapa del proyecto produjo 6 informes, cada uno con una introducción que describe las regulaciones, las fuerzas de mercado, y la oligarquía académica que contribuye a la incentivación o desincentivación que caracterizan a las “reglas del juego” en cada escenario de política. (de Vries, 2002; Kent, 2002; Martínez, 2002; Prisco, Hurley, Carton, & Richardson, 2002; Ramírez, 2002; Richardson, 2002)

Los informes fueron sintetizados y relacionados con los resultados de los indicadores desarrollados por el Centro Nacional de Políticas Públicas y Educación Superior en E.U (National Center for Public Policy & Higher Education, 2000), o con indicadores similares desarrollados a partir de datos disponibles en el equipo Mexicano (Kent & de Vries, 2002; Richardson & Martinez, 2002). En ambos escenarios, los investigadores desarrollaron teorías sobre los vínculos entre las reglas del juego y los resultados. Se han escrito dos borradores de las comparaciones nacionales en los dos países estudiados, pero

ninguno incluye una aclaración conceptual adecuada de cómo las políticas están ligadas a los resultados.

La Figura 1 muestra el marco conceptual AIHEPS como aparecía cuando Canadá se unió al estudio en el 2002. Este marco de trabajo identifica elementos que surgen de la primera ronda de estudios de casos y la literatura relacionada como clave para entender cómo las políticas influyen en los resultados. El marco conceptual sugirió que los gobiernos, legisladores y la administración estatal, establecen, alteran o refuerzan las prioridades implícitas o explícitas, y las “reglas del juego” que deben seguirse. Las instituciones de educación superior intentan maximizar sus propias preferencias y objetivos dentro de estas reglas. No hay dos países que posean exactamente las mismas reglas. Mientras que las reglas federales pueden ser consistentes entre estados y provincias, su impacto está lejos de ser uniforme. En algunos casos, las reglas federales y estatales son complementarias (o las reglas federales son dominantes), mientras que en otros las reglas son conflictivas. El marco conceptual describe una relación no solamente en un sentido, sino bi-direccional. Los gobiernos buscan influir en la educación superior, pero la comunidad de educación superior trabaja igualmente duro para influir en las políticas. Los profesionales de un sistema adoptan el comportamiento que creen más apropiado para conseguir las metas institucionales bajo las reglas del juego imperantes. Los comportamientos resultantes ayudan a explicar las diferencias en los resultados del sistema.

FIGURA 1: Relación entre Políticas Estatales y Federales en los Resultados de la Educación Superior



- *El Entorno de Políticas* está integrado por elementos relativamente estables, como la demografía, geografía y constituciones (incluyendo la autoridad relativa del poder ejecutivo y legislativo, y las circunstancias jurídicas o constitucionales de la educación superior); pero también por elementos que son más cambiantes y menos predecibles (economía, prioridades gubernamentales, decisiones de políticas e impactos de otros subsistemas).
- *Las Políticas Federales* establecen las prioridades, determinan los montos y los objetivos de los aportes fiscales, y pueden imponer medidas de rendición de cuentas o exigir que las instituciones realicen formas de colaboración. En México, históricamente las políticas federales han sido la influencia más importante en las “reglas en uso” bajo las cuales funcionan las instituciones de educación superior. En EE.UU., las políticas federales mejoran o regulan el impacto de las políticas estatales, dependiendo del grado de alineación.

