



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación

Tendencias En Foco

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Nº 12/Diciembre/2009

redEtis

De la transferencia al aprendizaje sobre políticas: algunos debates actuales en la cooperación internacional sobre formación para el trabajo¹.

Claudia Jacinto

Este artículo recoge algunas de las discusiones actuales sobre un tema de larga data vinculado a la Cooperación Internacional (CI). Se trata del pasaje de un enfoque que privilegiaba la “transferencia” de modelos de política a otro, que enfatiza el “aprendizaje” durante el proceso de construcción de políticas apoyadas desde la CI.

Durante mucho tiempo, la CI estuvo caracterizada por proponer la transferencia de modelos de políticas públicas desarrollados en los contextos de los propios países de donde provenían los fondos. Se consideraba a la transferencia como un proceso racional de imitación, dando poco lugar a las enormes diferencias socio-históricas y de niveles y modelos de desarrollo de los países receptores. Ante la evidente limitación y fracaso de estos enfoques, desde hace unos años (en particular, en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo) se viene proponiendo desde la CI un abordaje que enfoca el aprendizaje en la construcción de las políticas como un proceso. Por ejemplo, un documento reciente sostiene que puede considerarse al aprendizaje sobre las políticas como la habilidad de los gobiernos y de otros actores de informar el desarrollo de políticas mostrando lecciones desde la evidencia disponible y la experiencia; un aprendizaje exitoso puede conducir a políticas de desarrollo sustentable en los países (European Training Foundation-ETF-, 2008). Es así como el aprendizaje sobre políticas – entendido como “*conocimientos acerca de cómo políticas, planes administrativos, instituciones e ideas en un marco político específico (pasado o presente) [pueden ser] utilizados para el desarrollo de políticas, planes administrativos, instituciones e ideas en otro entorno político*” (Dolowitz & Marsh, 2000) – se ha convertido en un área de interés principal para la CI.

Sin embargo, quedan muchos retos por encarar para que este potencial del aprendizaje sobre políticas funcione como la nueva perspectiva se propone. En principio, se ha señalado que un gran desafío consiste en encontrar un equilibrio entre la urgencia del desarrollo de políticas y el tiempo necesario para aprender e informar sobre políticas (ETF, 2008). En este corto texto se señalarán algunos de esos retos, vinculados en particular a las políticas de formación para el trabajo.

¹ Este texto recoge algunas de las ideas y de los debates sostenidos durante el Seminario organizado por la Red Norrag, “Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making”, desarrollada en el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo en Ginebra, el 25 y 26 de junio de 2009. Asimismo, se apoya en el documento de síntesis sobre ese evento citado en la bibliografía.

Producción de conocimiento y aprendizaje sobre políticas

Un eje del debate tiene que ver con la cuestión de en qué medida los enfoques propuestos por la CI están fundamentadas en evidencia procedente de la investigación. En muchos ejemplos, la respuesta es que los modelos de políticas transferidos por la CI no están basados en evidencia científica. En efecto, la adopción de una estrategia o de un modelo se sustenta muchas veces solo en perspectivas y razones políticas, y la investigación es utilizada para legitimar decisiones de otro orden.

Además, entre las investigaciones disponibles o producidas especialmente para evaluar la viabilidad de una política, se llega a conclusiones que no siempre coinciden. Muchas veces se adolece de falta de profundidad o de preguntas de investigación poco claras y por lo tanto se traducen en recomendaciones débiles para acciones futuras. Algunos han sostenido que la formulación conjunta de investigaciones entre la CI y los países receptores puede ser una estrategia recomendable para orientar los estudios a hallazgos necesarios para la toma de decisiones. Por ejemplo, un documento sobre Sudáfrica sugiere que el acuerdo sobre la formulación de las preguntas y diseños de investigación entre investigadores y decisores políticos puede ser un medio para mejorar la capacidad de quienes están encargados de proponer medidas orientadas por los resultados de investigación (Bird & Heitmann, 2009).

