



**Transferencia y aprendizaje sobre las políticas de desarrollo de competencias.  
Perspectivas desde la Conferencia de la Red Norrag.**

**Claudia Jacinto<sup>1</sup>**

Este artículo<sup>2</sup> revisa algunas de las ideas y de los debates sostenidos durante la Conferencia de la Red Norrag, “**Transferencia o aprendizaje sobre políticas públicas: interacciones entre enfoques de desarrollo de competencias internacionales y nacionales en el diseño de políticas**”, patrocinada por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo en Ginebra, el 25 y 26 de junio de 2009<sup>3</sup>. Las ponencias preparadas para esta conferencia (listadas en bibliografía) están disponibles en el sitio web de la red Norrag ([www.norrag.org](http://www.norrag.org)).

La mayoría de los debates sobre la transferencia de políticas públicas supone que ésta resulta de un proceso racional de imitación, repetición y modificación llevado a cabo por quienes detienen el poder de decisión. Al resumir algunos puntos clave entre los que han sido abordados en las ponencias y los debates del seminario, **este documento subraya la importancia de adoptar una perspectiva a partir del proceso, que vaya más allá de un modelo mecánico de transferencia. Las políticas y los procesos deberían ser entendidos en sus contextos sistémicos, así como en el cambiante entorno institucional en que funcionan. Se concibe el aprendizaje sobre políticas como resultado de lecciones sacadas de este proceso, el cual presenta mucho potencial. Sin embargo, como este artículo mostrará, quedan muchos retos por encarar, para que este potencial del aprendizaje sobre políticas sea reconocido por todos los actores implicados en la cooperación internacional (CI).**

**1. El aprendizaje y la transferencia de políticas en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**

*Alineación y apropiación con relación a la transferencia y el aprendizaje sobre políticas*

El actual interés por el aprendizaje sobre políticas públicas a nivel internacional es impulsado por un presunto aumento de transferencias de políticas y por la atención puesta

---

<sup>1</sup> Socióloga argentina, Claudia Jacinto obtuvo el grado de Doctora en Sociología en la Universidad de París III. Es coordinadora de la Red latinoamericana de Educación, Trabajo e Inserción Social (redEtis), proyecto del IPE-UNESCO. Es también investigadora para el CONICET en Argentina.

<sup>2</sup> La versión en español de este artículo ha sido traducida del inglés por Giovanna Carrarini.

<sup>3</sup> Las opiniones expresadas en este artículo y la elección de los temas son de responsabilidad exclusiva de la autora.

en las medidas empleadas por los países que comparten unos mismos problemas locales (Malik & Cunningham 2006). En este escenario, 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”<sup>4</sup> (Dolowitz & Marsh, 2000) – se ha convertido en un área de interés principal para la CI.

Hoy en día, las políticas de CI son el resultado de largos intercambios y apoyo (*advocacy*) destinados a buscar sinergias entre las políticas de los países y aquéllas de las agencias internacionales. Se han declarado como cuestiones clave tanto la intensificación del consenso acerca de estrategias para el desarrollo como el compromiso para alinear los esfuerzos de la CI en ese sentido. Sin embargo, la envergadura y la forma del diálogo, así como las modalidades del intercambio varían según el país, sus tradiciones, la cohesión institucional, las prioridades, la orientación política y, por supuesto, la agencia de CI.

Pensando en esto, **¿cómo funcionan la transferencia y el aprendizaje sobre políticas?**

**Como indica la Fundación Europea para la Formación (FEF), “para los diseñadores locales de políticas y para la asistencia internacional, el desafío consiste en encontrar un equilibrio entre la urgencia del desarrollo de políticas y el tiempo necesario para aprender e informar políticas”<sup>5</sup> (2008: 7).**

**En los procesos de definición e implementación de políticas de desarrollo de competencias (DC), las interacciones entre los actores nacionales e internacionales varían según la dependencia 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.**

Los países deberían tomar medidas para desarrollar sus propias estrategias y políticas en el área del DC, las cuales impulsarían luego la agenda de la comunidad donante. Hasta cierto punto, esto atenuaría los efectos negativos de una concertación potencialmente desigual. Como se puede observar en muchos países, los procesos políticos nacionales están lejos de alcanzar este objetivo. **Es arduo o imposible lograr una coherencia general en las políticas públicas entre actores internacionales y entre actores nacionales, provinciales o locales.** Una de las más obvias razones de ello es que estos actores pueden tener orientaciones políticas y/o ideológicas diferentes o capacidad administrativa limitada. Además, a veces, las agencias pueden seguir políticas incoherentes en un sector específico. Otras complicaciones pueden aun surgir de desconfianzas recíprocas entre actores.