- *Las Políticas Estatales* son en E. U., las influencias más relevantes de las reglas del juego, dentro de las cuales los proveedores de educación superior buscan maximizar sus objetivos institucionales. En México, durante la década pasada, el rol de los estados se ha vuelto cada vez más importante. Las prioridades de los líderes institucionales pueden no reflejar las de los funcionarios electos. Los dirigentes electos y los funcionarios designados por ellos, a nivel estatal y federal tienen la responsabilidad de promover las reglas del juego que incentiven a las instituciones a buscar un balance adecuado entre las prioridades públicas y los objetivos valorados por la comunidad profesional.
- *Las Reglas del Juego* son el principal medio que los gobiernos usan para influenciar los procesos y los resultados en la educación superior. Los enfoques estatales y federales para la coordinación y la conducción de los sistemas de educación superior (y por lo tanto su capacidad para alcanzar los resultados deseados) pueden ser ordenados en un continuo, que va desde la regulación hasta el “timoneo” o encauzamiento mediante mecanismos indirectos. En el extremo de las regulaciones, los gobiernos usan alguna combinación de procesos políticos y reglamentarios para asignar recursos e influenciar los resultados. En el extremo del “timoneo”, los gobiernos confían en crear o influenciar los mercados de la educación superior a través de los cuales las instituciones adquieren responsabilidades frente a los consumidores, quienes, en efecto, determinan la asignación de recursos. Las reglas del juego toman dos formas:
 - *Configuración Sistémica*: incluye el número y tipos de proveedores de servicios, la misión asignada a cada uno; las características y los poderes de las agencias en la interfase entre gobierno y proveedores; los sistemas de información que recogen, organizan, y reportan los datos esenciales para entender e influenciar los resultados; la tecnología disponible y sus usos; y el rol asignado al sector privado.
 - *Política Fiscal*: Incluye el monto del apoyo operativo y las regulaciones que se aplican a su distribución; la autonomía de las instituciones para determinar la necesidad de capital y asegurar financiamiento; la cantidad y el uso de los incentivos de financiamiento; tipos y montos de ayuda estudiantil; y políticas de impuestos.
- *Los Comportamientos del Sistema* reflejan el impacto de las reglas del juego en el liderazgo institucional, sus prioridades, comunicaciones, colaboraciones y rendición de cuentas. Las reglas del juego pueden proporcionar a los profesionales de la educación superior una libertad considerable para lograr las metas institucionales, o pueden dirigir o incentivar a las instituciones a prestar más atención a las prioridades públicas.

- *El Rendimiento* refleja los resultados producidos por el comportamiento del sistema de educación superior en términos de preparación, costeabilidad, participación, terminación y beneficios.

El marco conceptual de AIHEPS y las propuestas teóricas relacionadas, desarrolladas durante la primera fase del proyecto, fueron revisadas en Vancouver, en Noviembre de 2002. Por consenso se consideró el marco conceptual como un punto de partida útil. Fue necesario refinarlo para hacerlo más representativo a un rango más extenso de estados en E..U y México, como también para incorporar las percepciones de la situación Canadiense. Además, acordamos que la comprobación de las proposiciones teóricas debía esperar el afinamiento del marco conceptual. Los estudios de casos comenzaron en los estados de California, Nueva York y Dakota del Sur en E..U, y las provincias de British Columbia, Ontario y Quebec en Canadá. El equipo mexicano inició los estudios en Nuevo León y Puebla, mientras concurrentemente dedicaban esfuerzos para desarrollar indicadores más amplios y confiables para el desempeño de la educación superior.

Queremos enfatizar que nuestro entendimiento de las variables y relaciones como han sido presentadas, han sido producto de nuestra investigación en marcha y de una revisión bibliográfica. Integramos estas nuevas precisiones en la siguiente sección de este informe.

AHIEPS y el marco conceptual de Análisis y Desarrollo Institucional

El marco conceptual de AHIEPS, como se planteó anteriormente, sugiere un conjunto de relaciones a través de las cuales los actores federales, estatales e institucionales del sistema están unidos a un conjunto de reglas conjuntas que influyen los comportamientos y los resultados subsecuentes. El marco conceptual omite influencias fuera del alcance del proceso de políticas de educación superior, que sin embargo pueden ejercer un gran impacto en los resultados. Los investigadores de AHIEPS han debatido sobre la localización de elementos específicos del marco teórico. Por ejemplo: ¿es la información un atributo del diseño del sistema, o una consecuencia del comportamiento institucional? Hemos notado previamente los problemas originados por el uso inconsistente de la terminología, y por no identificar explícitamente nuestros supuestos acerca del comportamiento de los actores (que pueden ser coaliciones o individuos). Finalmente, ha existido el problema de identificar la unidad de análisis. Esto ha sido una preocupación especial para todos los que han intentado abrirse camino para precisar y hacer más manejables los problemas de investigación para las tesis de maestría y doctorado.

Ostrom y sus colegas, propusieron un marco conceptual para el Análisis y Desarrollo Institucional (AID), que ofrece dos importantes afinamientos que parecen contribuir a solucionar algunos de los problemas relacionados con el marco conceptual de AIHEPS. El marco AID sugiere a lo menos tres niveles de toma de decisiones: el nivel constitucional, el nivel de elección colectiva y el

nivel operacional (p.36). En cada uno de dichos niveles, una estructura anidada, que alberga reglas dentro de reglas, guía las interacciones y las decisiones de los actores a través de incentivos y restricciones establecidas por las reglas en uso en niveles más altos.

