

Serie de Aprendizaje

No. 6

LLEVANDO PROYECTOS DE EMPLEABILIDAD JUVENIL A MAYOR ESCALA

Hexagon



Hexagon

Marcelo Pizarro Valdivia en colaboración con
Miryam Yepes Salazar y Víctor Fernández González
Santiago, Chile

Esta publicación fue editada por Bernardo González González de Azoma.



Conectando Jóvenes Desfavorecidos
a Empleos de Calidad

Programa entra21

El programa *entra21* fue creado por la International Youth Foundation (IYF) 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.

Serie de Aprendizaje se publica con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

Llevando Proyectos de Empleabilidad
Juvenil a Mayor Escala

Hexagon

Presentación

Desde su fundación en 1990, la Fundación Internacional para la Juventud (IYF), ha promovido una estrategia de desarrollo juvenil que valora el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes, para que lleguen a ser ciudadanos comprometidos y productivos. Bajo el Programa **entra21**, IYF ha logrado equipar a más de 100.000 jóvenes en Latinoamérica y el Caribe con las competencias y conexiones requeridas para obtener trabajo decente. Esto ha sido posible gracias al generoso aporte del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo y otros donantes.

Desde su inicio IYF se ha interesado por identificar prácticas efectivas, escalarlas y sostenerlas como estrategias fundamentales para cumplir con su misión institucional. Es por esta razón que se concentró una parte de la segunda fase del Programa (2007-2001) en el escalamiento de estrategias efectivas para llegar a más jóvenes y con mayor impacto. Los seis proyectos apoyados bajo Fase II de **entra21** forman la base de esta publicación sobre cómo llevar modelos y metodologías validadas a una mayor escala a través de alianzas con el sector público. Este estudio realizado por la firma Hexagon liderado por Marcelo Pizarro Valdivia y sus colegas, Miryam Yepes Salazar y Victor Fernández González representa un aporte muy importante a nuestro conocimiento sobre las condiciones y procesos para aumentar la cobertura e incrementar el impacto de programas sociales.

En nombre de la IYF también quisiera expresar nuestra gratitud a la Fundación Chile; la Fundación SES de Buenos Aires, Argentina; el Instituto Aliança de Salvador, Brasil; la Caja de Compensación de Antioquia, Colombia y la Alcaldía de Medellín; la Agencia para el Desarrollo de Córdoba, Argentina; y el Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo de Lima, Perú.

William S. Reese
CEO y Presidente
International Youth Foundation

Índice

Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción.....	9
2. Marco Conceptual	10
3. Descripción de los Casos.....	17
4. Oferta e Innovación.....	26
5. Estrategias y Receptores.....	30
6. Alianzas y Arreglos.....	34
7. Sostenibilidad.....	39
8. Lecciones	42
9. Reflexiones	48
Anexo 1	Bibliografía
Anexo 2	Entrevistas

Lista de Abreviaturas

ADEC	Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (Argentina)
AE	Agencia Ejecutora
CAPLAB	Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (Perú)
CDD	Programa Com.Domínio Digital (Brasil)
CRIAR	Centro de Recursos, Información e Innovación para el Ámbito Rural (Perú)
F. Chile	Fundación Chile (Chile)
ECAP	Entidad Capacitadora para el Empleo (Colombia)
IA	Instituto Aliança (Brasil)
IYF	International Youth Foundation
JCES	Programa Jóvenes Competitivos para el Empleo Sostenible (Medellín, Colombia)
JcF	Programa Jóvenes con Futuro (Antioquia, Colombia)
OEM	Oficina de Empleo Municipal (Argentina)
OMIL	Oficina Municipal de Información Laboral (Chile)
ONG	Organización No Gubernamental
OTEC	Organismo Técnico Capacitador (Chile)
PJB	Programa Joven Bicentenario (Chile)
PJMMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina)
Red ECE	Red de Entidades que Capacitan para el Empleo (Antioquia, Colombia)
SEDUC	Secretaría Estadual de Educación de Ceará (Brasil)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
SES	Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (Argentina)

Resumen Ejecutivo

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en América Latina viven 106 millones de jóvenes. De ese total 58 millones forman parte de la fuerza laboral, en la que 10 millones se encuentran desempleados y otros 28 millones subempleados. Otros 48 millones están inactivos, es decir no tienen ni buscan empleo y se estima que 22 millones de estos jóvenes no estudian ni trabajan. La tasa de desempleo juvenil, que es de 13% en la región, es significativamente mayor a la del desempleo adulto.

Según la OIT, *“hasta la fecha las políticas que se han implementado respecto del trabajo y la juventud rara vez han enfocado simultáneamente tal magnitud y heterogeneidad; han existido programas con muy buenos resultados pero con coberturas reducidas y se han dado iniciativas de gran envergadura pero sin el impacto esperado. El reto consiste en articular ambas dimensiones.”*¹

La pregunta que surge es cómo pasar de proyectos piloto o muy localizados a ejercer influencia sobre grandes sistemas y políticas que aseguren intervenciones en la escala que la solución del problema requiere. La International Youth Foundation (IYF) ha buscado respuestas a ese interrogante en el programa **entra21**.

Este programa opera desde 2001 en 22 países de América Latina y el Caribe, en alianza con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para mejorar la empleabilidad de jóvenes en situación de desventaja por sus condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Durante la primera fase de **entra21**, que culminó en 2007, participaron más de 19.000 jóvenes de escasos recursos. Debido al éxito del programa, se decidió lanzar una segunda fase (2007-2011) en la cual se apoyara a jóvenes de mayor vulnerabilidad social y se ampliara de manera significativa la escala del programa para llegar a 50.000 beneficiarios, utilizando las buenas prácticas ya validadas en la Fase I.

¹ Informe Trabajo Decente y Juventud en América Latina, Perú, OIT 2010, p. 17.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_146022/lang--es/index.htm.

Cuadro 1. Agencias Ejecutoras Apoyados por IYF/*entra21*

Organización / País	No. de Meses	Monto / <i>entra21</i>
Fundación Chile / Chile	39 meses	US \$672.903
Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad / Argentina	31 meses	US \$505.007
Instituto Aliança / Brasil	25 meses	US \$204.646
Caja de Compensación Familiar de Antioquia / Colombia	22 meses	US \$875.052
Agencia para el Desarrollo Económico / Argentina	15 meses	US \$115.387
Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo / Perú	20 meses	US \$384.700

El desafío consistió principalmente en incorporar las soluciones probadas en pequeña escala en programas estatales que aseguraran la ampliación sustantiva de beneficiarios y la sostenibilidad en el tiempo, lo que suponía un esfuerzo político y técnico importante.

Para aprender de dicho proceso y contribuir al conocimiento regional sobre cómo llevar a mayor escala prácticas y metodologías para la formación e inserción laboral de jóvenes en desventaja, en noviembre 2010 IYF contrató un estudio que analizara los factores de contexto y las estrategias utilizadas en el proceso de escalamiento de seis experiencias de empleabilidad adelantadas en cinco países de la región bajo el programa *entra21*.

Con esta investigación se trató de saber qué funciona, por qué funciona o no, y bajo qué circunstancias. El estudio se concentró en el análisis de las seis experiencias de escalamiento apoyadas por IYF/*entra21* en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú, donde los socios de la IYF, todos ONG, han colaborado con sus gobiernos para transferir las prácticas validadas a otros actores de sector público y civil.

En Argentina, por ejemplo, se estudió el caso de la **Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (SES)**, la cual ha desarrollado una metodología para aumentar la capacidad del personal de más de 80 oficinas municipales de empleo en todo el país para capacitar, asesorar, remitir y dar seguimiento a jóvenes desfavorecidos. En Chile se analizó la experiencia de apoyo de **Fundación Chile (F. Chile)** al programa “Jóvenes Bicentenario” de Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) con el fin de introducir innovaciones en los servicios de diagnóstico, orientación e intermediación laboral ofrecidos por la red pública de institutos de capacitación.

En Brasil el estudio se enfocó en la transferencia del modelo educativo denominado Com.Domínio Digital, que el **Instituto Aliança (IA)** había validado en la Fase I de *entra21* en escuelas públicas de los estados de Ceará y Pernambuco. En Medellín, Colombia, algunas metodologías validadas en un proyecto financiado por *entra21*, que llegó a 1.000 jóvenes entre 2002 y 2006, fueron incorporadas

en 2007 bajo un convenio con la Alcaldía y la **Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFENALCO)**, con el cual se llegó a 7.000 jóvenes en dos años.

En Córdoba, Argentina, la **Agencia para el Desarrollo Económico (ADEC)** está en el proceso de transferir un modelo de formación e intermediación laboral validado en la primera fase de **entra21** al gobierno de la provincia. Finalmente, el **Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB)**, una entidad peruana que a diferencia de los otros cinco no había participado en la primera fase de **entra21**, buscó validar una estrategia para dar apoyos a los y las jóvenes rurales que egresan de la educación vocacional mediante los Centros de Recursos, Información e Innovación para el Ámbito Rural (CRIAR).

Cuadro 2. Innovaciones Escaladas y Receptores de los Proyectos

Agencias Ejecutoras	Oferta / Innovación	Receptor Político ²	Receptor Operativo
F. Chile	Servicio de intermediación “integral” con metodologías para diagnóstico de necesidades del mercado y de los jóvenes, consejería y formación de profesionales en competencias para hacer gestión laboral.	Ministerio de Trabajo/SENCE	Institutos de Formación, Profesional Oficinas de Empleo, Municipales de Empleo
SES	Metodologías de formación “integral”; de acompañamiento a jóvenes vulnerables y de vinculación con empleadores.	Ministerio de Trabajo	Institutos de Formación Profesional Oficinas de Empleo, Municipales
IA	Tecnología educativa que funciona a través de la construcción de itinerarios formativos y de proyectos de vida la formación humana con la formación técnica y la intermediación laboral.	Secretarías Estatales de Educación (Ceará y Pernambuco)	Escuelas públicas
COMFENALCO	Servicios de intermediación laboral.	Gobierno local	Gobierno local, Entidades de Formación Técnica
ADEC	Metodología de formación integral orientada a las demandas del mercado y servicios de intermediación amigables a los jóvenes.	Gobierno provincial	Oficinas de Empleo (provincia y municipal), Institutos de formación profesional
CAPLAB	Metodología para conectar a jóvenes rurales con recursos y servicios de capacitación, de desarrollo personal e inserción laboral y productiva.	Ministerio de Trabajo	Municipalidad, Institutos Públicos, Formación Superior

El estudio sobre el escalamiento de prácticas, modelos y procesos validados por **entra21** se adelantó mediante entrevistas a profundidad con informantes claves (agencias ejecutoras aliadas a

² Por receptor político no se entiende únicamente al Estado o a lo público, sino a quien se apropia la innovación y se encarga de asegurar las condiciones para que los receptores operativos puedan continuar desarrollándola a mayor escala. En él descansa la sostenibilidad.

IYF, funcionarios de entidades gubernamentales y directores de escuelas, entre otros) en Brasil, Argentina y Chile y visitas a los lugares de ejecución de los proyectos. Los proyectos restantes en Perú, Medellín en Colombia, y Córdoba en Argentina, fueron analizados sobre la base de información secundaria y entrevistas a distancia.

Para lograr una mejor comprensión acerca del significado y alcance del concepto de “escala” y de cómo el proceso de escalamiento puede ser potenciado, el estudio partió de una definición adaptada por el proyecto, Basics, según la cual escala es el “logro extendido del impacto a un costo asequible.”

En general se entendió el proceso de escalamiento como el paso de una operación en pequeña escala, temporal y con baja cobertura, a una operación a gran escala, permanente y con alta cobertura, mediante la introducción de innovaciones probadas en la pequeña escala, en programas estatales de mayor cobertura.

El estudio se centró en el análisis de cuatro dimensiones en los esfuerzos de escalamiento:

- La **innovación** que el socio de IYF ofreció al programa estatal para hacer el escalamiento y la relevancia de la misma.
- Las **estrategias** utilizadas para la transferencia de la innovación y los receptores de la misma.
- Los tipos de **alianzas** o arreglos establecidos entre los actores del escalamiento y las funciones y roles de cada uno.
- La **sostenibilidad** alcanzada por los proyectos.

A continuación se presentan las principales conclusiones del estudio en cada una de estas dimensiones.

Innovación

Se entiende como innovación a aquellas metodologías que el aliado de IYF introduce a una entidad receptora y que apuntan a mejorar un sistema o programa de formación y vinculación con el mundo del trabajo, o la inserción laboral de los jóvenes vulnerables mediante procesos de carácter integral. Las metodologías que se transfieren a esos receptores incluyen herramientas para trabajar con jóvenes vulnerables, para el diagnóstico del mercado laboral, para la construcción de itinerarios educativos y laborales, para el desarrollo psicosocial de los jóvenes y para su vinculación con empresas.

Se encontró que, a la hora de “vender” la innovación al socio público, la viabilidad política de la misma es tanta o más importante que la viabilidad o la rentabilidad económica para propiciar su decisión de invertir en el proyecto. De esta manera el estudio estableció que es muy conveniente que desde el inicio del proceso exista total claridad sobre la innovación que se transferirá, tanto en los principios rectores que la sustentan - por ejemplo el trabajo como derecho, el joven como recurso, no como problema - como en sus aspectos metodológicos críticos, pues esto es clave para

la decisión de participar en el escalamiento por parte del organismo público aliado, e influirá en la cohesión de los actores y en la coherencia del proceso.

En casi todos los casos estudiados las innovaciones escaladas no sufrieron modificaciones sustanciales respecto de su diseño original durante el proceso de escalamiento. La excepción es la de Fundación Chile, donde se mantuvieron en su mayor parte las herramientas metodológicas, pero no se mantuvo el principio de integralidad en la intervención. En el caso de Colombia, la Alcaldía de Medellín finalmente incorporó la inserción laboral como medio para lograr la inserción social, pero no es claro que adoptara las técnicas específicas introducidas por IYF/Comfenalco.