---

<sup>4</sup> “*knowledge* about how policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) [can be] used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting”.

<sup>5</sup> “the challenge for local policymakers and for international assistance is to find a balance between the urgency of policy development and the necessary time for learning and informing policies”.

La alineación entre la CI y las políticas nacionales depende también de las políticas de un país respecto a la CI. Algunos países, como India, han desarrollado su propia agenda y planificación de DC, limitando sus relaciones con la CI a sólo cinco mayores donantes bilaterales. Esta decisión fue tomada ante todo porque los fondos proporcionados por otros donantes estuvieron limitados y el gobierno indiano consideró demasiado elevados – por el monto de la asistencia financiera implicada – los gastos de transacciones asociados con esta amplia cantidad de donantes (Mehrotra 2009).

Otros países, como Perú o Argentina, que han experimentado un crecimiento económico desde principios de los años 2000 hasta la reciente crisis, 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. Otras iniciativas muestran un modelo estandarizado para aproximarse a la CI, como aquellas acerca de los Marcos Nacionales de Calificaciones Profesionales (Jaramillo Baanante 2009). Por otro lado, los países de Europa Oriental, con su subyacente objetivo de ingreso a la Unión Europea (UE), han preparado sus propios planes y se vuelven hacia la CI como recurso para alinearse con las políticas europeas. Debido a este objetivo estratégico y en el caso de Albania, hay evidencia de la dominación de la política de la UE en las políticas de DC nacionales (Dibra, Llaci & Tabaku 2009).

Por último, en los países menos ricos, se ha mostrado que la CI promueve una estandarización de las políticas públicas, pero estos países dependen mucho del apoyo de la CI. En este sentido y en el caso del África subsahariana, la crisis omnipresente señala un marcado desencanto con relación a la falta de autonomía de la acción pública y la hiperdependencia de la ayuda internacional. En tales países, la Declaración de París incluye cierta cantidad de instrumentos que los estados destinatarios deberían implementar, yendo desde el enfoque del programa hasta el marco de inversión a mediano plazo y la estructura de apoyo presupuestario recomendada. Mientras el ritmo de implementación varía de un país a otro, los contenidos de las políticas son casi idénticos para todos los países, quienes aceptan en última instancia volcar sus opciones de política nacional hacia los contenidos de la Declaración (Tidjani Alou 2009).

¿Cómo funciona la **apropiación** (otro concepto relacionado con la Declaración de París) en cada modelo? La apropiación puede tomar diferentes formas, según las estrategias detrás de la relación desarrollada con la CI por cada país. Algunos países pueden aprender de la transferencia de políticas, mientras desarrollan sus propias estrategias. Esta situación puede ser considerada como “inspiración”, en los términos de Dolowitz y Pantano (2000). Otros pueden adoptar un “modelo”, pero todavía adaptarlo a sus propias necesidades, o en forma de “emulación”. **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 las políticas internacionales con las políticas nacionales, muchos de los casos debatidos durante este seminario demostraron que exactamente las mismas políticas fueron implementadas en muchos países contemporáneamente, sin modificación local o ajustes. En los países más dependientes, esto fue hecho a veces sin tomar en consideración los contextos**

**diferentes.** Sin embargo, hay situaciones de explícita o implícita resistencia a adoptar modelos, aun en el caso de países que aceptan fondos de la CI.

A menudo, el aprendizaje sobre políticas no funciona. La historia reciente de los estados de África subsahariana fue totalmente moldeada con la transferencia de políticas producidas en otros lugares. La dinámica de estas políticas lleva a nuevas series de cambios en estados que todavía se mueven entre autonomía y dependencia, con tendencias poderosas hacia la dependencia como característica principal de la transferencia de políticas. El aprendizaje sobre políticas públicas está hoy en día sometido a la debilidad de las capacidades estatales tanto en el desarrollo como en la implementación de estas políticas (Tidjani Alou 2009).