El marco AID fue desarrollado como un marco conceptual general para integrar los trabajos de investigadores provenientes de diversas perspectivas disciplinarias, que estaban interesados en cómo las reglas del juego influyen sobre los incentivos con que se encuentran los individuos y sobre sus comportamientos posteriores. Además de los múltiples niveles de toma de decisiones, el marco conceptual reconoce que dentro de un sistema todo está conectado. Las reglas no pueden ser fácilmente analizadas independientemente y después combinadas para producir estimados de los resultados. Por el contrario, el efecto de alguna regla en particular depende de la configuración de las otras reglas operando en el sistema al momento en que fue adoptada. (E. Ostrom, 1999b) “El marco conceptual AID es entonces un lenguaje general acerca de cómo las reglas, las condiciones físicas y materiales, y los atributos de la comunidad, afectan la estructura de los campos de acción, los incentivos que los individuos enfrentan y los resultados obtenidos.” (Ostrom, p.59)

El marco conceptual de AIHEPS es consistente con el marco AID. Ambos utilizan la perspectiva de Douglass C. North y autores relacionados en la nueva escuela de economía institucionalista. (B. Clark, 1998; North, 1990). Además, ambos aprueban la noción de racionalidad limitada como la manera más apropiada de conceptualizar el comportamiento de los actores. Debido a la consistencia en los orígenes conceptuales y los supuestos sobre el comportamiento humano, los conceptos derivados del modelo AID (con una historia de más de 20 años en aplicaciones para el análisis de las políticas públicas), pueden proporcionar ideas sobre cómo modificar el marco conceptual de AIHEPS para aumentar su potencial como una herramienta analítica y conceptual.

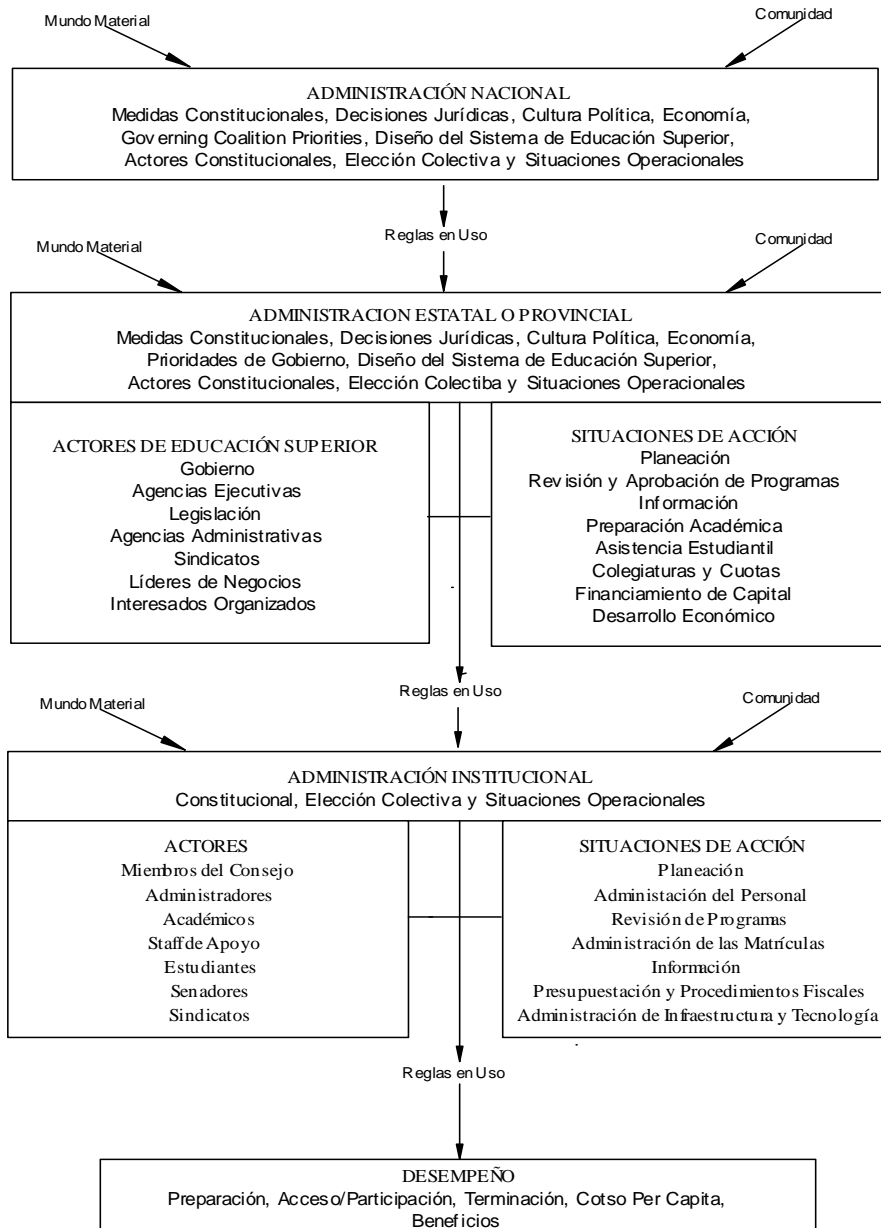
La Figura 2 muestra una adaptación de AIHEPS sobre cómo el concepto AID de los múltiples niveles de toma de decisiones y las reglas en uso a las cuales contribuyen, pueden ser aplicados al estudio de los sistemas de educación superior estatales o federales. (E. Ostrom, 1999b p.58-61) En el marco conceptual, el análisis comienza con la identificación de una unidad conceptual que incluye una situación y un conjunto de actores individuales o corporativos. Desde la situación local, el análisis se puede ampliar hacia estructuras crecientemente complejas que vinculan arenas secuenciales y simultáneas. (Ostrom, pp. 41-43)