Respecto de la oportunidad para realizar el escalamiento en los proyectos, se determinó que surgió de la conjunción de factores como una visión común del problema o necesidad entre el Estado y la agencia ejecutora del proyecto; la coincidencia de agendas ente ambos actores; la buena reputación técnica de la agencia ejecutora; de antecedentes positivos de trabajo conjunto, la disponibilidad de financiamiento externo para implementación de la innovación y la presencia de IYF.

Estrategias

En todos los casos analizados se apuntó a un escalamiento por aumento de cobertura, mediante la transferencia de las innovaciones a estructuras o programas existentes, en busca de su integración al interior de ellos.

La transferencia de la innovación se dio en dos niveles: el político (generación de un acuerdo sobre su conveniencia, de una visión común sobre el problema y sobre los jóvenes y de las decisiones para adelantar el proceso) y el operativo (transferencia técnica de la innovación metodológica).

El proceso de transferencia política se incorporó en el diseño de las propuestas de manera desigual. En algunos casos fue más explícito que en otros, mientras que la transferencia operativa si fue claramente incorporada en la mayoría de los proyectos, e incluyó acciones de capacitación para funcionarios de entidades receptoras, la elaboración y distribución de material de apoyo y la asistencia técnica.

Los principales receptores de las transferencias a nivel político fueron organismos gubernamentales, en diferentes niveles de gobierno: municipal, provincial, estatal y nacional; mientras que las receptoras de la transferencia operativa fueron las entidades que trabajan de manera directa con los jóvenes.

Por su parte y en general los esfuerzos de supervisión se enfocaron principalmente hacia el seguimiento del avance frente a las metas asociadas a los efectos sobre los jóvenes, en desmedro del seguimiento a la transferencia política y operativa.

En todos los casos el proceso de escalamiento experimentó ajustes respecto a lo planificado. En particular, los cronogramas subestimaron los tiempos requeridos para este tipo de operación con el sector público. La Fundación Chile, por ejemplo, requirió 22 meses más de lo previsto en el convenio original con IYF para adaptarse a los tiempos de SENCE, que imponía los ritmos al proyecto y que tuvo un cambio de autoridades durante el proceso. Además, debió reorientar

esfuerzos para apoyar el desarrollo del programa e incluso ejecutó directamente acciones con los jóvenes.

Alianzas

En el proceso de escalamiento se definieron tres actores centrales: las agencias ejecutoras, quienes tuvieron el vínculo formal con IYF y ejercieron en principio el liderazgo del proceso; los organismos de gobierno receptores de las innovaciones; y un conjunto de ejecutores locales encargados de la relación directa con los jóvenes, que van desde organismos técnicos capacitadores en Chile y Colombia, oficinas de empleo municipal y provincial en Argentina, hasta escuelas y organizaciones de base en Brasil y Perú.

En este entorno la relación fundamental para el escalamiento fue la establecida entre las agencias ejecutoras y los gobiernos receptores de las innovaciones. Dicha relación se concretó de diversas formas en la toma de decisiones y el seguimiento a los procesos: desde una estructura operativa cuasi independiente o externa (Colombia) hasta diferentes dispositivos de seguimiento (comités en diferentes niveles de la estructura de trabajo, como el caso de SES en Argentina o Aliança en Brasil). El estudio estableció que la calidad de la relación entre las ONG y los gobiernos es determinante para el éxito de la transferencia política de la innovación y su sostenibilidad, incluso tanto o más importante que el cumplimiento de metas o coberturas. Y aunque se determinó que los vínculos informales entre la agencia ejecutora y el organismo público tuvieron gran importancia para el desarrollo de los proyectos, estimulando una relación constante y estrecha, al escalar las iniciativas es preciso buscar relaciones más formales donde las responsabilidades queden claramente establecidas y se puedan gestionar de manera eficiente todas las situaciones sobrevinientes.

En este contexto el principal desafío es la capacidad de crear, a partir de los vínculos generados, una visión compartida fundamentada en la confianza, que asuma un régimen formal pero que permita disponer de grados razonables de flexibilidad para responder en contextos cambiantes. Pero también que contribuya a entender lógicas diferentes, reconocer y superar trabas burocráticas y cambios de los equipos técnicos y a buscar coincidencias en los ritmos de trabajo y los cronogramas establecidos.

Es también importante superar las asimetrías de poder que pueden presentarse entre el gobierno local o central y la agencia ejecutora. Estas asimetrías son naturales, dado que el organismo gubernamental es quien define las políticas y el marco normativo en el que se desenvuelve la relación y es el que maneja los recursos. Tales asimetrías se redujeron en muchos casos de manera importante gracias al respaldo y apoyo financiero de IYF y al aporte de valor que la experiencia, el liderazgo y la capacidad de la agencia ejecutora le puede aportar a su contraparte.

Sostenibilidad

Una lección interesante del estudio se refiere a que la innovación debe ser transferida a aliados que cuenten con los recursos técnicos, políticos y financieros necesarios para darle continuidad.

Como lo destaca el estudio, la sostenibilidad se facilita cuando la innovación que se transfiere a mayor escala es cercana a la misión institucional o al ADN del aliado público, lo cual permite movilizar las voluntades, recursos y capacidades necesarias para la tarea del escalamiento.

Sólo en uno de los seis casos revisados - SES - la innovación efectivamente se instaló en el programa receptor de la forma que estaba prevista y con indicios de sostenibilidad. Esto se logró gracias a varios factores combinados: la decisión política de incorporar de manera definitiva las innovaciones propuestas, el financiamiento del programa gubernamental hasta 2013, un convenio de cooperación entre el organismo público, y la agencia ejecutora para profundizar la utilización de las metodologías en el programa receptor y a que existe un proyecto de ley sobre empleo juvenil, que buscaría mantener el tema en la agenda pública.

En otros casos las metodologías se instalaron de manera parcial o en forma diferente a la planificada, no hubo claridad respecto a la continuidad del uso del enfoque y las herramientas transferidas por parte del receptor público, o bien la transferencia no se ha completado. La única experiencia que incluyó transferencia de la innovación a las ONG, la del IA, no logró la sostenibilidad por falta de capacidad de éstas para gestionar recursos financieros.

Lo anterior lleva a considerar la existencia de condiciones internas (nivel de organización y de capacidades básicas del receptor gubernamental de la innovación) y externas (“reacción” de los grupos de interés) en el proceso de escalamiento que pueden ayudar a asegurar la sostenibilidad. En el cuadro 3 se resumen las estrategias utilizadas por las ONG para contribuir a crear las condiciones claves que permitirán la sostenibilidad del escalamiento.

Cuadro 3. Estrategias para Lograr el Escalamiento

	Condiciones Claves	Estrategias o Acciones de la ONG
Nivel interno (de la entidad receptora)	Organización y posicionamiento político de la instancia pública receptora.	<ul style="list-style-type: none"> ++ Espacios de coordinación formalizados. + Participación en decisiones respecto del proyecto (idealmente desde el diseño). + Promover formulación y expedición de proyectos de Ley que sancionen metodologías y programas.
	Capacidades existentes en el receptor operativo.	<ul style="list-style-type: none"> +++ Definición de estándares de trabajo. +++ Formación y traspaso metodológico. ++ Acompañamiento y responsabilización progresiva del receptor. + Asegurar continuidad presupuestaria.
Nivel externo (los grupos de interés)	Valoración de actores externos.	<ul style="list-style-type: none"> ++ Gestión política. + Difusión intensiva de resultados. + Monitoreo de cambios de orientaciones en políticas públicas. ++ Participación en debates sobre temas relacionados.

Uso de estrategias en los casos revisados:

+++ Muy usada; ++ Uso intermedio; + Poco o nada usada.

La sostenibilidad dependerá entonces de que la ONG que transfiere se asegure de hacer una clara evaluación del receptor operativo de la innovación para establecer aquellas condiciones internas y externas que están ausentes a la hora del escalamiento y deben proveerse y aquellas que parezcan débiles para fortalecerlas. Así por ejemplo si no se cuenta con el personal, con la estabilidad y el perfil requerido para asumir las metodologías e innovaciones a transferir, gobierno y ONG deberán resolver esta situación.

En síntesis, se puede hablar de una amplia suma de factores que facilitarán la continuidad de la innovación transferida a las iniciativas gubernamentales: visiones compartidas y voluntad política, buenas propuestas metodológicas, estrategias de transferencia adecuadas en lo político y lo operativo, fortalecimiento de los gobiernos, las instancias operativas receptoras de las innovaciones y las agencias ejecutoras para enfrentar el escalamiento y un constante análisis de las prácticas adelantadas, buenas o deficientes, para lograr adelantar proyectos de las dimensiones que el problema plantea.

La cooperación internacional y las empresas privadas pueden aportar su valioso conocimiento y experiencia para mejorar la gestión de las relaciones con organismos gubernamentales, lograr el fortalecimiento metodológico y financiero de las agencias ejecutoras y desarrollar soluciones cada vez más eficaces y sostenibles para la empleabilidad juvenil en la región.

1. Introducción

Este estudio se propuso hacer una revisión analítica de las estrategias implementadas por las agencias ejecutoras apoyadas bajo el programa **entra21**, Fase II, para aumentar la escala de los servicios de formación e intermediación laboral para jóvenes desfavorecidos, mediante distintos arreglos con el sector público.

Se trata de un estudio cualitativo sobre la base de información recogida por medio de los siguientes instrumentos: (1) entrevistas, presenciales y a distancia, a informantes claves; (2) visitas a proyectos, y (3) revisión de documentos oficiales.

Para guiar el análisis comparativo de los casos, el estudio utilizó los siguientes ejes generales:

- La oferta o la innovación que la ONG ofrece y su relevancia.
- Estrategias y receptores para la transferencia.
- Tipos de alianzas o arreglos, y las funciones y roles de cada aliado en la operación a mayor escala.
- Sostenibilidad.

El estudio contempla el análisis de los seis proyectos de escala de la Fase II de **entra21**:

- Proyecto "**entra21**: Un proyecto laboral para jóvenes", Fundación Chile-SENCE (Chile).
- Proyecto "Horizontes", Fundación SES-Ministerio del Trabajo (Buenos Aires, Argentina).
- Proyecto "Com.Domínio Digital", Instituto Aliança-Secretarías de Educación (Brasil).
- Proyecto "Jóvenes con Futuro-IYF", Alcaldía de Medellín/Comfenalco (Antioquia, Colombia).
- Proyecto "Capacitación Laboral de Jóvenes", CAPLAB-Varios Receptores³ (Perú).
- Proyecto "**entra21** Fase II", ADEC-Municipalidad y Provincia de Córdoba (Argentina).

De estos seis casos, los tres primeros fueron estudiados en mayor profundidad, incluyendo entrevistas presenciales y visitas del equipo consultor a los lugares de ejecución de los proyectos. Los otros tres proyectos fueron analizados sobre la base de información secundaria o entrevistas a distancia.

³ Municipalidad de Carhuaz, el CETPRO de Huaraz y el CETPRO de Callao.

2. Marco Conceptual

¿Qué entendemos por escalamiento?

En las últimas décadas, dos paradigmas organizacionales básicos han dominado la escena de la promoción del desarrollo. El primero es un modelo vertical, usualmente liderado por el gobierno central, quien a través de sus políticas, programas y proyectos intenta impulsar el desarrollo, con el apoyo del sistema internacional de ayuda para el desarrollo. Este modelo ha sido criticado principalmente por funcionar alejado de la población y por su visión condescendiente con los pobres (o la población desfavorecida, la cual cumple un papel pasivo y receptivo), así como por todos los problemas del sector público en materia de eficiencia, transparencia y probidad (Uvin y Miller, 1996).

El segundo es un modelo *bottom up*, desarrollado a través de organizaciones no gubernamentales (en sentido amplio), que cobró fuerza como reacción y en contraposición al paradigma anterior. Se caracteriza por intervenciones desde lo local, incentivando la participación activa de la población afectada y buscando “aprovechar energías latentes en el fomento del desarrollo endógeno y la transformación social” (Uvin y Miller, 1996). Este modelo también es blanco de críticas, que apuntan principalmente al tamaño reducido de las intervenciones, en relación con la magnitud de los problemas: “[...] demasiado a menudo parecen pequeños guijarros arrojados a un gran estanque. Son limitadas en escala, de corta vida y por tanto tienen escaso impacto permanente” (Hartmann y Linn, 2007, citados por Jovett, 2010).

Este problema ha provocado un amplio consenso en torno a la necesidad de “escalar” o “aumentar la escala” de las intervenciones más exitosas para aumentar (extender) su impacto y disminuir la brecha entre lo limitado de las soluciones y la magnitud de los problemas.

En el esfuerzo de avanzar en esa dirección, se ha hecho patente la relevancia de lograr una mejor comprensión acerca del significado y alcance del concepto de “escala” y de cómo el proceso de escalamiento puede ser potenciado.

En la comunidad de la promoción del desarrollo, no existe una definición única del concepto de escalamiento. Las definiciones se enfocan en crecimiento, en tamaño, número, rango de actividades e impacto de las iniciativas. En este estudio, se usará como definición general de escala, aquella adoptada por CORE Group, es decir, “logro extendido del impacto a un costo asequible” (2005). Para efectos de análisis, se complementará con las definiciones operativas propuestas por Coffman en el cuadro 1, de acuerdo con “lo que es escalado” en cada proyecto.

Gráfico 1. Esquema General de Escalamiento



Ejes de Análisis

En el contexto definido, el estudio se ordena en función de cuatro ejes de análisis, que se describen a continuación:

Gráfico 2. Ejes de Análisis



Eje 1. Oferta o Innovación

Con el impacto como foco central, el éxito del escalamiento empieza con un claro sentido del propósito y el enfoque adoptado. El eje 1 apunta a explorar las preguntas: ¿qué está siendo escalado?, ¿por qué?, y ¿dónde?. Siguiendo a GEO (2011), el enfoque depende de “qué” debe ser escalado, lo que determinará la definición operativa de escala.