*Contexto, factores institucionales e individuales en la transferencia y el aprendizaje sobre políticas*

**En general, se sostiene que la transferencia y el aprendizaje sobre políticas públicas dependen del contexto, refiriéndose más a menudo a un macro-contexto.**

Al decir **nivel macrosocial**, se puede aludir a la estructura social, la historia y las tradiciones de un país, las cuales tienen un impacto sobre muchos aspectos del DC, la transferencia y el aprendizaje sobre políticas. Los factores macro-sociales desempeñan un papel en la distinción entre el país de origen de la transferencia y el país que la recibe con respecto a los sistemas educativos existentes, así como al desarrollo industrial y la organización de empresas productivas en cada país, incluyendo la agricultura, la industria y los servicios. La situación política, la estabilidad y el nivel de ‘democracia’ en cada país juegan un papel en la definición de cómo el sistema de la CI puede funcionar en cada uno. Por ejemplo, tres rasgos caracterizan el contexto de las políticas de DC en Perú: la inestabilidad, la baja prioridad dada a la formación profesional y la ausencia de una cooperación inter-sectorial. Todos estos aspectos afectan las relaciones entre la CI y los actores nacionales (Jaramillo Baanante 2009).

Como consideraremos más abajo, la transferencia y el aprendizaje sobre políticas de DC están también relacionados con los niveles institucionales e individuales. El **nivel institucional** incluye las regulaciones, la autonomía institucional, la gestión y las estrategias, los perfiles técnicos y profesionales, así como los recursos. Los procesos de implementación se sitúan en este nivel. Para evaluar el aprendizaje sobre políticas, deben ser analizadas tanto las condiciones institucionales como las condiciones del “partenariado” (*partnership*) – de donde los programas se han levantado. En particular, el análisis debe enfocar los vínculos establecidos con el sector privado, incluyendo no sólo las empresas sino también las ONGs, las políticas públicas de otros sectores, etc. **Existe una tensión constante entre el carácter técnico del proceso de implementación y las condiciones socio-políticas y culturales en las cuales se despliega.**

Descuidar los procesos institucionales y de aprendizaje significa ignorar el hecho que los actores sociales se comportan según sus expectativas y estrategias. Además, hay muchos aspectos intrínsecos a la enseñanza y la gestión institucional que podrían ser considerados,

como los perfiles técnicos/políticos de profesores y tutores implicados, las estrategias institucionales para el partenariado y las estrategias curriculares y didácticas, así como los mecanismos a disposición para facilitar pasantías o empleo, encontrar mejores prácticas, desarrollar otras para el fortalecimiento institucional, interpretar rendimientos y resultados.

En resumen, el clima de una organización puede reprimir o estimular un aprendizaje. Tomando el caso de los bancos multilaterales: los fracasos más serios se observan en su aparato burocrático, hacia el cual se prohíbe toda corrección que podría parecer obvia a un observador perspicaz. Por lo tanto, el aprendizaje sobre políticas es seriamente limitado por reglas tácitas, como la hesitación ante la posibilidad de poner en apuros a colegas, o el evitar decisiones que producirían importantes trastornos en la fase de implementación (De Moura Castro 2009).

Más allá del nivel institucional, debe ser considerado el **nivel individual**. Los actores sociales se comportan según sus propias estrategias y conocimientos. A pesar de la integración esperada y la alineación de los diferentes actores con las políticas de DC, se pueden observar desviaciones, juegos de poder y contradicciones, o “[toda esa] red de intereses, premios, castigos, hábitos e inercia que pueden eliminar el impulso a aprender. Es más, si los actores implicados en un proceso no reflexionan críticamente sobre lo que se están haciendo, las posibilidades de aprendizaje son mínimas”<sup>6</sup> (De Moura Castro 2009: 4).

Las diferencias en cuanto a perspectivas cognitivas y culturales, así como lingüísticas, pueden jugar un papel importante. De hecho, la implementación es a menudo llevada a cabo por actores sociales que participan en diferentes niveles de desarrollo del programa: desde los agentes públicos responsables de su diseño principal hasta los centros de formación, las empresas y los jóvenes, incluyendo el nivel intermedio de expertos técnicos y agentes públicos regionales y/o municipales. Es crucial reconocer que la transferencia de políticas y la posibilidad de aprendizaje están relacionadas con las acciones de los diversos actores sociales – individuales y colectivos – que influyen y modifican el diseño inicial como resultado de sus estrategias y motivaciones políticas y técnicas. Factores cognitivos, instrumentales y políticos individuales intervienen en este escenario.