Quizás, la más importante contribución del enfoque conceptual de niveles del análisis que se muestra en la Figura 2, es la posibilidad de que los investigadores puedan elegir una arena federal, estatal o institucional, sin ignorar el hecho que el desempeño es influenciado por reglas en uso en cualquier otra parte del sistema que podría no ser estudiada. Las reglas en uso en otros niveles del sistema, en la

medida en que estas sean conocidas, se convierten en parte de un contexto más extenso, y pueden ser descritas en la narrativa del estudio. Para el proyecto de AIHEPS, es particularmente importante el concepto de múltiples niveles de análisis ya que desde un comienzo lidió con los problemas analíticos causados por la decisión de recolectar información de diversos niveles de gobierno y de diferentes conjuntos de instituciones de educación superior.

A nivel nacional, estatal/provincial e institucional diferentes combinaciones de actores toman decisiones sobre los servicios de educación superior, sus clientes y sus metas en variados campos de acción interrelacionados, de acuerdo a un conjunto de normas y reglas, basadas, en parte, en percepciones sobre las restricciones, incentivos y recursos que fluyen desde las decisiones tomadas en cualquier parte del sistema. El marco AID enfatiza las reglas en uso como la más importante variable independiente en el análisis institucional, porque son las reglas las que finalmente determinan el comportamiento de los actores.

FIGURA 2: El Modelo AID Adaptado para Sistemas de Educación Superior Federales o Estatales*



*Ostrom, Elinor, Institutional Rational Choice: An Assessment Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in Theories of The Policy Process, (1999) edited by P.Sabatier, Boulder, CO: Westview Press, p. 60

Incorporando los conceptos del marco AID en el marco conceptual de AIHEPS

El marco conceptual AID es útil para abordar algunos de los retos que los investigadores han enfrentado en la aplicación del marco conceptual de AIHEPS. El marco AID reconoce múltiples niveles en la toma de decisiones, mientras que preserva la posibilidad de que los investigadores estudien un nivel particular. Esto simplifica la tarea de estudiar un sistema de gobierno institucional, un