Responder qué está siendo escalado, requiere definir cuál es la innovación que la agencia ejecutora propone escalar e intentar asociarla a alguno de los enfoques de escala expuestos en el cuadro 1. Esto implica describir la demanda u oportunidad que se presenta en cada caso para llevar la experticia de una ONG a mayor escala.

Cuadro 1. Enfoques de Escala

¿Qué es escalado?	Definición operativa de escala
Programa Un sistema de proyectos o servicios para las necesidades de personas o comunidades	Copiar un programa que soportado en una investigación ha demostrado ser efectivo, con la expectativa que pueda producir los mismos resultados en diferentes lugares. Los programas escalados a menudo permiten la flexibilidad en la implementación para adaptarse mejor al contexto local.
Idea o innovación Una nueva manera de pensar o hacer algo: nuevas soluciones a problemas	Expandir una idea entre individuos u organizaciones en una determinada área o sistema (geográfico, organizacional, profesional). Las ideas pueden ser adaptadas para adecuarse a diferentes propósitos o contextos.
Tecnologías o habilidades Productos, herramientas, técnicas o prácticas	Incrementar el número de personas o lugares que utilizan o aplican una tecnología, práctica o enfoque.
Política Lineamientos que definen planes o un curso de acción	Asegurar que las ideas expresadas como política sean transformadas en comportamientos a lo largo de lugares o jurisdicciones (ciudades, estados, regiones o países).

Fuente: basado en Coffman, Julia (ed.). 2010. *The Evaluation Exchange*, 15, n.º 1, Harvard Family Research Project. Citado por GEO, 2011.

En una intervención candidata a ser escalada debe identificarse claramente, desde el diseño del proceso de escalamiento, el **núcleo** de lo que se escalará, que comprende aquellos elementos esenciales que no deben variar, independientemente del tamaño del escalamiento, y distinguirse de aquellos elementos que pueden ser modificados durante el proceso de escalamiento, sin que esto implique una reducción significativa en la calidad de los servicios entregados.

Responder a las preguntas de por qué y dónde ocurre el escalamiento, requiere entender cómo se presentó la demanda o posibilidad a la cual respondió la agencia ejecutora, aprovechando la oportunidad de escalamiento. Dado que en los casos estudiados en profundidad, el escalamiento siempre incluye una transferencia al sector público, este interrogante se aborda con las siguientes preguntas: 1) ¿En qué/cuáles niveles del sector público se presenta la demanda/apertura?, y ¿Qué ofrece la ONG para responder a esta demanda u oportunidad?, 2) ¿Cómo logró la ONG posicionarse para aprovechar esta demanda/oportunidad y ser portadora (transferidora) de prácticas y metodologías?, y 3) ¿Cuáles fueron las razones que llevaron al estado a reconocer a la ONG como buena aliada y prestadora de servicios?

En conclusión, este eje de análisis trata en un nivel descriptivo de retratar con claridad cuál era la innovación que se pretendía escalar y hasta qué punto hubo de ser modificada o ajustada una vez iniciado el proceso; así como, el contexto, condiciones y motivaciones en las cuales se origina el proceso de escalamiento. Esto constituye un primer acercamiento hacia cuales debieran ser las estrategias de escalamiento a seguir.

Eje 2. Estrategias y Receptores⁴

En el contexto de este estudio, una estrategia puede ser entendida como la descripción de la ruta que ha de seguir el proceso de escala en términos de tipos y vías de escalamiento planificados en diferentes etapas, y sus principales características. Una estrategia puede definir una ruta a seguir, y eventualmente rutas alternativas frente a contingencias. No obstante, la ruta efectiva en general puede diferir significativamente de estas rutas planificadas.

Al igual que en el caso de las definiciones de escala, existe una amplia variedad de taxonomías de escalamiento⁵. En este estudio, se utiliza la tipología desarrollada por Uvin y Miller (2006), por considerar que es la más inclusiva y exhaustiva. Estos autores distinguen cuatro tipos de escalamiento (cuantitativo, funcional, político y organizacional) y un conjunto de vías para lograr la escala asociadas a cada uno de ellos; por ejemplo, para el escalamiento de tipo cuantitativo (es el tipo correspondiente a los proyectos analizados en este estudio), las vías se señalan en el recuadro 1. Si bien no existe una correspondencia exacta, cada uno de estos tipos puede relacionarse con los enfoques de Coffman (2010, citado por GEO, 2011) explicitados en el cuadro 1.

Recuadro 1. Escalamiento Cuantitativo (Uvin y Miller)

Incremento en el tamaño de un programa por aumento de su cobertura o de su extensión geográfica. Las vías de escalamiento son:

- **Ampliación:** Aumento del número de miembros espontáneamente adheridos a la organización y sus programas.
- **Replicación:** Un programa exitoso (metodología y modo de organización) es repetido en otro lugar.
- **Promoción:** Una agencia externa dotada con recursos humanos y financieros, mediante una metodología basada en incentivos, promueve iniciativas locales en escalas cada vez mayores.
- **Agregación horizontal:** Una cantidad de distintas organizaciones o programas combinan sus recursos o se fusionan.
- **Integración:** Un programa es integrado en estructuras y sistemas existentes, y en particular en estructuras de gobierno, después de haber demostrado su potencial⁶.

Un proceso de escalamiento puede adoptar más de uno de los tipos descritos, en diferentes momentos y emplear más de una vía, incluso simultáneamente. Por ejemplo, el escalamiento de un programa puede comenzar de tipo cuantitativo, mediante replicación en un primer momento y luego integración en una estructura pública, para más tarde en una segunda etapa, iniciar un escalamiento político para transformar los servicios del programa en derechos inalienables de los ciudadanos, reconocidos en la Constitución Política del país.

En el contexto del presente estudio, todo proceso de escalamiento implica una transferencia de la innovación. Si bien, en principio, un proceso de escalamiento puede hacerse con y a través de otros actores, el receptor es en el contexto de este estudio, el sector público. Aunque en su formulación

⁴ Se refiere a los actores o entidades que se apropiarán de lo transferido para que sea sostenido a una mayor escala. Por ejemplo, una entidad del Estado puede ser la entidad receptora que se responsabiliza por asegurar que el nuevo modelo o las nuevas prácticas sigan ofreciendo bajo los mismos criterios y estándares. A su vez, la estrategia de transferencia puede involucrar a entidades de formación, redes de ONG, entre otros, que son claves en la entrega de servicios a un número mayor de jóvenes y lugares.

⁵ Por ejemplo Uvin y Miller (2006), Hartmann y Linn (2008) y otros.

⁶ Este tipo y vía de escalamiento parece calzar exactamente con una de las rutas identificadas por **entra21** fase II.

original no fue explícito que el receptor final de los escalamientos fuera el sector público, la mayoría de agencias ejecutoras diseñaron estrategias de escalamiento que apuntaban a que este fuera el receptor. Aquellas que no lo consideraron desde el inicio, lo incorporaron durante el proceso de escalamiento⁷. Si bien no se descarta el papel del sector civil o privado en el proceso, la relación fundamental es la establecida con el sector público, bajo el supuesto que este posee condiciones privilegiadas que facilitan la llegada de los beneficios de los programas y proyectos a un número mayor de jóvenes.

Este eje comprende la descripción de las rutas planificadas y las efectivas, así como el análisis de sus principales características en términos de:

- Su grado de formalización y planificación como proceso de transferencia.
- La supervisión de procesos para asegurar una exitosa transferencia.
- A qué nivel se hace la transferencia técnica o política/institucional, indicadores de éxito.
- Retos y limitaciones: requisitos mínimos para la transferencia.
- Qué hace la AE (y otros) para generar la capacidad requerida en las entidades receptoras para que la transferencia sea exitosa.

Recuadro 2.

*En la reunión de agencias ejecutoras del programa **entra21** (Lima, noviembre 2010), se estableció que el proceso de transferencia al sector público comprende tres pasos:*

1. *Identificar con claridad la “adición **entra21**” y valorizar su importancia para el sector público.*
2. *Habilitar a la institución receptora para que dicha adición pueda ser instalada en un contexto de mayor cobertura (transferencia operativa).*
3. *Transferir la responsabilidad, logrando que el nuevo “dueño” se apropie efectivamente de la innovación, facilitando la sostenibilidad de esta (transferencia política).*

Eje 3. Tipos de Alianzas o Arreglos

Este eje de análisis es principalmente descriptivo, observando la manera en que se estructuraron las relaciones en el proceso del escalamiento y de qué manera se realizaron arreglos institucionales y operativos a fin de gestionar el escalamiento de la iniciativa, intentando determinar, de entre la diversidad de casos analizados, ciertos patrones comunes que permitan entender cómo se organizaron los participantes del proceso de escalamiento.

Para esto se construyó, a partir de la comparación de casos, una configuración típica de las relaciones, en la que se definieron las responsabilidades principales desarrolladas por cada actor en el proceso, cuál es su aporte distintivo, es decir, el recurso que puede aportar de manera privilegiada y los roles que de esto se derivan.

Como insumo para caracterizar la organización se usó una tipología que distingue entre la organización mecánica y la organización orgánica cuyas principales diferencias se describen en la cuadro 2.

⁷ Esto es consistente con lo señalado por Sachs y McArthur (2005): “[...] el escalamiento tiene un gran éxito cuando los gobiernos están comprometidos en ello, las comunidades son alentadas a participar en el proceso e implementación, y está disponible un financiamiento predecible y de largo plazo”.

Cuadro 2. Tipos de Organización

Aspecto	Organización mecánica	Organización orgánica
Jerarquía de autoridad	Centralizada	Descentralizada
Reglas y procedimientos	Muchos	Pocos
División del trabajo	Precisa	Ambigua
Ámbito de control	Estrecho	Amplio
Coordinación	Formal e impersonal	Informal y personal
Tipo de comunicación	De rueda: Se coordinan centralizadamente esfuerzos en torno a una tarea común	De todo canal: Esfuerzos interdependientes con interacción frecuente acerca de una tarea común

En general se considera que en una organización mecánica hay poca capacidad de procesamiento de información y mayor efectividad en tareas simples, mientras que en la organización orgánica hay mayor capacidad de procesar información y son más efectivas en la resolución de tareas complejas (Rodríguez, 2001: 75 y ss.).

Un segundo elemento de análisis es una caracterización de los niveles de relacionamiento y vinculación entre actores, usando una clasificación que diferencia entre cinco niveles posibles de relacionamiento, del cual nos interesa los dos niveles superiores de colaboración, donde el nivel de **cooperación** se refiere a la práctica de formas sistemáticas de trabajo conjunto, caracterizadas por compartir actividades y recursos, donde el valor central es la solidaridad. El nivel más alto de relacionamiento es el de **asociación**, donde se comparte los objetivos y existe la capacidad de proyectar iniciativas hacia el futuro (proyectos). El valor que fundamenta este tipo de relacionamiento es la confianza.

Nivel	Acciones	Valor
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que es o hace el otro	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación

(Fleury, 2002, tomado de ROVERE, M. Redes en Salud. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar>)

En base a esta tipología se analizarán los arreglos que los proyectos han desarrollado durante la fase de escalamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis también explorará los siguientes aspectos:

- Las funciones y roles de cada aliado en la operación a mayor escala, según la “ruta”.
- Las condiciones críticas para el sostenimiento de la alianza a lo largo del proyecto.
- Los desafíos y la capacidad para solucionarlos.
- Manejo de asimetrías en las relaciones con el Estado.

Eje 4. Sostenibilidad

La sostenibilidad se refiere a la idea de que un escalamiento logre permanencia en el tiempo. Así, la sostenibilidad es uno de los principales desafíos del escalamiento. Las innovaciones pueden ser escaladas sin ser transferidas o pueden ser transferidas superficialmente para luego caer en desuso.

La transferencia al sector público, específicamente a programas o intervenciones públicas de gran escala, es una forma de responder a los objetivos de aumentar cobertura y dar sostenibilidad a la innovación, bajo el supuesto que el Estado permite asegurar la sostenibilidad de lo escalado⁸. No obstante lo anterior, un programa público no necesariamente es sostenible. Aunque de manera exitosa se logren transferir innovaciones, existe la dificultad en sostenerlas de cara a otras prioridades de política, cambios de autoridades, la ausencia de financiamiento o incluso una mala evaluación de la innovación por parte del receptor, que lo lleve a desistir de apropiarse de ella (incorporarla en el ADN institucional).

La cuestión fundamental es si la innovación quedó instalada en el receptor público de manera que pueda permanecer en el tiempo. Esta puede descomponerse en dos preguntas complementarias: 1) si el proceso desarrollado logró que la innovación escalada se mantenga sin los apoyos que se generaron en el momento de la transferencia, y 2) si los programas a los cuales se transfirieron las innovaciones son sostenibles en el tiempo.

La primera pregunta se refiere a condiciones internas del proceso de escalamiento relacionadas principalmente con la efectividad de la transferencia y con la creación de condiciones en el receptor para la apropiación de esta, en el mediano o largo plazo. En otras palabras, remite a la calidad de los procesos de transferencia operativa y política, por una parte, y a la calidad y receptividad de los receptores de la transferencia, por otra. Estas condiciones se relacionan con:

- Estrategias y posicionamiento de la AE.
- Nivel de organización y de posicionamiento político de la instancia pública receptora: compromiso de sus autoridades; acceso de estos a centros de decisión; contar con una estructura formalizada y estructurada para poder operar el programa. También se incluyen en esta categoría las capacidades necesarias para gerenciar la operación del programa en el futuro, papel que es propio de los ministerios o actores de nivel más alto.
- Capacidades existentes en las unidades receptoras de la transferencia operativa, que estarán encargadas de implementar y aplicar la innovación en el trabajo directo con los jóvenes: las capacidades profesionales, la dotación de recursos, si se dispone de financiamiento para un periodo relevante, estabilidad de su personal, etc.