Al final, las denominadas “**agendas ocultas**” de personas e instituciones están siempre presentes y se deben a éstas los errores producidos más allá del aprendizaje sobre políticas (De Moura Castro 2009). En los diferentes niveles, una gran cantidad de factores contextuales es responsable de la implementación, y es en realidad por este proceso que se posibilita o se impide el aprendizaje sobre políticas. Hay medidas, negociaciones e incentivos que funcionan en cada etapa del proceso de implementación. No se debería sólo analizar los resultados, sino prestar atención al proceso en sí. El proceso es en sí una construcción social donde el poder juega un papel central, junto a las

---

<sup>6</sup> “this web of interests, prizes, penalties, habits and inertia that may drive the impulse to learn. Indeed, if those involved in a process do not reflect critically on what is being done, the chances of learning are minimal”.

agendas ocultas impulsadas por los intereses personales y la cultura de la organización. A veces, el problema no es el aprendizaje, sino el uso de lo que fue aprendido.

## **2. Relaciones, obstáculos y tensiones al construir enfoques trans-sectoriales para el DC**

**Uno de los obstáculos mayores para la transferencia y el aprendizaje sobre políticas de DC es el hecho de que está ubicado en la encrucijada de varios ámbitos** (políticas educativas, análisis del mercado laboral, desarrollo económico y desarrollo rural) y de depender de muchos actores diferentes como el sector privado (incluyendo a actores con fines de lucro, pero también ONGs y sociedad civil), los ministros de la educación, del trabajo, de la economía y de la agricultura. Todos estos actores tienen contextos, instituciones y estrategias propios, y a menudo carecen de integración o estabilidad (por ejemplo, cuando los gobiernos cambian sus prioridades, estrategias, etc.).

Las interacciones entre subsectores ocurren dentro de una lógica de competencia para los recursos. En Nicaragua, hay una tensión clave entre los fondos asignados a las políticas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) y la poca importancia estratégica de la EFTP para el gobierno. Este desinterés tiene consecuencias en términos de fondos que cada subsector recibe (Castillo & Elvir 2009), lo cual se traduce luego en posibilidades reducidas para alcanzar complementariedades y sinergias entre subsectores.

Incluso el significado de DC difiere según el contexto. Algunos utilizan la expresión de DC para referirse a la EFTP; otros para los sectores de la educación primaria, la educación secundaria y la EFTP; para un tercer grupo todavía, la noción incluye competencias vinculadas con la educación terciaria o hasta competencias transversales. La noción de DC puede ser imprecisa y aún los sistemas educativos y de formación son designados para mejorar su oferta (Jaramillo Baanante 2009; Loc 2009). Hay también el asunto del significado de “competencias” en diferentes lenguas. Todo esto complica más nuestra comprensión de los vínculos entre DC y educación.

**Además, las perspectivas de DC 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, mientras 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. A veces, las organizaciones públicas nacionales implicadas en el DC tienen poca coordinación interna y vínculos reducidos con otras instituciones, ya que trabajan sobre objetivos, intereses y prioridades aislados y nunca han desarrollado una visión a largo plazo sobre políticas de EFTP. En Bangladesh, aunque el DC sea una prioridad dentro de las políticas nacionales, no hay una visión integral o común y se duplican los esfuerzos. Varios actores (gobierno, ONGs, socios para el desarrollo, etc.) proporcionan apoyo, pero con limitada coordinación: en Bangladesh, una cantidad asombrosa de 22 ministerios y otros interesados, incluyendo a los donantes, están involucrados en el DC (Ahmed 2009).

**La falta de una planificación holística de DC abre la puerta a una transferencia de políticas más rígida y a menos enfoques orientados hacia el aprendizaje sobre las mismas.** En Perú, aunque en teoría el papel de la CI es de ayudar – según las necesidades del país beneficiario – de cualquier forma sea necesario, 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 que a la agenda nacional. Así, la debilidad institucional local y las imposiciones de la CI parecen estar muy estrechamente relacionadas.**

**Más que esto, la armonización entre donantes en cuanto a DC no es siempre evidente.** En Albania, las políticas internacionales – combinadas con los numerosos, superpuestos y no priorizados objetivos albaneses – crearon durante cierto período de tiempo una situación ambigua con respecto a la política de DC. Estimulada por los acontecimientos internacionales, la mayoría de los donantes que actuaba en Albania inició actividades de coordinación entre ellos mismos (Dibra, Llaci & Tabaku 2009). En Vietnam, un informe de evaluación indicó que – debido a una escasa coordinación en la planificación de estrategias y las etapas de formulación de proyectos – enormes costos de transacción fueron impuestos por los donantes. También informó sobre el hecho que los varios trámites de los múltiples donantes dificultaron la eficacia de la ayuda (Loc 2009).

