

ESCALAMIENTO DE UN PROYECTO DE INCLUSIÓN JUVENIL:

El Caso de un Proyecto *entra21*
en Medellín, Colombia

Clara Inés Restrepo

Escalamiento de un Proyecto de Inclusión Juvenil:

El Caso de un Proyecto *entra21* en Medellín, Colombia

Clara Inés Restrepo
International Youth Foundation

Programa *entra21*

El programa *entra21* fue creado por la International Youth Foundation en 2001, en alianza con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo con el objetivo de mejorar la empleabilidad de jóvenes en situación de desventaja de América Latina y el Caribe. Tiene como propósito desarrollar modelos efectivos de formación e inserción laboral y apoyo a la microempresa juvenil para facilitar el acceso de estos jóvenes al trabajo decente. Durante la primera fase que culminó en 2007, 19,649 jóvenes participaron en el Programa. El porcentaje de estos jóvenes que se encontraron trabajando más de 6 meses después de egresar fue de 54%. Dado el éxito de *entra21*, una segunda fase fue lanzada en el año 2007, con el reto de llegar a jóvenes en situaciones de mayor riesgo por ser jóvenes de escasos recursos económicos y con otros factores de riesgo como son ser de áreas rurales, con discapacidades físicas, o vinculados con grupos violentos. También se busca en Fase II trabajar a una mayor escala de modo que las buenas prácticas validadas en la fase I sean ofrecidas a un mayor número de jóvenes. Esta iniciativa que concluye en 2011, llegará a 50,000 jóvenes.

Estudios y Reflexiones se publica con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.



Presentación

Los problemas que aquejan a los jóvenes en América Latina y el Caribe suelen ser de una dimensión y complejidad tal que desbordan las capacidades de las instituciones del sector civil de responder a una escala significativa. Las organizaciones del sector civil que habían colaborado con la International Youth Foundation (IYF) bajo el Programa *entra21* en su primera fase (2001-2007), había demostrado mucha creatividad y efectividad en ampliar la empleabilidad de jóvenes vulnerables.¹ En vista de los importantes logros de *entra21*, IYF y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID) decidieron retar a las organizaciones e instituciones a diseñar y probar estrategias que posibiliten que más jóvenes reciban estos servicios de formación e intermediación laboral que fueron comprobados en Fase I. Un componente fundamental del Programa es determinar, en base a evidencia, si estas estrategias tienen impacto y los factores que contribuyen a su efectividad y sostenibilidad.

Este caso escrito por Clara Inés Restrepo, sub-directora del Programa *entra21*, ilustra la importancia de pensar en escala en términos no solamente de mayor cobertura, sino también, en la transferencia de lo “escalado” a nuevos dueños o actores. En su análisis de una iniciativa de escala en su ciudad, Medellín, Colombia, Clara Restrepo nos hace reflexionar sobre como asegurar que una Alcaldía, entre otros, se apropie de las practicas introducidas por una entidad ejecutora *entra21*.

Como llevar modelos de trabajo con jóvenes a mayor escala—en términos cuantitativos e institucionales y políticos—es un tema eje para la Fase II de *entra21*. Este caso es una contribución importante al tema, junto con una investigación comparativa que IYF publicará en el año 2011 de las iniciativas de escala apoyadas en Chile, Argentina y Brasil.

Susana Pezzullo, Directora para América Latina y el Caribe
International Youth Foundation

¹

Para mas información, consultar el Informe Final del Programa *entra21*, Fase 1: 2001-2007 en www.iyfnet.org/document/1141.

“A toda esa cantidad de jóvenes que están en nuestra ciudad, que son la inmensa mayoría de Medellín, que se nos quedaron sin oportunidades, son los jóvenes que están al frente de la puerta, que la pueden cruzar y entrar al mundo de la ilegalidad. A toda esa cantidad de jóvenes les hemos dado una respuesta (...) el programa ‘Jóvenes con Futuro’ (...) y estamos diciendo ‘no hay que entrar al mundo de la violencia para después tener que ir a recuperarlos’ sino ‘no entren’ y por eso les diseñamos un programa...”

(Sergio Fajardo, ex alcalde de Medellín, Acta No. 699 del Concejo de Medellín, 01.10.2007).