La segunda pregunta trata de condiciones externas relacionadas con la estabilidad de los contextos en los cuales se realiza el escalamiento, que en general dependen de las **valoraciones que tengan actores externos** sobre la institución o programa: la legitimidad ante los beneficiarios y credibilidad por parte de actores políticos y sociales. Así, el cambio de orientación política de un

⁸ La transferencia de la innovación al sector público ha sido parte de la estrategia de escalamiento que han seguido todos los proyectos estudiados del programa *entra21* en su segunda fase. Algunos de los proyectos lo han hecho desde el planteamiento original, otros han ajustado posteriormente sus estrategias de escalamiento hacia esa dirección.

gobierno o las variaciones en las prioridades de la agenda política pueden llevar a que una innovación exitosamente escalada y transferida, finalmente, no tenga continuidad en el tiempo.

En la práctica interesa indagar acerca de cómo las agencias ejecutoras pueden trabajar para crear estas condiciones claves que permiten que la innovación transferida logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano o largo plazo. Dependiendo de las características de la innovación y del contexto en que se enmarca su escalamiento, algunas condiciones cobrarán especial importancia.

La sostenibilidad dependerá entonces de la generación de aquellas condiciones que están ausentes y del fortalecimiento de aquellas que parezcan débiles. Esto significa en la práctica definir dónde y a quién hay que fortalecer, y a qué nivel. Es importante tener presente que para lograr el incremento de escala y también para asegurar la sostenibilidad de los programas que transfieran innovaciones, el fortalecimiento de las capacidades locales para innovar podría ser tan o más importante que las tecnologías en sí⁹.

3. Descripción de los Casos

Los casos estudiados son los que se presentan en el cuadro 3, en el que se indican sus respectivas coberturas en las Fases I y II de *entra21*.

Cuadro 3. Proyectos Estudiados

Proyecto	Agencia ejecutora	Cobertura Fase 1	Cobertura Fase 2 ¹⁰
<i>entra21</i>: Un proyecto laboral para jóvenes	F. Chile	716 jóvenes	7.600 jóvenes
Horizontes	SES	384 jóvenes	50.000+ jóvenes
Com.Domínio Digital	IA	432 jóvenes	3.869 jóvenes
Jóvenes con Futuro-IYF	COMFENALCO	1.100 jóvenes	7.000 jóvenes
<i>entra21</i> Fase II	ADEC	425 jóvenes	1.000 jóvenes
Capacitación Laboral de Jóvenes	CAPLAB		6.000 jóvenes

a) Proyecto “*entra 21*: Un proyecto laboral para jóvenes” Fundación Chile- SENCE (Chile)

Este proyecto fue diseñado y ejecutado por Fundación Chile (F. Chile), en colaboración con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo dependiente del Ministerio del Trabajo de Chile. En la Fase I de *entra21* (2005-2006), F. Chile capacitó a 716 jóvenes (de 17 a 29 años) de la ciudad de Santiago, principalmente en el área de las telecomunicaciones, logrando una

⁹ Sobre la base de los resultados de cuatro talleres sobre proyectos de escalamiento para pequeños agricultores, Gonsalvez (2001) plantea: “[...] es crucial conocer y comprender los principios subyacentes. En los cuatro talleres fue común mencionar el fortalecimiento de las capacidades de la gente para innovar, como un elemento importante en el incremento de escala y para sostener el impacto. Cuando se conocen los principios que están detrás de una tecnología y se mejoran las capacidades para innovar, se ayuda a que las comunidades enfrenten cambios en su entorno y problemas nuevos. Muchos piensan que generalmente se adaptan las tecnologías en vez de simplemente adoptarlas [...]”. Esto es también válido en otros contextos, por ejemplo en innovaciones para mejorar la empleabilidad de jóvenes desfavorecidos.

¹⁰ Datos basados en la ejecución de los proyectos, excepto en el caso ADEC que estaba a unos seis meses de finalizar cuando se hizo el estudio y el número de jóvenes se tomó del convenio firmado por IYF (finalmente la meta bajó a 216).

inserción laboral de 55%. El trabajo desarrollado en esta fase junto con otros proyectos desarrollados por la Gerencia de Capital Humano de F. Chile, le permitieron a esta concretar el diseño y puesta en operación del centro físico y virtual de consejería laboral “TeOrienta” (www.teorienta.cl).

En la Fase II del programa **entra21** (2008-2011), F. Chile apoyó al programa “Jóvenes Bicentenario” de SENCE, con el fin de introducir una innovación en los servicios de intermediación laboral ofrecidos por la red pública (OTEC y OMIL), consistente en proveer un servicio de intermediación **integral**, en contraposición a lo que F. Chile denomina enfoque transaccional, entendido como la modalidad centrada en colaborar al encuentro entre oferentes y demandantes de empleo, proceso que habitualmente se ubica en una Fase posterior a los servicios de formación. Por enfoque integral se entiende uno que comprende el encuentro entre oferente y demandante como una parte más de un proceso que comienza al inicio de la intervención y que se realiza articuladamente con procesos de diagnóstico del mercado del trabajo y de diagnóstico y fortalecimiento de las capacidades del joven. En la Fase II, F. Chile se vinculó con la ejecución del PJB en las regiones de Valparaíso, de O’Higgins y Metropolitana, abarcando a 5.000 jóvenes. Luego se extendió a las regiones de Coquimbo, Maule y Bío Bío, alcanzando a 7.600 jóvenes. La transferencia incluyó:

- Metodologías de detección de cambios en el mercado del trabajo y fichas descriptoras de ocupaciones relevantes.
- Portafolio virtual de evidencias.
- Servicio de consejería virtual a través del portal “TeOrienta” y un centro físico en el centro de Santiago.
- Creación de un nuevo cargo o recurso humano, un gestor laboral.
- Manual/metodología diagnóstico y orientación laboral para OTEC contratadas por SENCE y para funcionarios de dicha institución que desempeñan funciones operativas en el programa.
- Curso de gestor laboral transferidos a las OTEC en modalidad *blended*.
- Estándares para los gestores laborales.

El programa “Jóvenes Bicentenario”, que en el diseño se concibió bajo tradicionales sistemas de “compra” de capacitación a OTEC, que ofrecen todos los servicios a los jóvenes, en los primeros meses de ejecución fue rediseñado. En vez de ser un OTEC el prestador de todos los servicios, estos se fragmentaron en varios: un OTEC realizaba el diagnóstico, otro capacitaba al joven, otro intermediaba las prácticas. De este modo un mismo joven en su proceso de selección, formación e inserción, pasaba por varios OTEC. Como se verá más adelante, esto tuvo implicaciones en el avance del proyecto. La principal fue que F. Chile tuvo que adaptar la transferencia de la innovación al nuevo contexto por lo que optó por transferir de manera separada los diferentes componentes de la innovación de que disponía para el programa. En el modelo original (“TeOrienta”) el consejero acompaña al joven desde el inicio de la construcción del proyecto de vida laboral y es un recurso al que puede volver cada vez que lo necesite. Todo esto se ordena mejor cuando el OTEC es el mismo para distintas fases, pues el consejero conoce a los jóvenes con anticipación, lo que no ocurre al transferir este concepto a “Jóvenes Bicentenario”, donde el responsable va cambiando según la etapa: en la etapa diagnóstico este papel lo desempeña el profesional que hace el diagnóstico (consejero) (aunque su tarea está más focalizada en juntar intereses con oferta de cursos); en la fase capacitación, de alguna manera lo toma el formador del módulo de empleabilidad y en la fase práctica/inserción lo toma el gestor laboral.

Actualmente el proyecto, que tuvo una duración de 37 meses se encuentra en una etapa de cierre. Algunas innovaciones han sido adoptadas por SENCE; es el caso de las metodologías de diagnóstico de intereses y habilidades, los perfiles de gestores laborales, mientras que otras se encuentran en un proceso de formalización del traspaso (por ejemplo, el centro “TeOrienta”, que podría ser administrado por SENCE).

De acuerdo al informe de evaluación de impacto, el porcentaje de jóvenes ocupados pasó de 20,3% antes de participar en el programa a 50,3%, seis meses después de egresados de los cursos (porcentaje sobre una muestra de 300 jóvenes egresados). (Fuente: Informe final de evaluación de resultados del programa *entra21*)

b) Proyecto “Horizontes” Fundación SES/Ministerio del Trabajo (Argentina)

Este proyecto fue ejecutado por la Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad), en colaboración con el Ministerio del Trabajo. En la Fase I de *entra21*, SES ejecutó el proyecto “Navegar Sur”, el cual capacitó a 384 jóvenes y permitió a esta fundación adquirir experiencia y conocimiento sobre los procesos de capacitación e inserción laboral de jóvenes vulnerables.

Por otra parte, en 2007, por solicitud del Ministerio de Trabajo, Fundación SES realizó un estudio diagnóstico que concluyó que existe sobreoferta de capacitación sin articulación entre los actores (institutos de formación profesional, empresarios y entes gubernamentales), intervenciones sin resultados satisfactorios y servicios que no llegan a los jóvenes de mayor vulnerabilidad. Además, en 2008 SES participó en el diseño del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (PJMMT) del Ministerio de Trabajo, de cómo asesor técnico.

Estas tres experiencias fueron determinantes para el desarrollo del proyecto ejecutado en el marco de *entra21* Fase II (2009-2011) denominado “Horizontes”, el cual se inserta dentro del PJMMT. Horizontes busca contribuir al fortalecimiento de este programa a través de servicios de entrenamiento al personal del Ministerio, las OEM e IFP, y la elaboración de material de apoyo (guías, manuales).

La transferencia incluyó:

- Metodologías de formación integral.
- Metodologías de acompañamiento a jóvenes en situación de vulnerabilidad social.
- Metodologías de vinculación con el sector empresarial.

El entrenamiento aborda metodologías de formación integral, de acompañamiento a jóvenes en situación de vulnerabilidad social y de vinculación con el sector empresarial, para ser aplicadas por personal de oficinas de empleo municipales y por docentes de instituciones de formación profesional de Argentina. “Horizontes” tiene una duración de 32 meses, y debe finalizar en septiembre de 2011. Considerando la formulación original de “Horizontes”, este no ha incurrido en grandes cambios o modificaciones importantes.

Un aspecto importante a resaltar es que la Fundación SES colaboró en el diseño del PJMMT y desde entonces cumple funciones de asesoría técnica al programa, a través de canales formales definidos por el Ministerio de Trabajo.

A diferencia de los demás proyectos analizados, en el caso de SES no necesariamente todo joven debía pasar por un mismo proceso de formación e inserción, sino que podía optar por reinsertarse al sistema educativo formal, acceder a una práctica laboral, iniciar un emprendimiento, etc.

Las metodologías de formación integral, de acompañamiento a jóvenes en situación de vulnerabilidad social y de vinculación con el sector empresarial fueron adoptadas por el Ministerio desde la etapa de diseño del PJMMT. En aquellos territorios donde no opera “Horizontes”, es decir, donde las OEM no son capacitadas por SES o sus organizaciones socias, estas tareas son delegadas a diferentes universidades contratadas por el Ministerio.

Actualmente, el proyecto se encuentra en sus fases finales, concretando las metas cuantitativas¹¹. A finales de 2010, se habían intervenido 100 OEM y se había superado la meta de jóvenes adheridos al programa en un 136%. Se espera que la transferencia de las metodologías, validadas y ajustadas por SES con un número acotado de OEM e IFP, sean posteriormente transferencias a la totalidad que funcionan en el país. Esta transferencia estaría a cargo del PJMMT. No obstante no ser indispensable la Fundación SES para dicha transferencia, SES en el proceso de su intervención ha identificado otras necesidades de fortalecimiento que han interesado al PJMMT, para seguir profundizando en el modelo desarrollado. Ambas instituciones han firmado un convenio marco que da continuidad al actual trabajo que SES desarrolla en el marco de la ejecución del PJMMT. El proyecto no contempló una evaluación de resultados finales o impacto.

c) Proyecto Com.Domínio Digital, Instituto Aliança - Secretarías estaduais de Educación (Brasil)

La agencia ejecutora de este proyecto es el Instituto **Aliança** (IA). En 2004, a partir de experiencias anteriores, el IA inicia la construcción de la tecnología educativa denominada Com.Domínio Digital (CDD), la cual fusiona su propuesta en formación humana, con dos áreas de formación técnica específica: tecnologías de la información y rutinas administrativas. El CDD está fundamentado en metodologías propias del enfoque de formación por competencias y en principios de reconocidos educadores y pedagogos como Freire, Teixeira y Morin, que ponen gran énfasis en la participación, corresponsabilidad, empoderamiento de los jóvenes y en construir itinerarios a partir de los saberes previos de los jóvenes.

Al centro de la metodología está la construcción de un itinerario formativo que tiene como eje el fortalecimiento de la identidad y la construcción de proyectos de vida. A diferencia de currículos usados en contextos formales, el itinerario constituye una herramienta flexible y dinámica para preparar a los jóvenes para el mundo del trabajo, para la vida ciudadana y para su realización personal. El CDD presenta como propuesta innovadora de educación su modelo conceptual-metodológico, el cual va más allá de capacitar para un puesto de trabajo específico, en cambio aborda el desarrollo integral del joven como persona-ciudadano-futuro profesional y su inserción,

¹¹ Las metas cuantitativas del proyecto Horizontes son el fortalecimiento de 150 oficinas de empleo municipal (OEM) y de 100 instituciones de formación profesional (IFP).

permanencia y ascenso en el mundo del trabajo. El puerto de llegada es la inserción socio-productiva.