En algunos casos, como en la experiencia sudafricana, las estrategias promovidas por la CI ayudaron a construir una visión nacional conjunta y una estrategia de apoyo a través de la concertación social y el gobierno. La creación de objetivos compartidos resultó ser útil para la identificación de fallas y de superposiciones entre ejecutores y proporcionó una base para la construcción de una colaboración, sustentada por objetivos comunes. El diálogo social sobre el éxito o no de medidas políticas clave fue una característica vital del aprendizaje sobre políticas. El dialogo ayudó también a los actores de la concertación local e internacional, contribuyendo al proceso de aprendizaje (Bird & Heitmann 2009).

Para resumir, **hay varias tensiones al adoptar enfoques multisectoriales e integrados con respecto al DC.** Una de éstas es **competitividad vs. modelo social.** Efectivamente, la CI ha estado involucrada tanto en programas de lucha contra la pobreza como en programas de apoyo a los sistemas de formación profesional. Estas acciones tienen a menudo lógicas diferentes. Por lo general, se trata de acciones paralelas: formación de alto nivel orientada hacia sectores competitivos y operaciones de calidad inferior orientadas hacia los pobres. A pesar de los múltiples esfuerzos para superar este enfoque dual en las intervenciones sobre formación profesional, poniendo énfasis en el desarrollo local, las tensiones persisten.

Otra tensión se halla en **las necesidades del mercado laboral vs. la demanda de la gente.** La orientación del mercado ha sistemáticamente prevalecido sobre la formación profesional, subestimando por lo tanto la inclusión y la participación social de los beneficiarios, así como sus pedidos. De hecho, la “doble pertinencia” del concepto ha últimamente ganado importancia, ya que la formación debería responder a ambas demandas: tanto la competitividad como las necesidades de la gente.

Por último, otra tensión radica en **el sector formal vs. el reconocimiento de los sectores informales/zonas grises**. Mientras la formación está predominantemente orientada hacia el sector económico formal, calificado en términos de trabajos “decentes”, la mayor parte de la actividad económica de hoy es informal y requiere de una formación basada en competencias, para apoyar no sólo las actividades sino también la gestión y otros aspectos relacionados con la sostenibilidad. Una pregunta clave alrededor de este debate es: ¿podemos disponer de una definición global de empleabilidad? ¿O incluso una definición de competencias básicas en un mundo del trabajo altamente diversificado e incierto?

### **3. Requisitos en términos de conocimiento y desarrollo de la capacidad de investigación**

¿Hasta que punto las políticas de DC propuestas por los donantes – como en el caso de los marcos nacionales de calificaciones (*National Qualification Frameworks - NQFs*), la formación basada en competencias, o la formación impulsada por la demanda – 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 (*research evidence*). Los NQFs, por ejemplo, han sido “teóricamente” concebidos y es sólo recientemente que estas políticas están siendo evaluadas.

¿Cuáles son los motivos de la escasez de modelos de políticas basados en evidencia científica? Muchos factores ayudan a explicar esta situación.

Primero, los estudios de investigación disponibles han sido a menudo criticados tanto por la falta de profundidad como por sus recomendaciones poco sólidas, rápidamente trazadas y triviales; la etiqueta de “políticas basadas en evidencia” es apenas realista: en Sudáfrica, no existe actualmente una investigación con visión integral, sistémica, ni una estrategia o capacidad de producción de conocimientos respecto al DC. Tampoco hay una cultura sólidamente arraigada de desarrollo de políticas basadas en evidencia (Bird & Heitmann 2009). Este es, desde luego, el caso para muchos países.

Segundo, no está claro si los donantes están analizando la más fidedigna evidencia científica o aún la correcta. Por ejemplo, los estudios sobre tasas de rendimiento solían tener un impacto significativo sobre las políticas, pero hoy en día la confianza en esta medida ha disminuido.