Otro problema recurrente es la escasez de estadísticas fidedignas, de las cuales dependen los buenos diagnósticos. Además, prevalecen datos cuantitativos con altos niveles de agregación, que no reflejan datos específicos y fallan en proveer la información compleja necesaria para comprender realidades que evolucionan (Tidjani Alou, 2009).

Al mismo tiempo, los ámbitos académicos se han interesado poco por examinar estos procesos de transferencia-aprendizaje sobre políticas. También existe una diferencia sustantiva entre los tiempos de la investigación y la toma de decisiones políticas. La investigación es típicamente larga y el tiempo de respuesta a las necesidades de la política es más corto. Asimismo hay una distancia entre el lenguaje y las estrategias de comunicación de los resultados de las investigaciones académicas, cuyas formulaciones son a menudo complejas y no enfatizan los vínculos con posibles acciones futuras o recomendaciones.

Una comprensión en profundidad de los procesos de implementación de los programas y las denominadas “externalidades” de los mismos requieren un modelo más complejo de interpretación y de investigación que incluya estrategias subjetivas, perspectivas institucionales y el macro-nivel sistémico. Al respecto, agencias tales como la Agencia de Cooperación Suiza (COSUDE) o la ETF han estado proponiendo enfoques de evaluación que tienen en cuenta el aprendizaje colectivo sobre los programas que apoyan, lo cual puede facilitar una participación más intensa de los interesados y un aprendizaje horizontal en red, que lleve a un seguimiento más consecuente de la toma de decisiones.

Entonces, las investigaciones que se propongan actuar y que favorecen la comprensión de los procesos de transferencia y aprendizajes sobre políticas deberían: a) considerar el contexto socio-histórico en el que se produce la relación de la CI y las políticas públicas ; b) analizar la implementación como proceso de construcción social, donde competencias institucionales e individuales, intereses y estrategias, juegan un rol significativo para el curso de las políticas; y c) estudiar los intercambios entre estos diferentes niveles.

El aprendizaje sobre las políticas vinculadas a la formación para el trabajo y la CI

Los aprendizajes sobre la CI y las políticas de formación para el trabajo, que han sido largamente estudiados por el Working Group for the Skills Development y por Norrag, pueden servir para señalar algunas tensiones entre transferencia y aprendizaje sobre las políticas.

Obviamente, las interacciones entre los actores nacionales e internacionales varían según la dependencia del país de la CI y la capacidad para establecer y planificar sus propias estrategias de desarrollo. Por lo tanto, dependiendo de estas interacciones, la transferencia y el aprendizaje sobre políticas adoptan formas diferentes.

Además, la alineación entre la CI y las políticas nacionales depende también de las políticas de un país respecto a la CI. Algunos países latinoamericanos han limitado las relaciones con la CI, específicamente en lo que respecta a los préstamos, o han impuesto duras condiciones sobre la participación de la CI durante esta década. En países africanos, que dependen más fuertemente de la CI, por ejemplo, en los estados de África subsahariana la historia reciente fue totalmente moldeada con la transferencia de políticas producidas en otros lugares (Tidjani Alou, 2009).

En resumen, se observa una gran variedad de relaciones entre CI y transferencia y aprendizaje sobre políticas. Algunos países pueden aprender de experiencias previas de otros, pero desarrollan sus propias estrategias. Otros pueden adoptar un “modelo”, pero adaptarlo a sus propias necesidades. Pero en otros casos, es todavía frecuente una transferencia rígida de políticas públicas. A pesar de la Declaración de París que subraya la importancia de alinear la CI con las políticas nacionales, muchos de los casos demostraron que las mismas políticas fueron implementadas en muchos países, sin modificación local o ajustes.

Entre los factores que influyen en las formas que toman estas relaciones, suelen señalarse tanto los enfoques de las agencias de CI como de los países. El contexto, la estructura social, la historia y las tradiciones de un país, la situación política, la estabilidad y la orientación política, el nivel de desarrollo son obviamente cuestiones básicas.

Por otro lado, la transferencia-aprendizaje sobre políticas es en sí mismo un proceso donde existe una tensión constante entre el carácter técnico del proceso de implementación y las condiciones socio-políticas y culturales en las cuales se despliega.