A partir de la participación de IA en *entra21* Fase I (2005-2006) se introdujo al CDD una importante innovación: la intermediación laboral como un componente esencial del proceso de formación e inserción laboral de jóvenes desfavorecidos. En esa primera fase, CDD atendió 432 jóvenes desfavorecidos, entre 18 y 22 años, en tres municipios del Estado de Ceará. IA instaló tres núcleos de formación en dos instituciones públicas y una privada.¹²

En la Fase II de *entra21* (2008-2010), el IA presentó una propuesta para sistematizar y modelizar la tecnología desarrollada en Fase I y replicarla en diez organizaciones sociales para atender a 3.869 jóvenes (45 cohortes), en los Estados de Ceará, Pernambuco, Bahía, Minas Gerais, Sao Paulo y Río de Janeiro. Durante la ejecución del proyecto y gracias a la captación de recursos adicionales provenientes del Instituto Walmart se adicionaron como instituciones receptoras del modelo diez escuelas de las secretarías estatales de Educación de Pernambuco y Ceará. A diferencia de F. CHILE y SES, el proyecto Fase II de Aliança no se insertó en un gran programa de gobierno. Su estrategia consistió en ofrecer a las secretarías estatales de Educación, replicar su tecnología educativa CDD en escuelas públicas, en un arreglo donde el costo para las secretarías era mínimo, en tanto los recursos financieros eran provistos principalmente por Walmart y el *know how* era proporcionado por IA.

Actualmente, IA ha completado el proyecto de la Fase II como una réplica del modelo CDD instalando núcleos en 31 escuelas públicas (16 en Ceará y 15 en Pernambuco) y 10 organizaciones sociales. Al comparar el comportamiento y los resultados del CDD entre uno y otro receptor una de las conclusiones es que instalarlo en la escuela tiene un menor valor de inversión económica, mayor posibilidad de sostenibilidad, mayor nivel de deserción y menor índice de inserción.

A la fecha de realización de este estudio, la Secretaría Estadual de Ceará está satisfecha con los resultados del piloto y ha decidido adoptar el modelo CCD. IA se encuentra en una fase de planificación de la transferencia a esta Secretaría, la cual se encargará de la adaptación e incorporación gradual a sus escuelas públicas, para así poder ofrecer este servicio a todos los jóvenes egresados (o próximos a egresar) de ellas. En este marco, tiene programada la realización de un seminario internacional sobre procesos de transferencia y escalamiento, a realizarse antes de finalizar 2011.

d) Proyecto “Jóvenes con Futuro-IYF”, Alcaldía de Medellín/Comfenalco (Antioquia, Colombia)¹³

El proyecto fue ejecutado por Comfenalco Antioquia por encargo de la Alcaldía de Medellín. Entre 2003 y 2006, en *entra21* Fase I se ejecutó el programa “Joven Competitivo para el Empleo

¹² Finalizada la intervención, ninguna de estas instituciones continuó utilizando las tecnologías educativas del CCD. Se podría decir que se usaron como brazos operadores, mas por diseño no se concibió hacerles la transferencia.

¹³ Para un análisis detallado de este caso ver “Sistematización del Programa Jóvenes con Futuro” disponible en www.iyfnet.org.

Sostenible” (JCES). Este programa benefició a 1.100 jóvenes y fue cofinanciado por la IYF, Comfenalco Antioquia, la Red de Entidades que Capacitan para el Empleo (Red ECE) y la Alcaldía¹⁴.

Sobre la base del programa JCES, en 2006 la Alcaldía de Medellín diseñó e implementó el programa “Jóvenes con Futuro”, pero a diferencia de JCES le dio un enfoque de inclusión social, más que de inserción laboral.

En 2007, se firmó un convenio de cooperación entre la Alcaldía de Medellín, la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia e IYF. El propósito de este convenio era adicionar el componente de inserción laboral al programa “Jóvenes con Futuro” (JcF), el cual había iniciado su implementación el año anterior. La administración del convenio fue delegada a Comfenalco Antioquia. El objetivo principal de este convenio era generar efectos demostrativos y aprendizajes en materia de prestación de servicios de intermediación e inserción laboral de jóvenes, incorporando el uso de sistemas de información que pudieran ser incluidos en la formulación de una política municipal de empleabilidad juvenil. Las metas del convenio de cooperación eran 7.000 beneficiarios en un plazo de 24¹⁵ meses, de los cuales, 50% debía lograr la inserción laboral.

Luego de la firma del convenio en 2007, en la práctica el programa JcF se dividió en dos subprogramas operados por dos instancias diferentes: un subprograma lo operó la Oficina de Jóvenes con Futuro de la Alcaldía, y el otro lo operó Comfenalco, por encargo de la Alcaldía e IYF. Ambos subprogramas tenían iguales requisitos para los beneficiarios pero énfasis distintos. El subprograma JcF-Alcaldía tenía un enfoque de inclusión social y el subprograma JcF-IYF incorporaba adicionalmente un enfoque de inserción laboral.

El convenio JcF-IYF finalizó en 2009. En general el proyecto cumplió con sus indicadores principales: en cuanto a número de beneficiarios llegó a los 7.193, un poco por encima de los 7.000 propuestos; su tasa de deserción fue de 26%. El total de jóvenes certificados en la cohorte I y II fueron 5.500 de los cuales a la fecha de cierre (julio 31 de 2009) se logró una inserción de 1.759 (31,9%).

La Alcaldía de Medellín continuó la operación del programa JcF incorporando servicios de intermediación laboral, y la exigencia a las entidades de formación operadoras del programa, de cumplir con una tasa de inserción laboral de al menos 23%, pero no en la forma desarrollada en el proyecto; es decir, no se hace centralizado a través de profesionales especializados en esta función, quienes bajo el convenio *entra21*, estaban ubicados en una Unidad de Intermediación Laboral instalada en Comfenalco. Actualmente opera un modelo descentralizado donde cada entidad a cargo de la formación es responsable por la inserción laboral, a través de sus propios equipos de trabajo, pero con el apoyo del programa JcF. Un dato interesante es que desde 2010 la Alcaldía puso en funcionamiento “Puntos de Intermediación Laboral” (PIL), los cuales brindan servicios de intermediación laboral pero que no corresponden a las metodologías del escalamiento realizado, ni son especializados en jóvenes. Sin embargo, sí se beneficiaron de uno de los desarrollos o productos gestados bajo *entra21*: el sistema de información que había sido desarrollado y perfeccionado en el marco del convenio con *entra21*, el cual fue adoptado para los PIL (actualmente se está tramitando

¹⁴ El financiamiento y vinculación de la Alcaldía no fue significativo pero sí cofinanció con aprox. US\$50.000.

¹⁵ Finalmente extendido por seis meses más para un total de 30 meses.

ante el Concejo Municipal el Acuerdo 355 que dejaría instalado un sistema de información laboral que articule a todos).

Actualmente, en cohortes posteriores al convenio con **entra21**, JcF ha conservado elementos del modelo: la inserción laboral sigue siendo un componente y tiene sus indicadores dentro de los contratos que hace con las ECAP; en las convocatorias y exigencias a las ECAP se han incorporado estándares de **entra21**, incluyendo, por ejemplo, aprendizajes sobre animación socio-laboral y formación en habilidades para la vida (valiéndose de la guía); su oferta de formación sigue buscando responder a necesidades del mercado (ha contratado con la Universidad EAFIT un estudio, con un costo de unos US\$150.000 que dará información sobre tendencias del mercado y necesidades de formación); han realizado reuniones con antiguos ejecutores (concedores de los elementos del modelo) y con nuevos ejecutores para transferir el *know how*; hoy han cobrado fuerza nuevos perfiles profesionales como el de gestor laboral, y profesionales para acompañamiento psicosocial.

Por otra parte, la cobertura ha continuado expandiéndose, alcanzando hoy a cerca de 30.000 jóvenes.

e) Proyecto “entra21 Fase 2, ADEC – Municipalidad de Córdoba” (Córdoba, Argentina)

El proyecto es ejecutado por la Federación Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). En la Fase I de **entra21**, ADEC ejecutó el proyecto “Preparando Jóvenes para Entrar al Nuevo Mundo del Trabajo”. Los elementos más importantes de este proyecto fueron: mecanismos de focalización y selección, formación integral en contenidos técnicos y no técnicos, pasantías y servicios de inserción laboral. La iniciativa permitió capacitar entre 2005 y 2007 a 425 jóvenes de entre 18 y 25 años provenientes de hogares de escasos recursos, de los cuales 58,2% se insertó en un empleo formal y 10% retornó al sistema educativo formal para concluir sus estudios.

En la Fase II del programa **entra21** (2010-2011) se tiene como propósito comprobar el impacto del modelo en la tasa o calidad de la inserción laboral de 1.000 jóvenes¹⁶ de la provincia de Córdoba, provenientes de familias con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, que no tienen acceso a los servicios de formación e inserción laboral que ofrece el sector público por haber terminado la educación secundaria o porque superan la edad límite para estos programas nacionales. (ADEC, 2009).

Por esta razón, contempló dos tipos de beneficiarios: jóvenes de entre 17 y 29 años que han completado los estudios de nivel secundario y jóvenes de entre 25 y 29 años que han desertado del sistema educativo formal, en ambos casos desempleados o insertados en empleos precarios (ADEC, 2009).

Se espera que a diciembre, mes proyectado de cierre, el proyecto posibilite aprender de los desafíos que implica llevar el modelo implementado en la primera fase de **entra21** a una mayor escala, bajo un esquema de mayor involucramiento de instancias públicas al nivel municipal y provincial, con estrategias directas de transferencia a estos entes territoriales y conservando su calidad y resultados positivos (ADEC, 2009).

¹⁶ Finalmente la meta bajó a 216 jóvenes.

En esta segunda fase se proponía desarrollar dos líneas de acción que se complementan: 1) la transferencia de capacidades para implementar el modelo en alianza del sector público con el sector privado, ONG y entidades de formación¹⁷, y 2) la prestación de servicios integrales para la empleabilidad juvenil para 1.000 jóvenes de la ciudad de Córdoba. Sin embargo, las metas del proyecto han sufrido cambios debido a varios factores, siendo los más importantes: el incumplimiento de los compromisos por parte de la Municipalidad; cambios en el entorno político y económico de la región; y subestimación de los tiempos requeridos para ejecutar procesos donde intervienen muchos actores. Los cambios más importantes son: el número de beneficiarios bajó de 1.000 a 216 jóvenes; para la segunda cohorte el índice de jóvenes derivados a pasantías laborales baja de 85 a 65%; la transferencia se centrara en la Oficina de Intermediación de la Provincia operada por la Fundación Banco de Córdoba, no en la Municipalidad como estaba previsto originalmente; la provincia asume el compromiso de gestionar, conjuntamente con el Comité de Planificación Estratégica de Córdoba, acciones orientadas a la sostenibilidad o réplica del modelo **entra21** dentro de las políticas públicas.

La innovación de la propuesta para los gobiernos provincial y municipal, que apunta a una formación técnica de calidad orientada a las demandas del mercado y servicios de intermediación está centrada en:

- Disposición de herramientas y dispositivos orientados a la oferta de servicios de formación técnica de calidad orientada a las demandas del mercado e intermediación laboral para la población juvenil desfavorecida.
- Creación de un método de trabajo consensuado que permita la coordinación de las diferentes funciones de los ejecutores.

El periodo de ejecución del proyecto es de 16 meses. Una de las metas planteadas en el modelo original es generar una nueva ley para ofrecer estos servicios integrales a más jóvenes después del año 2011, cuando el proyecto caduca.

La unidad ejecutora del proyecto se constituyó en julio de 2010. Aunque originalmente se planificó el trabajo con tres cohortes de beneficiarios, se espera que solo se tengan dos cohortes, para 216 jóvenes en total y, por tanto, no es posible alcanzar la meta de 1.000 jóvenes. Los servicios de intermediación laboral no se han podido concretar satisfactoriamente. De la primera cohorte solo 50% de los jóvenes recibió servicios de intermediación laboral. Una de las grandes debilidades de los receptores es su poca capacidad para gestionar la inserción laboral de los jóvenes del proyecto; los funcionarios de las OME no disponen del tiempo suficiente para ejecutar con calidad las actividades que el modelo propone. La unidad ejecutora del proyecto tuvo que coadyuvar en esta tarea para los jóvenes de la primera cohorte. Para la segunda cohorte, la administración provincial ya ha asegurado la disposición de recursos humanos y técnicos propios para esta función, que será asumida por la Oficina de Empleo de la Provincia.

¹⁷ Serán beneficiarios en la primera línea de acción técnicos del Área de Capacitación y Formación Profesional de la Municipalidad de Córdoba, técnicos de tres Oficinas de Empleo, y directores y docentes de diez Institutos de Formación Profesional.

f) Proyecto “Capacitación Laboral de Jóvenes”, Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB), Perú.

La agencia ejecutora del proyecto es el Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB). Entre 1996 y 2007, CAPLAB desarrolló en conjunto con los Ministerio del Trabajo y de Educación, y con el apoyo de la Cooperación Suiza (COSUDE), el “Programa de Formación Laboral”, que desarrolló un método de análisis del mercado laboral y se basa en el enfoque de competencias. En 2007 IYF sugiere a CAPLAB implementar este modelo de trabajo exitoso en localidades rurales de Perú, dado que hasta ese momento funcionaba solamente en regiones urbanas.

En abril de 2008 CAPLAB se incorporó a la Fase II de *entra21*, con apoyo de COSUDE como aporte de los fondos de contrapartida (*match*), con el objetivo de adaptar la metodología de intermediación laboral a la realidad rural, mediante la creación y la implementación de tres “Centro de Recursos, Información e Innovación para el Ámbito Rural” (CRIAR). A mediados de ese año, de manera inesperada COSUDE retiró su apoyo a esa y otras iniciativas en Perú, lo que obligó a CAPLAB a detener la ejecución del proyecto y buscar otro socio que aportara el *match* requerido por *entra21*. En junio de 2009 la IYF y el FOMIN aceptan la incorporación el Fondo Minero Antamina como aportarte del *match*. Se establece entonces un nuevo periodo de ejecución del proyecto, entre octubre de 2009 y marzo de 2011, y además se rebajan las metas de número de jóvenes y fondo de donación y contrapartidas. El proyecto reformulado comenzó a implementarse en noviembre de 2009 con una duración de 18 meses. CAPLAB implementó los CRIAR en alianza con un Instituto Superior Tecnológico (IST) en el caso de Huaraz y con el propio Gobierno Local en el caso de Carhuaz. El funcionamiento de los centros comenzó en enero de 2011.