Entendemos escala como la aspiración de tener un mayor impacto llegando a un número mayor de jóvenes. Esta se puede alcanzar a través de distintas rutas - no necesariamente lineales. Para efectos de este análisis presentamos las más comúnmente identificadas:

- 1) la transferencia de un modelo de trabajo, de un componente o de prácticas comprobadas a entidades que tienen intervenciones de mayor alcance, caso de entes públicos o redes, o
- 2) la réplica a través de la cual se llega a mas jóvenes reproduciendo el modelo en otras instituciones y /o más localidades, bien sea a través de organizaciones públicas y/o privadas. En el primer caso la transferencia, si es adoptada por un gobierno del orden local o nacional, - o como diremos más adelante si el “injerto” es exitoso- se puede considerar como un caso de escalamiento por la ruta de incidencia en política pública.

El modelo *entra21* validado en la primera fase incorporó los siguientes factores críticos de éxito:

- Mecanismos de focalización y selección claramente definidos que aseguren que los jóvenes que se matriculen tengan las habilidades y motivación requeridas para tener éxito
- Contenido de la formación que responda a las necesidades del mercado laboral
- Oferta de formación integral y comprehensiva que incluya contenido técnico y no-técnico, como habilidades para la vida y para la búsqueda de empleo
- Pasantías como parte del ciclo de formación
- Servicios de Inserción Laboral para los jóvenes
- Involucramiento de empleadores en el diseño del programa, en el desarrollo de la capacitación, así como en las pasantías e inserción laboral

Este caso, enfocado en el proyecto de escala ejecutado en Medellín, Colombia, se basa en una sistematización realizada por Jose Miguel Abad.² La experiencia en Medellín, ilustra un escalamiento por la ruta uno, de incidencia en una iniciativa del sector público, en este caso un programa de la Alcaldía de Medellín para promover la inclusión social de jóvenes. IYF había apoyado un proyecto de empleabilidad juvenil de comprobada efectividad en esa misma ciudad entre 2002 y 2006, el cual dio los argumentos para que el Alcalde “comprase” el enfoque de trabajo para llevarlo a una mayor escala. El proyecto anterior, ejecutado por la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfenalco), en asocio con una red de ONGs, llegó a 1.000 jóvenes en 4 años. Aliándose- bajo el convenio *entra21*- con la Alcaldía y su Programa

Jóvenes con Futuro se incrementó la cobertura a 7.000 jóvenes en 1 año. Además de esta dimensión cuantitativa, la alianza con la Alcaldía posibilitaba la incorporación de un nuevo componente--servicios de intermediación laboral--cuya efectividad Comfenalco había consolidado y comprobado en el proyecto anterior. El Programa de la Alcaldía lanzado en el 2004 tenía como prioridad demostrar a los ciudadanos, y especialmente a los jóvenes, que si valía la pena no participar en actividades ilícitas y violentas, bajo el lema “ser bueno si paga”; enfatizaba la formación vocacional y no ofrecía servicios de intermediación laboral hasta aliarse con Comfenalco bajo el Programa *entra21*.

En el marco del convenio que tuvo una duración de dos años (2007-2009), IYF colaboró con la Alcaldía, y Comfenalco, para capacitar a los jóvenes de las comunas mas afectadas por la violencia y brindarles servicios que les facilitasen acceder a empleos decentes bien fuese como empleados asalariados o como emprendedores. La mayor parte de la inversión fue hecha por la Alcaldía; IYF financió

² Abad, Jose Miguel. Sistematización del Programa Jóvenes con Futuro. COMFENALCO, Medellín, agosto de 2010

alrededor del 20% del costo total, en particular para cubrir los servicios de intermediación laboral, cuya prestación se delegaría a Comfenalco tomando ventaja de la experiencia adquirida en su participación en la fase anterior de *entra21*.

La alianza entre la Alcaldía, IYF y Comfenalco fue facilitada por varios factores como:

- a) El éxito del proyecto ejecutado entre 2002-2006 por Comfenalco evidenciado en las altas tasas de retención (91%) y de inserción laboral (60%), y la satisfacción de los empleadores que tuvieron a los jóvenes como pasantes y/o empleados;
- b) El liderazgo de un Alcalde que promovía la modernización de la gestión pública basada en un enfoque de corresponsabilidad del estado con la sociedad civil, “clima” propicio para generar alianzas con ONGs; y,
- c) La prioridad que se dio a una agenda de inclusión social y de prevención de violencia para jóvenes en alto riesgo y consecuente con esa voluntad política, la disponibilidad de recursos significativos para la ejecución del programa; (ver cita al inicio); y,
- d) El hecho de que la ciudad contaba con entidades de formación para el trabajo que tenían una larga trayectoria en el trabajo con jóvenes vulnerables, con experiencia en trabajo en red, y que además se habían fortalecido en la fase piloto, conocían bien el modelo y estaban familiarizadas con los retos de la inserción laboral.