Las instituciones que participan desde el diseño a la implementación están formadas por actores sociales que se comportan según sus expectativas y estrategias. Estos influyen y modifican el diseño inicial como resultado de sus estrategias y motivaciones políticas y técnicas. Factores cognitivos, instrumentales, políticos e individuales intervienen en este escenario.

También se ha señalado que las denominadas “agendas ocultas” de personas e instituciones (De Moura Castro, 2009) están siempre presentes y se vinculan a los supuestos “desvíos” entre los modelos iniciales y su implementación y resultados. El aprender sobre políticas implicaría reconocer cómo funcionan negociaciones e incentivos en cada etapa del proceso de implementación. No se debería sólo analizar los resultados, sino prestar atención al proceso en sí, el cual es una construcción social donde el poder juega un papel central, junto a las agendas ocultas impulsadas por los intereses personales y la cultura de la organización. Más aún, a veces, el problema no es que no se aprenda sino que no se usa lo aprendido (De Moura Castro, 2009).

Respecto específicamente a las políticas de formación para el trabajo, uno de los obstáculos mayores es el hecho de que están ubicadas en la encrucijada de varios ámbitos (políticas educativas, análisis del mercado laboral, desarrollo económico y desarrollo rural) y dependen de muchos actores diferentes. Todos estos actores tienen contextos, instituciones y estrategias propios. Las interacciones entre subsectores se establecen incluso dentro de una lógica de competencia para los recursos.

Además, las perspectivas sobre la formación para el trabajo son a menudo diferentes o aún contradictorias. Los Ministerios de Educación y del Trabajo difieren en cuanto a aspectos clave para la formación como los sistemas de certificación de competencias. Por su parte, las instituciones con orientación social, responsables de programas para la reducción de la pobreza, financian una formación *ad hoc* más tradicional, donde los currículos basados en competencias y la certificación no son ni siquiera contemplados.

Así, la falta de una planificación holística de políticas de formación para el trabajo abre la puerta a una transferencia de políticas más rígida y a menos enfoques orientados hacia el aprendizaje sobre las mismas. Un estudio en Perú, señala que en la práctica las propuestas son ejecutadas por la CI simplemente porque no existe un plan nacional (Jaramillo Baanante 2009). La falta de una clara política nacional lleva a que los esfuerzos de la cooperación corresponden más su propia agenda, y a la debilidad institucional local. Otra cuestión es que la armonización entre donantes en cuanto a formación para el trabajo no es siempre evidente.

El aprendizaje debería dar cuenta de toda esta complejidad y entrever líneas de acción para ir consolidando políticas articuladas sobre la formación para el trabajo.

Comentario final

El aprendizaje sobre políticas enfrenta muchos obstáculos, que incluyen la relación desigual entre donantes y receptores, las debilidades institucionales e individuales, las restricciones contextuales. La falta de una planificación holística y las dificultades de armonización juegan también un papel, pues obstaculizan las oportunidades de aprendizaje para el desarrollo de políticas. La investigación es a menudo escasa, y no alcanza a contestar preguntas claves y más aún, los datos disponibles no siempre son tenidos en cuenta. Finalmente, debe reconocerse el carácter político de los procesos de aprendizaje sobre políticas que abarca múltiples dimensiones, incluyendo tanto los procesos institucionales, y los enfoques de investigación como las vinculaciones entre actores con diferentes capacidades técnicas, de decisión y poder.

Bibliografía

BIRD, A. & HEITMANN, W., 2009, "Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches to policy making in South Africa", ponencia preparada para la *Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Ginebra.

DE MOURA CASTRO, C. 2009. "Do training institutions learn from experience?", ponencia preparada para la *Conferencia: Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Ginebra.

DOLOWITZ, D. & MARSH, P, 2000, "Learning from abroad: the role of policy transfer in

contemporary policy making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13, no.1, Enero.

EUROPEAN TRAINING FOUNDATION, 2008, *ETF yearbook 2008*. Policy learning in action, European Training Foundation, Turín.