Tercero, las preguntas de investigación son a veces poco claras y por lo tanto se traducen en malas recomendaciones para acciones futuras. La experiencia sudafricana sugiere que el acuerdo sobre la formulación de las preguntas de investigación entre investigadores y los que manejan políticas sea un medio para mejorar la capacidad de quienes están ocupados en el diálogo político de aprender de los resultados generados por la investigación (Bird & Heitmann 2009).

Cuarto, carece a menudo la producción de estadísticas fidedignas, de las cuales dependen buenos diagnósticos. Por ejemplo, en África subsahariana, las estadísticas son producidas en contextos bastante inseguros y son a menudo invalidadas por asuntos de fiabilidad. Además, aun cuando sean fiables, prevalecen las representaciones cuantitativas, que no reflejan realidades concretas y fallan en proveer la información compleja necesaria para comprender realidades que evolucionan (Tidjani Alou 2009).

Esta escasez de investigaciones interesa también los recursos de formación disponibles para la EFTP. Los institutos de formación en su mayoría no la consideran como un ámbito específico de estudio, excepto cuando se focalizan en la formación de formadores y de diseñadores de proyectos. Si la EFTP es tomada en cuenta, es principalmente como subsector de la educación. En este sentido, la oferta de EFTP no es suficiente para consolidar la capacidad de análisis de políticas de las agencias de cooperación o para la constitución de la EFTP como ámbito estratégico y científico autónomo (Weyer, 2004).

Quinto, existe también una diferencia en cuanto al manejo de tiempo entre investigación y política. La entrega de una investigación es típicamente larga y el tiempo de respuesta a las necesidades de la política es típicamente más corto.

En términos de evaluaciones, los enfoques predominantes de insumo-producto dejan poco espacio a las complejidades ya expuestas. Se requieren evidencia más precisa, para generar mejor el aprendizaje sobre políticas. Perspectivas bien definidas y rígidas de análisis y de investigación pueden estar a sus anchas con un modelo de insumo-producto. Sin embargo, una comprensión en profundidad de los procesos de implementación y las denominadas “exterioridades” de los programas requieren un modelo más complejo de interpretación y de investigación que incluya estrategias subjetivas, perspectivas institucionales y el macro-nivel sistémico. Como menciona la FEF (2008), el aprendizaje sobre políticas implica la participación en actividades de colaboración, lo cual conlleva sucesivamente dialogo y negociación sociales e interculturales. La FEF propone un enfoque innovador para la evaluación, centrando marcadamente la atención en la organización de los programas de aprendizaje sobre políticas, lo cual puede facilitar una participación más intensa de los interesados y un aprendizaje horizontal en red, que llevará a un seguimiento más consecuente de la toma de decisiones.

Otro tema clave es el modo en el cual los resultados generados por las investigaciones son diseminados, pues ahí el lenguaje y las estrategias de comunicación juegan un papel importante. Por lo general, son diseminados en un lenguaje académico que no enfatiza realmente los vínculos con posibles acciones futuras o recomendaciones. Faltan puentes entre resultados y probables recomendaciones para las políticas. La capacidad de los gobiernos para entender los resultados de las investigaciones internacionales – en particular cuando son producidos en una “jerga económica” – no es muy común. Además, muchos estudios llevados a cabo en el contexto de los países desarrollados deberían tener en cuenta los insumos de los países en desarrollo y tienen que considerar el contexto nacional, ya que las recomendaciones basadas en resultados del “Norte” son demasiado comunes.

Por último, pero no por eso menos importante, a veces no se lamenta la falta de investigación: en muchos casos, la adopción de una estrategia o de un modelo político está basada sólo en perspectivas y razones políticas.