La metodología del CRIAR consiste en conectar a los jóvenes usuarios con programas y servicios que brindan capacitación técnico-productiva, laboral y de desarrollo personal y apoyar la inserción laboral y productiva. A decir de CAPLAB, se busca “brindar mayor apertura a la población juvenil para que cuente con información, orientación y asesoría”. Los servicios ofrecidos son:

- Vinculación de los jóvenes con entidades de capacitación, a través del contacto con centros de formación superior y la entrega de información sobre cursos y carreras que brindan y la organización de talleres de orientación vocacional, mejoramiento de la producción, capacitación y asesoría sobre emprendimiento, entre otros temas, en alianza con entidades de capacitación.
- Acceso a conocer oportunidades del mercado laboral y productivo, a través de la entrega de información sobre el mercado productivo de la región (precios de insumos, productos, servicios, proveedores) y de información sobre mercado laboral de la zona (ofertas de prácticas y empleo).
- Acceso a tecnologías de información para la búsqueda de datos informativos, acceso a material didáctico según área productiva y gestión de información sobre tecnologías en áreas productivas relevantes, que faciliten la innovación.

Los usuarios del CRIAR son jóvenes, mujeres y varones de las zonas rurales, pequeños productores de la provincia y mujeres y varones en edad de trabajar que requieran del servicio. Se da énfasis al trabajo con los jóvenes.

Desde mayo de 2011 el CRIAR de Carhuaz ha respondido a 213 solicitudes, y el de Huaraz a 598¹⁸. El diseño final de la metodología del CRIAR y la gestión para su incorporación en el IST y en el Municipio de Carhuaz, exigieron más esfuerzo de lo planificado. No existía conocimiento previo entre CAPLAB y las organizaciones con quienes se iba a operar la transferencia. En el caso del Municipio de Carhuaz, hubo además un cambio de alcalde en el periodo de funcionamiento del proyecto. La nueva administración municipal de todas maneras apoyó la continuidad de la iniciativa.

La propuesta de continuidad de los CRIAR incluye la creación de un Comité Consultivo Interinstitucional (CCI), instancia en la que participan la institución en la que funciona el CRIAR, y que cuenta con la participación de organismos relevantes (ejemplo: asociaciones productivas de la zona) y del propio CAPLAB. Esta instancia se formaliza mediante un convenio de colaboración. A junio de 2011, en la Municipalidad Provincial de Carhuaz se encuentra constituida una oficina para los temas de empleabilidad. En el caso del IST, se están gestionando con el Ministerio de Educación el financiamiento para un profesional permanente para el CRIAR.

4. Oferta e Innovación

¿Qué buscan escalar los proyectos?

Las experiencias analizadas se pueden ubicar, en la clasificación de enfoques de escala de Coffman (citado por GEO, 2011) como escalamiento de **tecnologías o habilidades**, es decir, se persigue “incrementar el número de personas o lugares que utilizan o aplican una tecnología, práctica o enfoque”. Coffman (citado por GEO, 2011) entiende “tecnologías o habilidades” como “productos, herramientas, técnicas o prácticas”. En este caso, específicamente, se trata del escalamiento de prácticas y herramientas metodológicas que han sido aplicadas por la AE, en la mayoría de casos en la experiencia de la Fase 1 de **entra21**.

Principalmente, se trata de metodologías que apuntan a mejorar la inserción laboral de los jóvenes vulnerables. En este sentido se despliegan, en las experiencias analizadas, una serie de metodologías específicas para el diagnóstico del mercado laboral, para orientación laboral y desarrollo psicosocial de los jóvenes y para vinculación con empresas, procurando desarrollar procesos de intermediación laboral de carácter integral. En contraposición a los modelos convencionales que enfatizan el encuentro entre oferente y demandante, esta integralidad incorpora como elementos fundamentales para diseñar el proceso de inserción, tanto el proyecto de vida del joven como las características de su entorno y asume que la responsabilidad principal del éxito del proceso radica en el propio joven (no obstante, como parte de la transferencia se contempla el fortalecimiento de capacidades de quienes apoyan a los jóvenes en estos procesos).

Al escalar estas metodologías, la AE se enfrenta al desafío de preservar sus elementos claves en el nuevo contexto programático o territorial. Surge entonces la necesidad de no desvirtuar la

¹⁸ Dato al 30 de abril del 2011.

metodología, pues ello significaría desvirtuar los efectos que la hicieron exitosa en fases piloto. Por eso es importante saber cuáles son los elementos no negociables que constituyen el **núcleo** de lo que se escala.

En los casos estudiados se pudo observar que este núcleo contiene dos elementos: Un “principio rector” y una o varias técnicas que son la forma concreta de aplicar ese principio. Para comprender de manera precisa qué es lo que se escala, deben mirarse ambos elementos.

Por **principio rector** se entiende un enfoque que orienta la acción de la AE en la ejecución del proyecto de escalamiento y que está más o menos relacionado con su visión y misión institucional, pudiendo llegar a coincidir con éstas. En los casos en estudio, la definición de este principio rector es diversa y tiene matices que van desde una definición más política a una definición centrada en la técnica. Así, por ejemplo, Fundación SES define su principio rector como el “derecho al trabajo y el empoderamiento de los jóvenes”; Instituto Aliança (IA) se guía por el principio de que “los jóvenes son la solución, no el problema”; Fundación Chile expresa como lo central de su propuesta el “lograr la integralidad de la intermediación laboral”, contraponiéndolo a un modelo que definen como “transaccional”, y se enfoca en mejorar la productividad y competitividad del joven (el caso de ADEC es similar); “Jóvenes con Futuro” lo define desde la necesidad de inclusión social de los jóvenes y el abrir alternativas de vida, lo que se expresa en el lema “ser bueno sí paga”.

¿Qué buscan escalar los proyectos?:

Herramientas metodológicas que apuntan a mejorar la inserción laboral de los jóvenes vulnerables a través de servicios de formación y de intermediación laboral de carácter integral.

Las técnicas son la traducción concreta de este principio rector y son aquello que de manera visible, caracteriza la intervención de la AE. Estas técnicas configuran la expresión concreta de la innovación que se transfiere durante el escalamiento. Pero no se debe perder de vista que se sostienen en los principios rectores señalados y mirar las innovaciones y su transferencia de manera independiente, entrega una visión parcial de lo que realmente ocurre en el proceso de escalamiento. Por ejemplo, CDD cuenta con un completo set de herramientas sistematizadas para apoyar la implementación del programa, todas necesarias dentro de su enfoque, pero algunas de las cuales pueden parecer superfluas si se mira desde un enfoque diferente (ejemplo: uno menos ligado al desarrollo personal del joven y más focalizado en su productividad laboral); en este mismo caso, la visión del joven que subyace en CDD determina que el éxito de la transferencia exige no solo la comprensión intelectual de la metodología por parte de los educadores, sino también su capacidad de desplegar habilidades emocionales.

En casi todos los casos revisados las innovaciones escaladas no sufrieron modificaciones sustanciales respecto de su diseño original durante el proceso de escalamiento (no obstante, otros aspectos de la planificación del escalamiento sí fueron alterados, lo que se verá en los siguientes capítulos). La excepción es el caso de F. Chile, donde si bien se mantuvieron en su mayor parte las herramientas metodológicas que componen la innovación, no se mantuvo el principio de integralidad en la intervención. Por otra parte, una vez finalizado el proyecto de escalamiento

(*entra21* Fase II), en algunos casos la forma que tomó la innovación al ser adoptada por el organismo público difiere del diseño original. En el caso de Comfenalco, la Alcaldía de Medellín finalmente privilegió la inserción laboral como medio para lograr la inserción social, de acuerdo al enfoque de *entra21*, pero no es claro que adopte sus técnicas específicas. En el caso de F. Chile se dio la situación inversa: SENCE incorporó separadamente algunas de las herramientas metodológicas, pero no adoptó el principio de integralidad. En el caso del IA, la innovación no sufrió cambios de importancia al ser replicado por las organizaciones *hospedeiras*, pero está por verse qué modificaciones resultarán del proceso de transferencia a la SEDUC, actualmente en curso. En el caso de SES, el Ministerio adoptó la innovación sin diferencias sustanciales respecto del diseño original.

¿Cómo se posiciona la AE para sumar al aliado público al proyecto de escalamiento?

Según lo observado, el reconocimiento de la AE como un posible socio no solo depende de su *expertise* técnica y de la posibilidad que su “oferta” (la innovación) representa para hacer más eficientes o para agregar calidad a los procesos que el receptor público ya desarrolla, sino también de la compatibilidad con el aliado público a nivel de “principio rector”, independientemente de cuál sea este, ya sea el mejoramiento de la competitividad del país, la reivindicación de derechos, el desarrollo personal de los jóvenes, mejorar la seguridad ciudadana o cualquier otro.

Si bien siempre se requiere al menos de un grado mínimo de complementariedad para que la relación se establezca, la situación respecto a este aspecto varía considerablemente entre los casos analizados. Por un lado, SES y el Ministerio del Trabajo muestran una complementariedad alta y explícita en torno al tema de derechos, “hablan el mismo idioma” y para ambos este “principio rector” es muy cercano a su misión, está en su ADN institucional. Así, SES no “vende” al Ministerio la innovación (de hecho, le incomoda usar esta terminología) sino que esta aparece como un elemento más concordante con una relación entre ambas instituciones que trasciende el proyecto. En el caso de Aliança, la relación que finalmente se ha establecido con la SEDUC se ha facilitado, entre otras cosas, por la coincidencia en la visión de ambas entidades acerca de los jóvenes (IA señala como un elemento que facilitó la relación el hecho de que sus contrapartes en la SEDUC “son pedagogos”), situación que no se produjo en la medida suficiente con las secretarías de Educación de otros Estados. En los demás casos la complementariedad no es explícita y su vinculación a la misión de cada institución es mucho menos estrecha.

Oportunidad del Escalamiento

La oportunidad del escalamiento, es decir, por qué y dónde ocurre, se explica por la conjunción de varios factores: Visión común del problema/necesidad, entre el Estado y la AE; coincidencia de agendas entre el Estado y la AE; existencia de capital de prestigio de la AE; disponibilidad de financiamiento externo para implementación de la innovación; Presencia de IYF.

Visión común del problema/necesidad entre el Estado y la AE

En los casos analizados, puede observarse que la demanda surge de un diagnóstico previamente existente respecto de la necesidad de abordar el problema de la inserción laboral para jóvenes o bien, respecto de la insuficiencia de los enfoques y metodologías en uso para abordar ese tema. El inicio del proceso depende de la medida en que el actor

estatal y la AE compartan definiciones acerca del problema, su importancia, sus causas probables y los alcances de sus consecuencias.

En los casos estudiados, existían diagnósticos relativamente acabados acerca del problema de la empleabilidad juvenil y, en la mayoría de los casos, se estaban implementando o diseñando programas nuevos para abordar esa problemática. En el caso de SES y F. Chile, la demanda se configura porque el Ministerio del Trabajo comienza programas nuevos (PJMMT y Jóvenes Bicentenario, respectivamente). En el caso de Comfenalco, ocurre algo similar pero a nivel de un gobierno local, la Alcaldía de Medellín. En el caso de Aliança existía un diagnóstico respecto de las condiciones de vulnerabilidad de los jóvenes en el nordeste brasileño.

Coincidencia de agendas entre el Estado y la AE

La coincidencia de agendas entre los actores nace por un acuerdo básico acerca de la definición del problema a abordar, pero tiene dos elementos adicionales.

Por un lado, debe existir compatibilidad entre la demanda y el principio rector de la AE, ya que este último articula el modelo de negocios de la AE. En los casos analizados, esto se expresa, por ejemplo, en una definición común respecto a la manera de trabajar con los jóvenes vulnerables bajo un enfoque de derechos (SES), en el interés en masificar herramientas metodológicas innovadoras en el campo de la intermediación laboral (F. CHILE) o en la concordancia entre los lineamientos de política de la Secretaría Estadual de Ceará para la transición escuela-trabajo de los jóvenes y los principios rectores de Instituto Aliança, subyacentes al diseño de Com.Domínio Digital.

Por otro, debe darse una coincidencia en cuanto a las estrategias utilizadas. Así, Fundación SES tiene como una de las características de su estrategia la búsqueda de la incidencia en las políticas públicas, mientras el Ministerio del Trabajo buscaba precisamente un socio con conocimiento reconocido para el diseño de una política con jóvenes o, en el caso de Chile, Fundación Chile tiene, como parte de su modelo de negocio, masificar las innovaciones, mientras que el Ministerio del Trabajo necesita implementar un programa de alcance e impacto masivo. Si bien siempre el objetivo de inserción laboral del joven define los proyectos, en estos dos casos en que el receptor público es el Ministerio del Trabajo, el mayor énfasis está puesto en la vinculación con el mercado laboral, mientras en el caso de Aliança, en el que el receptor es la Secretaría Estadual de Educación, el énfasis puesto en el desarrollo personal y social es mucho más marcado. Por otra parte, cuando los receptores han sido municipios, que a diferencia de los ministerios no tienen un área específica de atención (por ejemplo educación, empleo o desarrollo social) vinculada a su misión, fue más difícil lograr esta compatibilidad: en el caso de Comfenalco se sostuvo una tensión permanente entre inserción social *versus* inserción laboral, mientras que el caso de la Municipalidad de Córdoba, esta terminó abandonando el proyecto.

Existencia de un capital reconocido de la AE

Por un lado, la AE tiene un **capital de prestigio** producto de intervenciones anteriores. Son, sin excepción, organizaciones que tienen una *expertise* reconocida en su área y en la creación y difusión de metodologías de trabajo que son atingentes al problema identificado.