JACINTO, C. 2009. *Policy transfer and policy learning in skills development policies. Insights from the Norrag Conference*, NORRAG, , Ginebra.

Versión en español y en inglés disponibles en www.norrag.org





















JARAMILLO BAANANTE, M. 2009, “Skills development policies in Perú and the changing role of international cooperation”, ponencia preparada para la *Conferencia: Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Ginebra.

TIDJANI ALOU, M., 2009, “Between autonomy and dependence: 'policy transfer' dynamics in Sub-Saharan Africa,” ponencia preparada para la *Conferencia: Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Ginebra.

[Ver documentos relacionados](#)

Documentos relacionados a la temática disponibles en nuestro sitio web:

En la sección “**Publicaciones recientes**” encontrará los resúmenes y en “**Sala de Lectura**” los documentos completos.

| | Publicaciones recientes | Sala de Lectura |
|--|---|---|
| AHMED, Tahsinah 2009. <i>Approaches for Policy Making in Skills Development: the need for a comprehensive vision</i> . Swiss Agency for Development and Cooperation. Bangladesh |  |  |
| BIRD, Adrienne y Werner HEITMANN. 2009. “Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches to policy making in South Africa”, paper preparado para la <i>Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> , NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra. |  |  |
| CASTILLO, Melba y Ana Patricia ELVIR. 2009. “The relationship between skills development, education and labour policies within a wider cross-sector context : evidence from Nicaragua,” paper preparado para la <i>Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> , NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra. |  |  |
| DE MOURA CASTRO, Claudio. 2009. “Do training institutions learn from experience?”, paper preparado para la <i>Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> , NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra. |  |  |
| DIBRA SIDITA, Shyqyri LLACI y Jorida TABAKU. 2009. “Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches for policy making. the case of Albania”. Paper preparado para la <i>Conferencia Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> . NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra |  |  |
| EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. 2008. <i>ETF yearbook 2008. Policy learning in action</i> , Turin, ETF. |  |  |
| JACINTO, Claudia. 2009. <i>Policy transfer and policy learning in skills development policies. Insights from the Norrag Conference</i> , NORRAG, , Ginebra. |  |  |
| JARAMILLO BAANANTE, Miguel. 2009. “Skills development policies in Perú and the changing role of international cooperation,” paper preparado para la <i>Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> , NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra. |  |  |
| LAUGLO, Jon. 2009. “Research for TVET policy development”, paper preparado para la <i>Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> , NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra. |  |  |
| LOC, Nguyen. 2009. “International and national skills development approaches in Vietnam” Paper preparado para la <i>Conferencia Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making</i> . Norrag, Graduate Institute of International and Development Studies, |  |  |

Ginebra

MEHROTRA, Santosh. 2009. "The international market for public policies on skills development the special case of India", Paper preparado para la *Conferencia Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*. Norrag, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra



PIECK, Enrique. 2009. "Skills development strategies a slow learning process: how much have we learned?" Paper preparado para la *Conferencia Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches for policy making*. Norrag, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra



TIDJANI ALOU, Mahaman. 2009. "Between autonomy and dependence: 'policy transfer' dynamics in Sub-saharan Africa," paper preparado para la *Conferencia: Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra.



WEYER, Frédérique. 2009. "Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches for policy making" Paper preparado para la *Conferencia Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*. Norrag, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra



En la sección "**Programas y experiencias**" encontrará:

REGIONAL. Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Plan de acción para la Formación Ocupación e Inserción Laboral Educativa (FOIL)

REGIONAL. Programa Entra 21

BOLIVIA. Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres

COLOMBIA. Asistencia a Población Desplazada y Vulnerable

COSTA RICA. Políticas Laborales con Enfoque en Género

HONDURAS. EDUCATODOS

HONDURAS. Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos realizado en Honduras -PRALEBAH

PARAGUAY. Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos - PRODEPA-KO'ÉPYAHU

PERÚ. Programa de capacitación laboral para jóvenes (PROJOVEN)

TRINIDAD Y TOBAGO. SERVOL

Programas y Experiencias