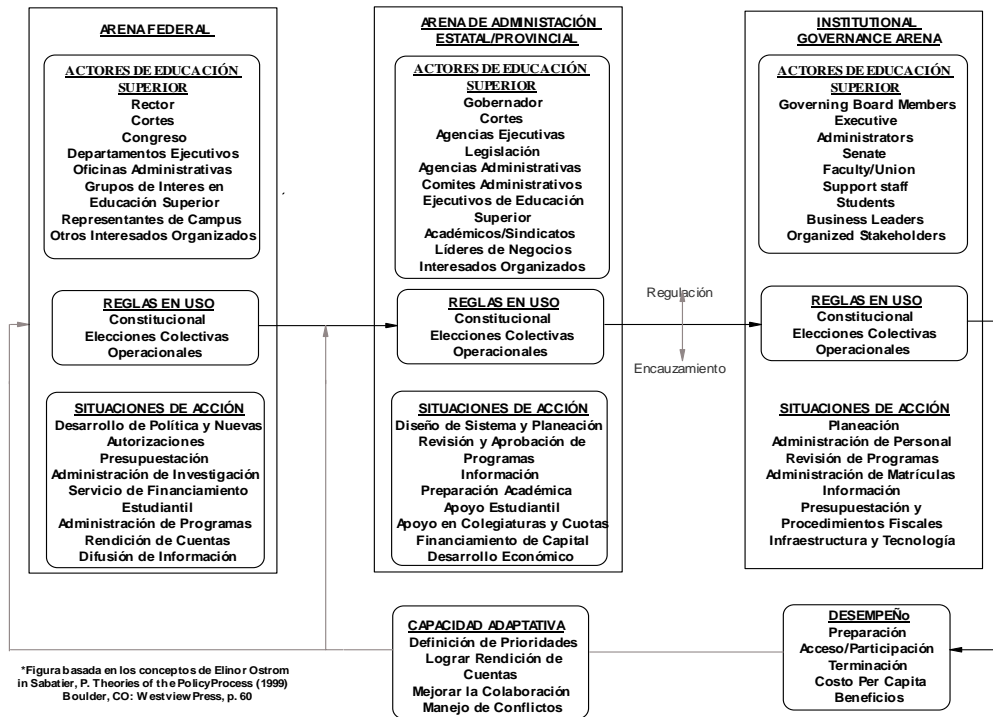
sistema estatal de educación superior o un sistema nacional, sin tratar con todas las influencias que conceptualmente pueden ser vinculadas a los comportamientos y resultados. El marco AID además clarifica conceptualmente la naturaleza y función de las “reglas en uso”. Las reglas en uso se convierten en las variables independientes claves que deben ser determinadas mediante observaciones del comportamiento de los actores en una variedad de situaciones de acción, en vez de ser una característica del ambiente moldeadas por la forma en que el gobierno resuelve la tensión entre regulación y el uso de las fuerzas de mercado. Vincular los comportamientos a las reglas en uso (que son influenciadas por las políticas) y al desempeño, permitiría a los investigadores de AIHEPS hacer las conexiones críticas entre políticas y desempeños que el proyecto busca.

Las reglas en uso incluyen normas y valores formales e informales, que determinan cómo los actores toman decisiones operacionales en situaciones como planificación, revisiones de programas, y asignación de recursos, dentro de una arena particular como en un sistema de educación superior estatal o un sistema de consejo de dirección institucional. Las reglas en uso son determinadas por observaciones de campo, incluyendo entrevistas, observaciones y el estudio de documentos y artefactos. La Figura 3 muestra una versión modificada del marco conceptual de AIHEPS, incorporando los conceptos del modelo AID señalados anteriormente. (E. Ostrom, 1999b; E. Ostrom, Gardner, R., Walker, J., 1994)

La Figura 3 identifica tres niveles en la toma de decisiones, donde las reglas en uso pueden ser observadas. Los actores federales, estatales e institucionales interactúan en situaciones de acción como la planificación, la asistencia estudiantil, la determinación de colegiaturas y cuotas, el manejo de la matrícula, y proveer o retener información. Las reglas constitucionales en uso reflejan parámetros relativamente estables de las políticas como lo son los atributos básicos de la educación superior, y las medidas constitucionales y estatutarias que regulan la empresa. Las reglas colectivas incluyen decisiones acerca del diseño del sistema, planeación, recolección y difusión de información y políticas fiscales si estas persisten o son alteradas como respuesta a cambios socioeconómicos o cambios en las corrientes de gobierno en la interfase entre gobierno y los sistemas de dirección de educación superior. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) Las reglas operacionales son aquellas relacionadas a la implementación de decisiones influenciadas por las elecciones constitucionales o colectivas previamente tomadas sobre los servicios que serán provistos y sus destinatarios predilectos.

Las situaciones de acción identificadas en la Figura 3, como también los actores, pretenden ser ilustrativos más que definitivos o limitantes. Los actores y las situaciones de acción pueden variar en función del diseño del sistema. Estos son determinados de acuerdo a las observaciones en cada arena.

FIGURA 3: Marco de Trabajo AHEPS Modificado para Vincular Políticas Estatales y Federales con el Desempeño de la Educación Superior*



Mientras que los indicadores de desempeño AIHEPS se deben a un trabajo conceptual realizado por el Centro Nacional para Políticas Públicas y Educación Superior (CNPPEs) [U.S National Center for Public Policy and Higher Education], los indicadores en este marco difieren de los usados por CNPPES en sus reportes en varias maneras importantes, ya que se basan en datos disponibles en el sitio web de NCHEMS y en otros lugares como NCPPHE. Los cinco indicadores en la Figura 3 son: preparación, acceso/participación, terminación, costo per cápita y beneficios. Hemos intentado seleccionar indicadores simples y no controversiales que reflejen nuestro entendimiento de estas cinco áreas. Nuestra intención ha sido proveer indicadores que faciliten el análisis de las maneras en la cual las reglas en uso influyen en el comportamiento de los actores y finalmente en su desempeño.