Tomando en cuenta los debates del seminario, parece que está tomando forma una nueva agenda para estudios comparativos, resultando de una falta de investigaciones aplicadas y con enfoque comparativo sobre los distintos niveles de implementación y en contextos diferentes. **Hay tres áreas clave que favorecerían la comprensión de mejores procesos de transferencia y mayores aprendizajes de políticas: a) considerar la influencia del contexto; b) analizar la implementación como proceso de construcción social, donde competencias institucionales e individuales, intereses y estrategias, juegan un rol significativo para el éxito o el fracaso de las políticas; y c) estudiar los intercambios entre estos diferentes niveles.** En este ámbito, el rol de los actores de la CI podría ser múltiple. Primero, la CI podría ayudar en la construcción de una comunidad para la investigación independiente en los países en desarrollo, donde las posibilidades para desarrollar tal capacidad son limitadas y fuertemente vinculadas a las capacidades de investigación en los países desarrollados. Segundo, la CI podría evaluar las oportunidades para fortalecer las capacidades de investigación existentes en los países en desarrollo. El “partenariado” científico Norte-Sur – que ha normalmente favorecido el Norte – debería ser re-pensado. Tercero, tienen que ser emprendidos esfuerzos para desarrollar capacidades entre los diseñadores de políticas, de modo que puedan entender plenamente cómo traer beneficio de las evidencias científicas en el diseño y la implementación de las políticas. Cuarto, la CI puede apoyar la perseverancia y la consolidación de las redes regionales o las comunidades de aprendizaje como Ernwaca<sup>7</sup>, redEtis<sup>8</sup> y Norrag, pues pueden contribuir al aprendizaje a través de estudios comparativos y de su difusión en diferentes países y regiones que están implicados en transferencias de políticas públicas. Y por último, la difusión del aprendizaje procedente de las investigaciones tiene que cubrir diferentes lenguajes y estrategias de comunicación, pero también incluir la participación de los actores en los varios niveles: diseñadores de políticas, investigadores e instituciones, así como actores individuales.

### **Un comentario final**

Existe un consenso sobre la importancia del aprendizaje sobre políticas y un reconocimiento del mismo que puede llevar a políticas de desarrollo más sostenibles en países socios.

Pero el aprendizaje sobre políticas enfrenta muchos obstáculos, que este artículo ha intentado destacar, incluyendo la relación desigual entre donantes y receptores, las debilidades institucionales e individuales, que presentan intereses singulares y que funcionan contra el aprendizaje. Las restricciones contextuales, la falta de una planificación holística y las dificultades para una armonización juegan también un papel, pues obstaculizan las oportunidades de aprendizaje para el desarrollo de políticas.

<sup>7</sup> Red de Investigación en Educación para África del Oeste y Central ([www.rocare.org](http://www.rocare.org))

<sup>8</sup> Red de Educación, Trabajo e Inserción Social ([www.redetis.org.ar](http://www.redetis.org.ar))

La investigación es a menudo escasa, falla en contestar preguntas claves y no apoya la necesidad de corregir algunas decisiones políticas. Cuando los aprendizajes están disponibles, es todo otro asunto el actuar basado en la evidencia, para generar cambios.

Al final, el aprendizaje sobre políticas podría ser considerado como un proceso gradual. A partir de la mayoría de experiencias debatidas en esta conferencia, se ha podido recoger esta lección fundamental: el aprendizaje es también un asunto político, que interesa la negociación, la reflexión, la recolección de datos, los análisis y el diálogo entre todos los actores implicados.

## **Bibliografía**

Ahmed, T, 2009, “Approaches for Policy Making in Skills Development: the need for a comprehensive vision”, ponencia preparada para la conferencia: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Ginebra.

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.

Castillo, M. & Elvir, A., 2009. “The relationship between skills development, education and labour policies within a wider cross-sector context: evidence from Nicaragua,” ponencia presentada en 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.

Dibra S., Llaci S. & Tabaku, J., 2009, “Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches for policy making. The case of Albania,” 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.

Fundación Europea de Formación, 2008, **ETF yearbook 2008. Policy learning in action**, ETF, Turín.

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.

Lauglo, J., 2007, “Research for TVET policy development”, ponencia preparada para el Working Group for International Cooperation in Skills Development / IIEP-UNESCO / AFD, encuentro llevado a cabo en París en noviembre de 2007.

Loc, N., 2009, “International and national skills development approaches in Vietnam”, ponencia preparada para la conferencia: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Ginebra.

Malik, K., & Cunningham, P., 2006, “Transnational policy learning in Europe: attempts to transfer innovation policy practices”, **Management, Policy & Practice Journal**, vol. 8(6), pp. 262-272.

Mehrotra, S., 2009, “The international market for *public policies* on skills development the special case of India”, ponencia preparada para la conferencia: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Ginebra.

Pieck, E., 2009, “Skills development strategies a slow learning process: how much have we learned?” 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.

Weyer, F., 2004, “Inventory of the training resources in vocational education policy analysis” ponencia preparada para el Working Group for International cooperation in Skills Development / ITC ILO, ETF encuentro llevado a cabo en Turín en julio de 2004.