Etapas del escalamiento: piloto, demostración a escala, injerto

Una manera de caracterizar la estrategia que se usó en Medellín para trabajar a mayor escala sería la “duplicación por etapas”.³ Según Rekha Wazir y Nico Van Oudenhoven 1998), la duplicación por etapas suele comenzar con una fase piloto, que en este caso corresponde al proyecto ejecutado por Comfenalco de 2002 a 2006 bajo un convenio con IYF. En estos años, Comfenalco y una red de entidades de formación, perfeccionaron una metodología para vincular a jóvenes capacitados con puestos de trabajo.

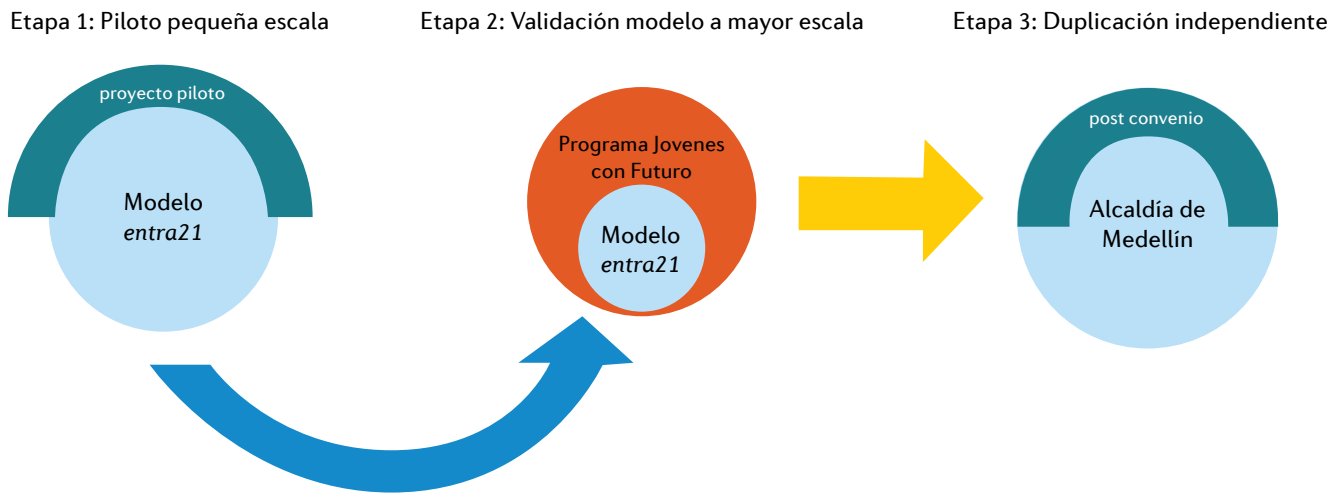
La etapa piloto es seguida por una fase de demostración a mayor escala, que se da cuando Comfenalco adapta su metodología que funcionó bien con grupos de 500 jóvenes a grupos de más de 2000 jóvenes bajo el Programa municipal. En teoría, después de validar el nuevo modelo (formación mas inserción), vendría el “injerto”, que ocurre cuando la entidad que recibe - el municipio- estaría equipado para operar de forma autónoma las adicionalidades introducidas y adaptadas.

Servicios de Intermediación laboral brindados por Comfenalco A través de personal especializado en intermediación aboral.

- Talleres y actividades de Animación Laboral para orientar, sensibilizar y motivar a los jóvenes a ubicarse en el contexto laboral, y desarrollo de habilidades personales y laborales frente a la búsqueda de empleo (presentación personal, presentación de entrevistas, preparación de CVs, comunicación, presentación de pruebas psicotécnicas, búsquedas en internet)
- Orientación individual y grupal a los egresados para definir su perfil ocupacional y Planificación del proceso de búsqueda de empleo
- Base de datos de empleadores y postulantes
- Diseño de material publicitario y campañas de difusión para conectar jóvenes egresados con empleadores
- Análisis permanente del mercado para identificar cambios en demandas y perfiles requeridos

³ Este concepto fue tomado de la sistematización realizada por Jose Miguel Abad.