- *La Preparación* incluye los cursos de matemáticas y ciencias de nivel superior tomados y el porcentaje de los profesores acreditados;
- *Acceso/Participación* está relacionado con cómo los estudiantes se distribuyen entre los distintos tipos de instituciones; y también con el porcentaje de los egresados de la educación secundaria matriculados en una IES dentro de los 4 años subsiguientes en cualquier estado, porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años matriculados en una IES en 1998-2000, y porcentaje de alumnos entre 25 y 49 años matriculados de tiempo parcial en algún tipo de IES en 1999-2000.

- *La Terminación de los Estudios* incluye la tasa de graduación de licenciaturas otorgadas en un estado en comparación con el número alumnos de nuevo ingreso seis años antes, la tasa de graduación en un plazo máximo de 6 años para las carreras de 4 años y la tasa de graduación en un plazo máximo de 3 años para las carreras de 2 años.
- *El costo per cápita* considera los fondos que el estado entrega para ayuda financiera y para gastos de operación divididos por la población del estado. Este indicador intenta establecer un estimado comparativo de los costos del sistema para los contribuyentes.
- *Beneficios* incluye las ventajas económicas y sociales que ganan los estados por contar con una población más educada.

Hemos adaptado el concepto de capacidad estatal del trabajo de Grindle en su estudio sobre la crisis e innovación en América Latina y Africa (Grindle, 1996). Para evitar la confusión con el término *capacidad* comunmente usada en literatura en E.U., nosotros utilizamos el término *capacidad adaptativa*. La capacidad adaptativa estatal es un estimador derivado de cuán bien las reglas en uso permiten a los líderes elegidos o designados manejar el desempeño de sus sistemas de educación superior, de tal manera que respondan a las prioridades públicas. Nuestro marco de trabajo modifica los cuatro tipos de capacidad identificados por Grindle, para incorporar las percepciones de nuestro trabajo previo, y para hacer los tipos más específicos a la educación superior: 1) *Definición de Prioridades* está relacionado con la habilidad estatal para establecer prioridades fidedignas para el uso de los recursos públicos asignados, y para influenciar a los colleges y universidades para alcanzar dichas prioridades incluso cuando interfieran con las preferencias de la comunidad de educación superior; 2) *Lograr la Rendición de Cuentas* se refiere a la capacidad de recolectar y difundir información creíble y extensa sobre el desempeño de la educación superior y en el uso de dicha información para el rendimiento de cuentas; 3) *Mejorar la Colaboración* se relaciona con la habilidad estatal para estructurar la competencia y motivar la colaboración entre segmentos y sectores de educación superior y también entre otros interesados clave como los negocios y la industria; 4) *Manejo de Conflictos* considera la capacidad para proveer mecanismos efectivos para involucrar a los interesados y el público general en la identificación de las necesidades de educación superior, y resolver los conflictos entre prioridades y el uso de los recursos. En teoría, los estados operando bajo un sistema de reglas comunes a nivel nacional, deberían tener capacidades comparables; pero en la práctica la capacidad adaptativa varía enormemente debido a diferencias constitucionales, decisiones legales, estatutos, diseño del sistema, normas y valores que evolucionan en el tiempo respecto de la toma de decisiones en educación superior.

El marco conceptual sugerido en la Figura 3 ayuda a clarificar el alcance y foco de análisis para el proyecto AIHEPS. Nos hemos concentrado en observar tres conjuntos de “reglas en uso” entrelazadas en tres diferentes arenas: federal, estatal e institucional. Debido a que estamos interesados en el desempeño, nos hemos

enfocado en particular en las reglas operativas para los distintos sistemas de administración institucional, ya que se basan en las reglas de elección colectiva y constitucional. Cada estado y administración institucional involucran diferentes situaciones de acción y diferentes actores y cada uno opera de acuerdo a diferentes reglas.

Al nivel del gobierno institucional, el foco está en una institución o conjunto de instituciones dirigidas por un consejo de gobierno único. A nivel del gobierno estatal/provincial, el foco está en todos los proveedores de educación superior. A nivel federal, el punto de enfoque cambia del gobierno institucional al diseño de políticas, decisiones fiscales, y requerimientos de información y rendición de cuentas. La tarea de analizar los tres niveles es definir las reglas en uso específicas y entender su impacto en el comportamiento de los participantes del sistema en el nivel operativo y en los resultados del desempeño para el estado o provincia.

La organización del informe del caso de Nueva York ilustra la aplicación del marco conceptual de AIHEPS modificado.. El informe primero discute los actores y las reglas en uso según se identifican en situaciones de acción que ocurren a nivel estatal. Posteriormente, trata independientemente los segmentos públicos, SUNY y CUNY. El informe concluye con una discusión sobre el desempeño de los sistemas estatales de educación superior, y después revisa la evidencia sobre las capacidades estatales que pueden ser inferidas de las reglas en uso.