En segundo lugar, son instituciones que **poseen y gestionan una red de contactos** que resultan atractivos para los entes gubernamentales. Al responder a la pregunta acerca de por qué trabajan con estas organizaciones, las respuestas de los aliados públicos señalan la experiencia, el prestigio, los saberes que estas instituciones poseen y también antecedentes positivos de trabajo conjunto. Las redes de contacto personal, en todo caso, se dan fundamentalmente a nivel de los equipos y responsables técnicos y no de las máximas autoridades de cada organismo.

Por otra parte, las AE aportan agilidad administrativa, que es valorada por los gobiernos.

Oportunidad de financiamiento externo

La posibilidad de acceder a financiamiento externo canalizado a través de la AE facilita el inicio del escalamiento en varias formas. Por una parte, evita imponer al aliado público costos adicionales significativos asociados a su decisión de participar en el proceso de escalamiento. De otro lado, es un incentivo para el aliado público en la medida que esas fuentes externas permitan financiar actividades que sus normas de ejecución presupuestaria no le permiten solventar, por ejemplo sistematización de aprendizajes, difusión o conferencias. Por último, empodera a la AE frente al aliado público, poniéndola en un plano de mayor igualdad y permitiéndole relacionarse con él con independencia financiera.

Presencia de IYF

La presencia de la IYF como socia de la AE aparece en los casos estudiados como un aporte a la decisión de los aliados públicos de iniciar el proceso de escalamiento en conjunto con la AE, fundamentalmente por dos razones: por una parte, por el prestigio que la Fundación aporta, que da respaldo a la AE y, por otra, por posibilitar el ser parte de una iniciativa más amplia, de carácter regional. Esto último es especialmente destacado por los organismos estatales. Estas características contribuyen a disminuir la incertidumbre del escenario y fortalecen, por tanto, la base para el desarrollo de una relación de confianza y cooperación.

5. Estrategias y Receptores

En el marco de este estudio la **estrategia** se entiende como la descripción de las rutas que siguen el proceso de transferencia de la innovación. En todos los casos estudiados, la estrategia incluye la **transferencia** de la innovación, a uno o más **receptores**. Cabe recordar que la transferencia comprende dos niveles: operativo y político (ver “Marco Conceptual”).

Estrategias

En todos los casos estudiados se buscaba un aumento cuantitativo de jóvenes atendidos, pero mediante diferentes vías. De acuerdo a la taxonomía de Uvin y Miller (1996), en los seis casos se trata de un escalamiento de tipo cuantitativo, esto es, aquel donde lo que se busca es “un incremento en el tamaño de un programa por extensión de su cobertura o de su extensión geográfica” (Uvin y Miller, 1996). Las diferencias se dieron en las vías utilizadas.

La principal vía de escalamiento contemplada en el diseño de los proyectos fue la **integración**, es decir, las metodologías, después de mostrar sus bondades y su potencial, son integradas a

estructuras o programas existentes, generalmente programas públicos. La excepción es la experiencia de Aliança, donde la vía de escalamiento fue originalmente la **replicación**, es decir, cuando un modelo exitoso es repetido en otros lugares, aunque el IA finalmente también optó por la integración del modelo a los servicios de las escuelas de las secretarías estatales de educación, aprovechando la red pública de educación para alcanzar a más jóvenes.

En la mayoría de los casos, desde el inicio se planteó transferir el modelo a un ente público buscando que lo adoptase, se lo apropiase de forma sostenible¹⁹. La experiencia de Horizontes-SES es la más completa en este sentido, dado que la transferencia de las metodologías de trabajo con jóvenes estuvo incorporada desde el comienzo de la intervención, tanto a nivel operativo como político. La idea inicial detrás de esta estrategia técnico-política de transferencia parece ser el considerar que ésta es una acción que se despliega durante todo el curso del proyecto, partiendo por la fase de diseño y que no constituye una fase aparte, sino más bien un desafío transversal. El hecho de que el objetivo de incidir en las políticas públicas sea parte del ADN de Fundación SES, parece explicar la incorporación de acciones políticas de transferencia al Ministerio desde el inicio del proyecto, en una medida mucho mayor que en los demás casos. Fundación Chile siempre se planteó transferir políticamente a SENCE, empeño que mantiene aun después de terminado el plazo del proyecto, pero también está explorando receptores alternativos, tanto públicos (Ministerio de Educación) como privados. Los proyectos de Comfenalco, ADEC y CAPLAB contemplaban transferir a Municipios. En el otro extremo, en el caso de Aliança la transferencia estaba enfocada a organismos privados (ONG), solo en la última fase de la intervención la AE se ha planteado explícitamente la necesidad de transferir políticamente el modelo a un organismo público para asegurar la sostenibilidad, proceso que en la actualidad se está iniciando con la Secretaría Estadual de Ceará.

Gráfico 3. Escalamiento Típico de los Proyectos *entra21*



¹⁹ Aunque no siempre este planteamiento se acompañó de la planificación necesaria.

Planificación y Supervisión de la Transferencia

La transferencia de la innovación está incorporada de manera heterogénea en la planificación de los seis proyectos estudiados.

La transferencia operativa es incorporada en la mayoría de los proyectos de manera más o menos explícita en sus marcos lógicos, ya sea como un componente específico del proyecto con sus propios indicadores (SES, ADEC), como una actividad específica dentro de algún componente de producción (F. Chile) o como actividades dentro de un componente de “gestión” (Aliança, CAPLAB). Además, los marcos lógicos incluyen indicadores de fortalecimiento de capacidades de los receptores (personal capacitado, infraestructura implementada, manuales o instrumentos desarrollados, programas de supervisión realizados, etc.) en distintos niveles de objetivos, especialmente a nivel de propósito.

La transferencia política en general no está explicitada en las actividades planificadas, pero en la mayoría de los casos se refleja, también de manera heterogénea, en los indicadores del marco lógico, especialmente a nivel del **fin**, o de los sistemas de monitoreo. Por ejemplo ADEC incorpora indicadores que apuntan al financiamiento de la innovación en los receptores públicos; F. Chile tiene como un indicador a nivel de **fin** cuáles “políticas públicas de capacitación e intermediación laboral incorporan el modelo desarrollado”, similar al caso de CAPLAB con la diferencia que en este caso se refiere a la incorporación del enfoque de competencias y la articulación con el mercado como parte de los principios de las acciones de capacitación de gobiernos locales y organismos de capacitación.

Sin embargo, en general se observa que si bien en la planificación y en los sistemas de monitoreo se incorporan indicadores para la transferencia, los esfuerzos de supervisión se enfocan fuertemente hacia el seguimiento del avance cuantitativo de las metas asociadas a los efectos sobre los jóvenes y, en menor medida, de la transferencia operativa, en desmedro de ésta y de la transferencia a nivel político. El análisis de casos muestra que la transferencia de la innovación, si bien se relaciona con los resultados cuantitativos del proyecto (es probable que una adecuada transferencia sea un factor de éxito del proyecto) constituye un problema distinto que debe ser monitoreado como un proceso en sí mismo.

Ahora bien, independientemente del nivel de planificación del proceso de transferencia y del proceso de escalamiento en general, cabe preguntarse en qué medida el despliegue efectivo de las estrategias de escalamiento, o las rutas seguidas, responde a lo planificado y en qué medida es el resultado de respuestas contingentes a dinámicas del proceso.

En el caso de Fundación SES no parece haber habido cambios importantes, sino que la ruta seguida se corresponde con lo planificado inicialmente. En la experiencia de Comfenalco no se planificó la transferencia y no hubo acciones en esta dirección; la sistematización de la experiencia (Abad) señala estas fallas y vacíos en el marco lógico y subraya que se hizo gestión operativa de las metas cuantitativas mas no gestión estratégica (política y de transferencia y apropiación). Para la Fundación Chile, por su parte, el proceso de escalamiento experimentó ajustes importantes respecto a lo planificado. En particular, F. Chile debió adaptar su cronograma varias veces a los tiempos de SENCE, que imponía los ritmos al proyecto y que sufrió un cambio de autoridades durante el proceso. Además, F. Chile debió reorientar esfuerzos para apoyar el desarrollo del PJB, incluso ejecutó directamente acciones con los jóvenes (portafolio virtual), asumiendo un papel que

no estaba previsto. El Instituto Aliança desarrolló el proyecto de acuerdo con lo planificado pero finalmente decidió cambiar su vía de escalamiento desde la réplica del modelo mediante la transferencia a una red de ONG, a la integración del CDD en las escuelas públicas, redefiniendo sus receptores principales. ADEC, ante el incumplimiento de compromisos por parte de la Municipalidad de Córdoba, incorporó al Gobierno Provincial como nuevo receptor de la transferencia.

En esta etapa de los proyectos no se pueden emitir juicios concluyentes respecto a efectividad comparada de los distintos procesos de escalamiento, debido a que, por una parte, los proyectos no tienen indicadores medidos para estos efectos, en segundo lugar, algunos proyectos aún no están terminados, y por otra parte, los primeros proyectos tuvieron una duración mucho más larga que los últimos, de manera que no se pueden comparar resultados al final del proyecto.

Sin embargo, es posible señalar que en algunos casos existen indicios que permiten afirmar que tanto la ampliación de cobertura como la transferencia se han logrado, mientras que en otros casos se da la situación contraria. El ejemplo más logrado parece ser el de Horizontes, ya que la cobertura se ha elevado por sobre los 28.000 jóvenes y, además, el Ministerio ha logrado replicar la acción de SES en lugares donde esta no opera. En el caso de F. Chile y Aliança, se ha dado un aumento de la cobertura pero la transferencia al aliado público no se ha completado²⁰. En el caso de Comfenalco, se amplió la cobertura y la Alcaldía incorporó servicios de intermediación laboral en JcF, pero no es claro que estos correspondan al modelo *entra21*. CAPLAB no presenta un aumento significativo de la cobertura de jóvenes respecto a la operación anterior en zonas urbanas, pero logró implementar la metodología en áreas rurales. ADEC no logró un aumento cuantitativo y no es clara la adopción del modelo por una contraparte pública.

Un factor común a todos los casos es la escasez de tiempo para completar los proyectos. En los casos iniciados tempranamente (SES, F. Chile, CAPLAB) se pudo suplir esta carencia extendiendo los plazos de 18 hasta más de 30 meses.

Receptores

En general, los principales receptores de las transferencias a nivel político fueron (o serán) organismos gubernamentales, en diferentes niveles de gobierno: municipal, provincial, estatal y nacional. En los niveles estatal y nacional, los receptores públicos fueron las agencias encargadas de las políticas de empleo, educación o desarrollo social. Así por ejemplo, en el caso de Chile, el receptor es el SENCE, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En Argentina, es el Ministerio del Trabajo en el caso de SES y el Gobierno Provincial y la Municipalidad de Córdoba, en el caso de ADEC. En Colombia fue la Alcaldía de Medellín. Los casos de Brasil y Perú incluyen también a receptores no gubernamentales: en el caso de Aliança, además de las Secretarías Estadales de Educación, se contempló la transferencia a ONG locales²¹; en el caso de CAPLAB, incluye a la Municipalidad de Carhuaz y a institutos públicos de formación superior (IST).

²⁰ Esto podría sugerir que la asociación de los aliados públicos con las AEs, además de la adopción de innovaciones, incidió en que pudieran ampliar las coberturas. Sin embargo esta hipótesis requiere mayor investigación.

²¹ Además, el modelo CDD fue adoptado por el Instituto Walmart (IW), adaptado para formación en comercio minorista (varejo).

Las receptoras de la transferencia operativa fueron las entidades que trabajan de manera directa con los jóvenes: los OTEC en Chile (posteriormente la transferencia se extendió a las OMIL), las OME y los IFP en Argentina, y las ECAP en el caso colombiano. En Brasil, en un comienzo fueron principalmente las ONG, pero progresivamente han adquirido mayor relevancia en este papel las escuelas públicas. El caso de CAPLAB sigue una lógica diferente al resto, pues es el único en el que no se transfiere operativamente a una entidad existente sino que se crea una nueva para atender a los jóvenes: los CRIAR. La transferencia operativa incluyó acciones de capacitación para los funcionarios de las entidades receptoras y en algunas ocasiones la incorporación de personal nuevo, la sistematización y distribución de material de apoyo, impreso y electrónico, y asistencia técnica. En el caso de CDD, cabe destacar el hecho de que en las escuelas donde se incorporaban docentes del propio establecimiento al equipo de educadores de CDD (integrado por tres educadores), la “apropiación” del modelo por parte de la escuela fue mucho más rápida y profunda, de manera que IA finalmente decidió instaurar la regla de siempre incorporar a profesores de las escuelas donde se instalaban los nuevos núcleos.

En todos los casos analizados se definieron al inicio receptores para la transferencia, de forma más o menos explícita, pues en ninguno de aquellos se previó que la propia AE se encargara de la operación a mayor escala, exceptuando JcF, donde no se definieron receptores, ni transferencia dado que se previó que la AE se equipase para operar a mayor escala. En la mayoría de los procesos, los receptores finales estaban definidos desde el comienzo del escalamiento. Las excepciones son Aliança y ADEC. En el caso de Aliança, en la Fase 1 los receptores fueron fundamentalmente ONG (organizaciones hospedeiras) y en la Fase 2 son ONG y las escuelas de las Secretarías Estaduales de Educación. Las ONG pudieron implementar adecuadamente las metodologías, pero no lograron darle sostenibilidad por su incapacidad para gestionar recursos financieros. Progresivamente IA se enfoca en las escuelas públicas como los receptores operativos, adquiriendo las Secretarías Estaduales de Educación el rol de receptores políticos.