Estas etapas se ilustran en la siguiente grafica adaptada de Abad:



En la práctica, si bien se logró aumentar significativamente la cobertura y comprobar la metodología, sin embargo, en el marco de tiempo del convenio de cooperación con IYF no se llegó a la etapa 3 de Duplicación Independiente.

¿Por qué razón no se evolucionó a una duplicación independiente donde la Alcaldía se hubiese responsabilizado de asegurar que a futuro el Programa integrase los servicios de intermediación con los de formación laboral? En la etapa de diseño no se explicitó en el convenio y en el plan operativo el proceso y los mecanismos para dejar responsabilidades y capacidades instaladas en el municipio. En otras palabras no se diseñó desde el inicio un plan de transferencia cuyo resultado final fuese la concreción del “injerto”. Tampoco la municipalidad aprovechó la oportunidad de hacer sinergia entre el Programa Jóvenes con Futuro con los nuevos servicios de intermediación laboral, que liderados por la misma Secretaria, se iban a instalar en distintos lugares de la ciudad (Puntos de Intermediación Laboral-PILs),⁴ cuya incubación se dio en los últimos meses del convenio entre *entra21* y la Alcaldía. Aun en el escenario en que IYF, Comfenalco y la Alcaldía hubiesen elaborado un plan de transferencia, seguramente el cambio de los Secretarios encargados del Programa Jóvenes con Futuro y el factor tiempo, hubieran complicado la transición a la Etapa – Duplicación Independiente. En la práctica, enfrentados a los retos del escalamiento, tanto la Alcaldía, como IYF y Comfenalco estaban más pendientes de cumplir con las metas cuantitativas—o sea de seleccionar formar y facilitar la inserción laboral de 7000 jóvenes, que de velar por la duplicación independiente. Cuando finalizó el convenio con IYF, la Alcaldía no había adoptado los servicios de intermediación como un componente esencial de su Programa Jóvenes con Futuro tal como se esperaba, a pesar de que un balance positivo al momento del cierre en términos de resultados: una tasa de retención del 74%, y una tasa de de inserción en empleos dependientes cercana al 32%. Además de 22 unidades productivas en marcha.

Analizando este caso después de casi 2 años de haber terminado el convenio con la Alcaldía, surgen varias lecciones relevantes para quienes están interesados en aprender sobre estos procesos de escala.

Lecciones aprendidas

Ser flexible, dando la “lucha” por escalar pero sin perder la calidad ni pertinencia

Trabajar a una mayor escala, sin afectar la calidad de las prácticas o del modelo que se quiere transferir, representa un desafío para la mayoría de las ONGs. En el caso Medellín, Comfenalco tuvo que determinar hasta donde podría flexibilizar algunas prácticas o elementos de su comprobada metodología, sin afectar la calidad y su potencial de alcanzar altas tasas de retención, certificación e inserción. Por ejemplo, se amplió el menú de opciones para las pasantías y se concentró la intensidad de la formación, pasando de 12 a 8 meses para poder acomodar un mayor número de jóvenes. También se desconcentraron procesos que originalmente prestó en su totalidad Comfenalco, como por ejemplo la selección de los jóvenes, la cual en el escalamiento se delegó a una universidad, y la gestión de inserción que también involucró a las entidades capacitadoras.

Dedicar el tiempo necesario a consultar, explicitar y conjugar visiones, intereses y beneficios esperados por cada grupo de interés o stakeholders.

Mientras para la Alcaldía su visión ponía énfasis en una agenda de inclusión social y prevención de violencia, al igual que un fuerte interés en aumentar coberturas y eficiencia del gasto público, para Comfenalco y las entidades de capacitación, su interés central estaba en velar por la calidad técnica de los servicios de formación y de intermediación laboral. Este caso demuestra la importancia de construir una visión compartida de éxito desde la etapa de diseño, involucrando además a grupos de interés, y asegurar que esta quede reflejada en documentos claves y en los indicadores de éxito.