Pensando Más Allá de la Comparación Internacional

La comparación internacional será organizada en base a los informes de los casos desarrollados en cada país durante la primera fase del proyecto. Específicamente, los informes de los casos estudiados serán objeto de un análisis comparativo reliazado por los equipos de cada país; para evidenciar que las reglas en uso predicen el desempeño del sistema, y proveer precisiones sobre la capacidad estatal o nacional para adaptarse a las influencias de un escenario cambiante. El producto de este trabajo será tres síntesis nacionales, cada una enfocada en las similitudes y diferencias del desempeño entre estados/provincias en un mismo país, en términos de las reglas en uso y capacidad adaptativa.

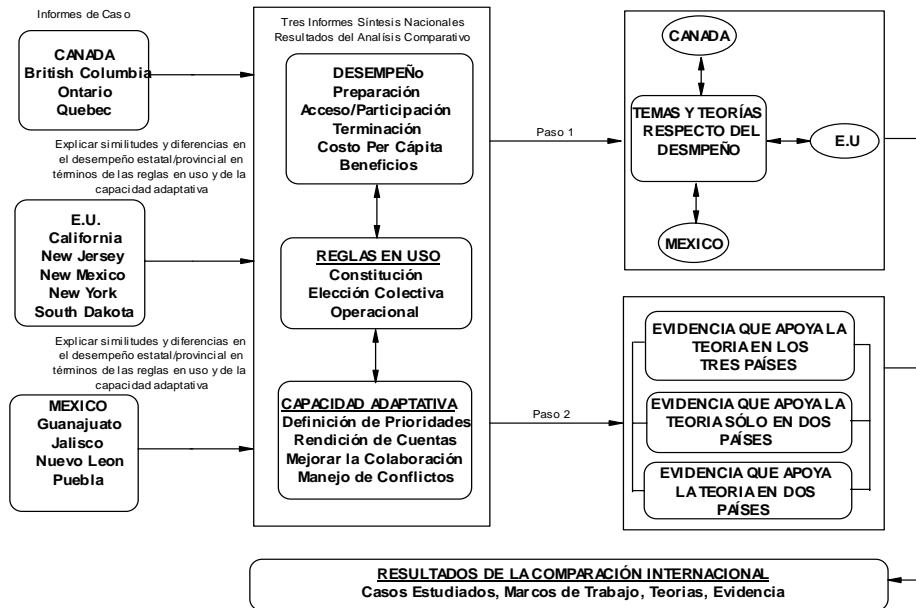
Para los informes síntesis, cada equipo deberá: 1) proponer temas y teorías respecto de cómo el desempeño es determinado en el contexto de cada país, y 2) examinar los temas y las teorías generados por los equipos de los otros dos países, para determinar cual tiene poder explicativo para sus propios escenarios. Los investigadores en la reunión de Nueva York, agendada entre el 5 y 8 de Junio del 2005 examinarán la evidencia a favor y en contra de cada teoría para cada país, con el objeto de alcanzar consenso respecto del grado en que una teoría o tema es aplicable en dos o los tres escenarios nacionales. Cuando los avances de una teoría en un país no es apoyada por la evidencia en otro, los investigadores intentarán entender y explicar el motivo. Dicho análisis será usado para elaborar un informe que explique nuestro mejor entendimiento de por qué: 1) alguna teoría

tiene poder explicativo en los tres escenarios, y 2) una teoría se aplica en dos países pero no en el tercero, y 3) una puede ser aplicable sólo a un país.

Los informes de caso, los informes de las síntesis nacionales y los informes de análisis comparativo entre los tres países, constituirán el informe final del proyecto cuando se combine con el marco de trabajo que ha guiado nuestro estudio (y su evolución), con la literatura relacionada y con una conclusión que desarrolle implicancias y recomendaciones para trabajos futuros.