Prestar atención a la agenda política tanto como a la técnica y mantener en el “radar” las asimetrías de poder

Este caso enseña la importancia de que las ONGs fortalezcan su capacidad de entender cómo operan los “aparatos” gubernamentales para poder relacionarse con gobiernos de forma más estratégica, es decir, organizarse para una gestión integral que contemple tanto los aspectos operativos del día a día, como una gestión de tipo estratégica. Hubo una alta rotación del personal en la Alcaldía relacionado con el Programa, lo cual retó a Comfenalco en su necesidad de coordinarse con la Alcaldía. También, el cambio de Alcalde dificultó no solo la construcción de una visión “estratégica” sino además, la toma de una clara conciencia de las implicaciones institucionales y potenciales del modelo. Por otro lado, los tiempos de la planeación de una entidad gubernamental suelen ser diferentes y no coincidir con los tiempos de los convenios de cooperación. Por ejemplo la firma del convenio con la Alcaldía tomó cerca de 5 meses de negociaciones internas. También la presión por responder a las urgencias de distintos grupos de interés como Concejales, Veedurías ciudadanas, entre otros, lleva en ocasiones a priorizar cobertura sobre resultados mucho mas más exigentes como la inserción laboral. Navegar todos estos aspectos burocráticos absorbió gran parte del tiempo y energía de Comfenalco, en detrimento de la transferencia e “injerto”. En ese contexto, definir y acordar estructuras de decisión capaces de reconocer las oportunidades y amenazas del sistema político y lo que implica trabajar con gobiernos como aliados cobra gran importancia.

Reconocer esto, en este caso concreto, hubiese implicado la creación de un órgano de dirección y coordinación que diera ese dimensionamiento más estratégico al escalamiento- incluyendo explicitar proceso de transferencia - y que además supervisase dicho proceso de transferencia de las buenas prácticas del modelo piloto hacia el Programa Jóvenes con Futuro de la Alcaldía.

⁴ Servicio de intermediación laboral que busca acercar a aquellas personas en situación de desempleo con las empresas que tienen oportunidades laborales, mediante un acompañamiento gratuito y personalizado en diferentes puntos de la ciudad.

Contabilizar dentro de sus “activos” la importancia del capital social e institucional como “presupuestos” importantes en el trabajo con gobiernos

La entidad encargada de implementar la metodología a ser escalada debe tener el capital social e institucional necesario que le permita operar en medio de la relación desigual con entes gubernamentales. En otras palabras contar con la legitimidad y reconocimiento que le concedan credibilidad, capacidad de interlocución y poder de convocatoria así como estar dotada de un esquema gerencial, administrativo y financiero que asegure que no se debilite o “quiebre” en el proceso. En este caso, si bien Comfenalco contaba con ese capital, no se generó un marco institucional que involucrase la alta gerencia de la entidad a fin de movilizarlo y comprometerlo en una instancia con un perfil directivo, más que técnico.

Asegurar dispositivos técnicos y también políticos

La transferencia no es solo un ejercicio técnico, sino que también demanda generar otros procesos sociales y políticos de apropiación, desarrollo organizacional y empoderamiento de redes de apoyo (proveedores, jóvenes, familias) en una perspectiva de cooperación sostenida, que posibilite la apropiación y la institucionalización del modelo.

Por ejemplo, una estrategia explícita de transferencia hubiera incluido, entre otras cosas, un plan de comunicación y relaciones públicas; una estrategia de lobby con concejales; profundizar acercamiento al Alcalde para continuar en el rol de “campeón” que tuvo su antecesor; haber dimensionado más claramente desde el inicio con la Alcaldía y Comfenalco las implicaciones y el potencial de la cooperación en perspectiva de largo plazo; haber definido niveles posibles y deseables de fortalecimiento de las distintas entidades involucradas.

El rol de las agencias de cooperación en perspectiva de escalamiento

La lógica de la cooperación suele disponer de tiempos y recursos limitados. El escalamiento de un piloto es un proceso, no lineal, que demanda abordajes en perspectivas no solo técnicas, sino sobre todo, de procesos y “políticas”, que suelen ser de más largo plazo. Según entrevistas con personal de la Alcaldía y de Comfenalco IYF jugó un rol importante para abrir el camino a las ONGs a fin de recibir reconocimiento de parte del gobierno e introducirlas en el “juego” como portadoras de una metodología y como operadoras dentro de un programa municipal. IYF también tuvo un rol de mediador o broker en las negociaciones con la municipalidad, en particular cuando dentro de la misma Alcaldía había visiones diferentes sobre cuál sería el valor agregado de un programa como *entra21*, y cuál sería el rol de Comfenalco.⁵ Una lección para IYF y cualquier otra entidad de cooperación es precisar su rol y contribuciones durante las distintas etapas de escalamiento; asegurar que desde el diseño se planifiquen las acciones estratégicas y de transferencia y en consecuencia, la estrategia para monitorear la evolución desde la fase de piloto hasta alcanzar el “injerto”.