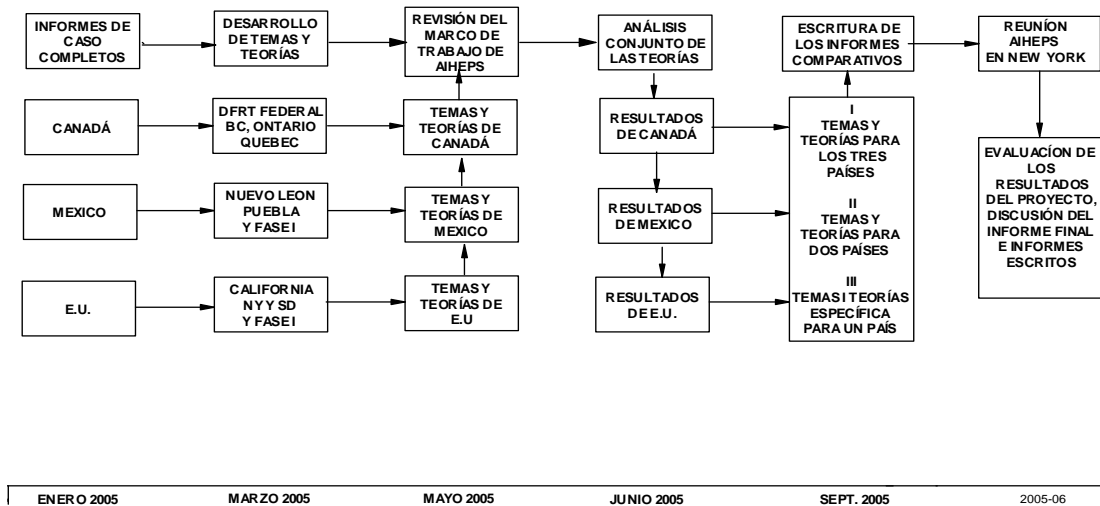
La Figura 4 muestra el intento de capturar la comparación conceptual internacional. Los estudios de casos ya están en marcha y serán organizados de acuerdo al marco conceptual original de AIHEPS (Figura 1) o al marco conceptual revisado de AIHEPS según lo determine cada país (Figura 3). Los casos estudiados en su versión final, generalmente concordarán con los estilos y formatos usados desde la primera fase en adelante, de manera que los 12 claramente parecen ser el esfuerzo conjunto de la colaboración de AIHEPS. Como mínimo, los 12 estudios de casos serán publicados en el sitio web de proyecto y estarán disponibles en copias impresas para todos aquellos que trabajen en el proyecto y requieran dicha versión.

FIGURA 4: Esquema para la Comparación Internacional



La Figura 5 presenta un cronograma para las actividades de la reunión de Nueva York.

FIGURA 5: CRONOGRAMA PARA LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL



Referencias

- Blomquist, W. (1999). The Policy Process and Large-N Comparative Studies. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Clark, B. (1998). *Political Economy: A Comparative Approach* (Second ed.). Westport, Connecticut: Praeger.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*. Berkeley, CA: University of California Press.
- de Vries, W. (2002). *Políticas Federales En La Educacion Superior Mexicana (Polciy Report)*. New York: Alliance for International Higher Education Policy Studies.
- Dill, D. D. (1997). Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy*, 10(No. 3/4, September/December), 167-185.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Kent, R. (2002). *Jalisco Case Report: The Contest Over Higher Education between the State Government and the University*. New York: New York University: Alliance for International Higher Education Policy Studies.
- Kent, R., & de Vries, W. (2002). *Efectividad de las Políticas de Educacion Superior en Jalisco y Guanajuato durante los Anos Noventa*. New York: Alliance for Internationa Higher Education Policy Studies.
- Martinez, M. C. (2002). *New Mexico Case Report: The State Role in a Climate of Autonomy* (Adobe PDF). New York: Alliance for International Higher Education Policy Studies.
- National Center for Public Policy & Higher Education. (2000). *Measuring Up 2000. The State-By-State Report Card for Higher Education*. San Jose, California.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

- Ostrom, E. (1999a). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 35-71). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ostrom, E. (1999b). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ostrom, E., Gardner, R., Walker, J.,. (1994). *Rules, Games, and Common Pool Resources*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Prisco, A., Hurley, A. D., Carton, T. C., & Richardson, R. C. (2002). *Federal Policies and Higher Education in the United States*. Retrieved March 2002, from <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps/research.html>
- Ramirez, R. (2002). *Reporte de Caso de Guanajuato*. New York: Alliance for International Higher Education policy studies.
- Richardson, R. C. (2002). *New Jersey Case Report: A Managed Market Approach* (Adobe PDF). New York: Alliance For International Higher Education Policy Studies.
- Richardson, R. C., & Martinez, M. C. (2002). *New Jersey and New Mexico: Explaining Differences in Performance*. Retrieved 2002, 2002, from <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps/research.html>
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Williams, G. L. (1995). *The Marketization of Higher Education Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance*. In D. a. S. Dill, Barbara (Ed.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly* (pp. 170-171). Tarrytown, NY: Elsevier Science, Inc.