Pronóstico

Posterior al convenio el Programa Jóvenes con Futuro seguía muy posicionado y con gran demanda en la comunidad. La alcaldía incremento recursos y cobertura. En Febrero de 2010, por ejemplo, más de 11.000 jóvenes se postularon para acceder a 3.038 cupos disponibles.

A esta imagen positiva se suma el reconocimiento del sector privado de Medellín que acoge los egresados del Programa y en palabras de varias de las entidades involucradas consultadas en los talleres

de sistematización, se ha empezado a incidir en el mercado mediante la des estigmatización de los jóvenes por su lugar de residencia.

Estos indicadores positivos nos alientan a pronosticar, que si bien no se completó el “injerto” en el marco del convenio con IYF, el Programa municipal a finales de 2010, muestra avances positivos hacia un “injerto” exitoso. Por ejemplo la municipalidad, está fortaleciendo su capacidad de gestión para la inserción laboral, a través de la creación de los denominados Puntos de Intermediación Laboral, no solo para el Programa Jóvenes con Futuro, sino como un servicio a toda la comunidad, en particular a la de sectores más vulnerables. Adicionalmente, y por primera vez, el municipio está reconociendo las tasas de inserción laboral como un indicador del éxito del programa y demandando este compromiso a las entidades de formación, algo que no había hecho antes de su asociación con IYF y Comfenalco.

En resumen está “abonado el terreno” para realizar el “injerto”. Que este se complete y “se adhiera” es competencia de la Alcaldía. Implicará, por ejemplo, que el gobierno municipal promueva legislación para combatir el desempleo juvenil mediante la institucionalización de un enfoque integrado de capacitación e inserción laboral y de apoyo a las microempresas de jóvenes. Otra opción ambiciosa, pero muy prometedora, sería lograr que alcaldes de los municipios circundantes sigan el ejemplo de Medellín y adopten el “injerto” (o sea el Programa original + el componente nuevo adaptado por Comfenalco) y lo repliquen. De hecho un gran reto que ha encontrado el Programa es que al hacer sus convocatorias, gran número de jóvenes de otros municipios, esperanzados en mejorar sus condiciones de vida, y a falta de iniciativas en sus propios municipios, acuden a las convocatorias de Jóvenes con Futuro, pero son descartados de entrada por no residir en el Municipio de Medellín. Para avanzar hacia esas “replicas” a otros municipios a través de instancias de alcance metropolitano, se podría hacer divulgación del Programa, visibilizar sus resultados valiéndose de la movilización de grupos de interés que ya conocen el modelo y sus bondades.

Reflexión final

Mirando en retrospectiva, se podría uno preguntar si tenía sentido hacer la transferencia a la Oficina del Programa Jóvenes con Futuro, instancia operativa de reciente creación, con el carácter temporal que tiene toda nueva iniciativa de gobierno. Hoy en día tal vez la respuesta sería que el foco de la transferencia no es necesariamente el aliado gubernamental y sus oficinas y equipos de trabajo, usualmente “volátiles” o de alta rotación, sino que más bien debería ser la red de operadores, con y sin ánimo de lucro a quienes la municipalidad compra sus servicios de formación e inserción. O de haber existido antes del inicio del proyecto las oficinas municipales de intermediación, (que hoy existen bajo el nombre de Puntos de Intermediación Laboral) cuya creación se dio en el momento que estaba terminando el convenio con IYF, ese pudiese haber sido el escenario de transferencia tal como está ocurriendo en otros proyectos de escala apoyados por IYF en la región.

⁵ Para más información favor consultar ABAD, José Miguel. Sistematización del Programa Jóvenes con Futuro. Medellín, agosto de 2010



Fundación Internacional para la Juventud (IYF)

La International Youth Foundation (IYF) cree e invierte en el extraordinario potencial de los jóvenes. Fundada en 1990, la IYF construye y fomenta una red mundial de empresas, gobiernos, y organizaciones de la sociedad civil comprometidas en el empoderamiento de los jóvenes para que sean ciudadanos saludables, productivos y participativos. Los programas de la IYF sirven como catalizadores del cambio para que los jóvenes puedan acceder a educación de calidad, adquirir habilidades para el empleo, tomar decisiones acertadas e involucrarse en el mejoramiento de sus comunidades. Para conocer más sobre la Fundación visite www.iyfnet.org.

32 South Street
Baltimore, Maryland 21202
USA
Tel: +1 410 951 1500
Fax: +1 410 347 1188
www.iyfnet.org