A la fecha, la única Secretaría Estadual con la que se ha iniciado un proceso de transferencia es la de Ceará, aunque el proceso está en sus inicios, concretamente fortaleciendo el compromiso del Secretario estadual y organizando en conjunto dos seminarios para planificar la transferencia. Además, en el transcurso del proyecto, Walmart se configura también como receptor de las innovaciones y termina adaptando el modelo para la formación de jóvenes en el área de comercio minorista, en la Escola Social do Varejo. En el caso de ADEC, originalmente los receptores eran oficinas municipales de empleo de la Municipalidad de Córdoba, y finalmente será la Oficina de Empleo de la Provincia.

6. Alianzas y Arreglos

La manera en que se ordenan las relaciones entre los diferentes actores en el proceso de escalamiento, se analiza con el fin de determinar la manera en que esta organización influye en el éxito del escalamiento. Si bien se trata de una labor principalmente descriptiva y poco generalizable, debido a que los contextos institucionales son distintos en cada caso, entendemos que la importancia de explorar este tema viene dado porque una de las principales diferencias entre una iniciativa piloto y su escalamiento es la incorporación de nuevos actores y la definición de funciones que lleva asociada.

El análisis siguiente intenta dibujar la configuración más típica que toman las experiencias de escalamiento estudiadas, enfatizando los elementos en común que permitan comprender qué desafíos se enfrentan al realizar el escalamiento de un proyecto, más allá de las situaciones particulares en cada caso.

Actores y Responsabilidades Principales

Los **actores** de los proyectos analizados son las AE, el Organismo de Gobierno, la IYF y una serie de ejecutores locales, que son distintos en cada caso (OTEC, OEM, ECAP, escuelas, organizaciones de base) y son las que tienen la relación directa con los jóvenes usuarios de los programas. Cada uno de estos actores tiene un aporte específico en el proceso de escalamiento, como queda graficado en el siguiente esquema:

Gráfico 4. Configuración Típica para el Proceso de Escalamiento



El proceso fundamental para la implementación del escalamiento en las experiencias estudiadas es la transferencia de herramientas metodológicas para la inserción laboral. Por eso, el principal recurso que circula y en torno al cual se ordenan las relaciones entre los actores es la *expertise* técnica (un “saber hacer”) respecto a la aplicación de las metodologías que son escaladas.

Desde esta perspectiva, las **AE** son, en general, el principal actor debido a su conocimiento de la metodología a transferir y escalar. Estas participan en el diseño de las innovaciones y transfieren este saber al programa, especialmente, a los organismos receptores. En general, las AE operan en un “segundo piso”, lo que significa que no se relacionan directamente con los jóvenes sino que tienen un papel de asistencia técnica con respecto a los organismos locales que sí están en contacto directo con ellos.

Los **organismos de gobierno** son los responsables globales del funcionamiento de los programas en los que se integran las innovaciones. Esto implica responsabilidades técnicas, financieras y políticas. Son los receptores de la transferencia política de la innovación y quienes tienen la responsabilidad de decidir acerca de su implementación y permanencia en los programas. Por lo tanto, constituyen los actores sobre los que descansa la sostenibilidad del escalamiento.

La IYF realiza asistencia técnica global a la intervención y marca lo esencial del modelo **entra21**. Entrega y apoya el diseño de los arreglos entre instituciones que permiten el funcionamiento del programa. Brinda soporte a la intervención, pues integra al proyecto en una red de intervenciones similares a nivel regional (lo que es destacado especialmente por los organismos de gobierno) y se destaca su impulso permanente para monitorear, evaluar y levantar aprendizajes de la intervención.

Los **ejecutores locales** son los principales receptores de la transferencia operativa de la innovación, es decir, se espera que las capacidades técnicas transferidas queden instaladas en estos organismos, que son los que operan de cara al usuario final de los proyectos.

La relación más importante en este esquema es la que existe entre la AE y el organismo estatal pues aquí se realiza la transferencia metodológica efectiva. Independiente de la ruta que el escalamiento siga, se busca la habilitación del organismo estatal para que este a su vez sea quien transfiera las metodologías e innovaciones hacia los ejecutores locales, si bien es frecuente que la Agencia Ejecutora participe directa o indirectamente de este proceso.

Roles

En este esquema, los roles que cada cual asume, son:

Agencia Ejecutora: Transmite los contenidos y énfasis de la metodología hacia el organismo estatal y en ocasiones, hacia el ejecutor local. Realiza las capacitaciones, diseña los instrumentos, genera y valida los estándares, crea los productos a transferir y se relaciona desde la *expertise* técnica con los otros actores. También aporta recursos de donantes y agilidad administrativa, que es muy valorada por los organismos públicos.

Organismo Estatal: Genera y sostiene el marco institucional en el cual se desarrolla la transferencia (ejemplo: el programa en el cual se desarrolla la iniciativa), supervisa el desarrollo del proceso y evalúa resultados con miras a crear continuidad para la intervención.

IYF: Apoya el diseño de los arreglos entre instituciones que permiten el funcionamiento del programa, especialmente, alineando a los otros actores en función del modelo **entra21**. Brinda especialmente apoyo a la AE a fin de transmitir un capital de prestigio. Aporta financieramente y supervisa el avance de la ejecución del programa, incorporando ajustes a la intervención de ser necesario.

Ejecutor Local: En general su agenda responde al trazado que realice el organismo de gobierno²². Es quien ejecuta las acciones que considera la intervención con los jóvenes.

²² O, en caso de Alianza, la organización a cargo de la transferencia/réplica.

Cómo se Organizaron

En las experiencias estudiadas se han desplegado diferentes procedimientos para el seguimiento del proyecto y para la toma de decisiones en un abanico que va desde una estructura operativa cuasi independiente o externa (Comfenalco) hasta sistemas que formalizan y constituyen diferentes dispositivos de seguimiento (comités en diferentes niveles de la estructura de trabajo, como el caso de SES o Aliança).

En general, las diferentes decisiones y funciones (ejemplo: quién toma una decisión, monitorea y rinde cuentas respecto en determinado momento del proceso) están determinadas por los papeles y responsabilidades explicadas anteriormente, dándose de manera espontánea y no planificada un tipo de organización basada principalmente en reuniones de trabajo y seguimiento.

Los procesos revisados en general no tenían como meta el conformar unidades administrativas diferentes a las que podían inscribirse en la relación ejecutor/receptor. En los casos en que este tipo de organizaciones surgían (como en el caso de Aliança, el Consejo de Socios de la ciudad de Fortaleza) era una manera de formalizar la relación con los *stakeholders* más distantes, pero replicaban en la práctica el liderazgo de la AE, es decir, no estaban empoderados para ejecutar o transferir ellos el modelo a otros.

A partir de las entrevistas, puede afirmarse que todos los ejecutores son conscientes de la importancia que para el proyecto han tenido los vínculos informales²³ por lo que, de diferentes maneras, se *planifica de manera explícita* la gestión de las relaciones con la contraparte pública, para así mantener una relación constante y lo más estrecha posible con este.

Esto indica tres “pistas” respecto al tipo de arreglos que más convienen para un proceso de escalamiento:

- Si bien se involucran varios actores en un proceso de este tipo, la relación fundamental es la que existe entre la AE y el organismo de gobierno que es el receptor de la transferencia a nivel político. Los casos estudiados parecen indicar que la calidad de esta relación es fundamental para el éxito de la transferencia política de la innovación, incluso tanto o más importante que los resultados del proyecto (en cuanto al cumplimiento de metas o coberturas²⁴).
- Como es evidente, esta relación es crítica para la sostenibilidad del escalamiento. Puestos a elegir, la AE debe privilegiar la gestión de esta relación. Por ejemplo, en el caso que representa el logro más completo en términos de transferencia al aliado público, la relación de SES con el Ministerio podría calificarse como una alianza estratégica, lo que le permite realizar acciones que exceden el alcance del proyecto y operar como un referente

²³ Los vínculos informales son aquellos no regulados por convenios o contratos formales, sino basados principalmente en relaciones personales.

²⁴ Dicho de otra manera, un proyecto que tenga resultados exitosos en términos de su cobertura y logros de inserción, pero que no ha gestionado correctamente esta relación, tiene pocas posibilidades de sostenerse en el tiempo. Por el contrario, un proyecto donde esta relación ha sido bien gestionada tiene mayores posibilidades de permanecer en el tiempo y que las transferencias sean adoptadas, aunque sus resultados (ejemplo: en relación con las metas iniciales) no sean los esperados.

conceptual y teórico en materias de empleabilidad juvenil. Lo cierto es que SES tiene como objetivo explícito incidir en la política pública, por lo que despliega una serie de acciones tendientes a tal fin, que van desde su participación en el comité asesor del Ministerio del Trabajo, la participación en las diferentes mesas de diálogo respecto de la problemática del empleo juvenil, hasta la sistematización permanente y la difusión de aprendizajes de sus intervenciones, dirigida tanto a actores gubernamentales como a la amplia red de ONG con las cuales mantiene relaciones.

- A nuestro juicio esta tendencia a aumentar la intensidad de estos vínculos tiene que ver con que la complejidad de los desafíos del escalamiento hacen aconsejable una estructura de trabajo “orgánica”, que tiene mayor capacidad de procesar información y es más efectiva en tareas complejas, lo que es buscado de manera espontánea por los participantes del proceso.

Desafíos y Soluciones

El principal desafío consiste en la capacidad de crear, a partir de los vínculos generados, una visión compartida fundamentada en la confianza, que permita disponer de grados razonables de flexibilidad para responder en contextos cambiantes.

En relación con la confianza, esta se crea a través del compartir objetivos y proyectos en donde se da una relación de asociación que implica corresponsabilidad sobre los resultados del proceso. Por eso, el principal desafío de gestión es visualizar y abordar las asimetrías existentes originalmente entre los actores del escalamiento. La asimetría es la característica que permite definir la índole de las relaciones sociales, como medida del grado en que un miembro se impone sobre otro u otros. Así una relación asimétrica se define por una relación de dominio-dependencia que se manifiesta a través de algún grado de obediencia.

La principal asimetría, y que es propia de la estructura institucional, es la asimetría de poder. Esta asimetría es natural, dado que el organismo gubernamental es el responsable final de la intervención. Es quien define las políticas y el marco normativo en el que se desenvuelve la relación y es el que maneja el gran volumen de recursos. La relación de la AE con IYF, que le “transfiere” prestigio y su independencia financiera respecto del socio público, contribuye a disminuir esta asimetría. Otra manera de equilibrar la relación asimétrica es mediante el contacto permanente de la AE con el organismo de gobierno, para establecer puentes que permitan influir en decisiones que son importantes para el desarrollo del proyecto, tarea que se facilita cuando existe convergencia entre las instituciones a nivel de principios.

La segunda asimetría importante es la de conocimiento o *expertise*. En este caso, la AE tiene un conocimiento que el organismo estatal reconoce como deficitario. Esto es reconocido por el organismo receptor, que señala el aporte de calidad que la AE realiza. El proceso de transferencia a través de sus diversas formas, es lo que contribuye a equilibrar esta asimetría.

Estas asimetrías son las que, de hecho, hacen posible la existencia de la relación ya que permiten las complementariedades entre las instituciones que hacen que la relación sea mutuamente atractiva.

En este marco de relaciones, los principales desafíos que se presentan para el desarrollo de los proyectos en una perspectiva de escala son:

- La existencia de lógicas locales diferentes a las del gobierno central, que van desde desavenencias políticas de los gobiernos locales con el gobierno central a temores del gobierno local. El diálogo a este nivel se dificulta cuando no hay afinidad política. Por ejemplo, en los casos de SES y F. Chile, los ejecutores locales no dependen del aliado público, sino de autoridades locales, que tienen distintos grados de afinidad con el gobierno central. La solución implementada es la mantención de un dialogo estrecho entre la AE y el Gobierno, para enfrentar situaciones contingentes, como el cambio de alcaldes o una desconfianza inicial respecto a la pertinencia del programa para el municipio.
- El cambio de equipos técnicos en los aliados públicos. Las soluciones han sido diversas, incluyendo el mantener una transferencia constante que establezca esta situación, reconstruir las relaciones de confianza cuando los cambios de equipo han sido muy profundos, y hasta cambiar de interlocutor (IA en Pernambuco). En el caso de IA, ha sido muy valioso el aporte del Departamento de Relaciones Gubernamentales de Walmart, para apoyar a IA en circunstancias complejas de su relación con los gobiernos estatales. En el caso argentino, se ha debido enfrentar la situación de precariedad en los equipos locales, que ha implicado cambios en los equipos y la necesidad de recapacitar a los nuevos equipos.
- Los cambios en la manera de operar el programa (SENCE). La solución ha sido fragmentar las innovaciones, para así transferirlas separadamente.
- Las dificultades para coincidir los tiempos de la transferencia con los ritmos y tiempos de los programas estatales, cuya temporalidad, ha significado en la práctica extender convenios respecto de su duración planificada originalmente.

7. Sostenibilidad

¿Se logra transferir la innovación con visos de permanencia en los casos estudiados? Solo en algunos de los casos esto se logró.

En el caso de SES la innovación efectivamente se instala en el programa del Ministerio del Trabajo. Hay una decisión política de incorporar de manera definitiva las innovaciones propuestas por SES. Aunque aún no forman parte de una política pública, SES y el Ministerio están colaborando en esa dirección y se verifican elementos que apuntan a dar sostenibilidad al escalamiento: el programa PMJTT cuenta con financiamiento hasta 2013 y, actualmente, está firmado un convenio de cooperación entre el Ministerio y SES para profundizar la utilización de las metodologías en el programa. También existe un proyecto de ley relativo al empleo juvenil, que responde al interés del gobierno por mantener el tema en la agenda pública.

En el caso de F. Chile las metodologías se instalan de manera parcial pues, si bien el SENCE adopta elementos de éstas, la idea de integralidad de la intervención no queda bien perfilada, considerando que la innovación se transfirió de manera fragmentada, como “paquetes” independientes, por lo que el enfoque original, de trabajar la intermediación desde el momento del diagnóstico, es difícilmente

viable. Algunos de estos “paquetes” (“miniproductos”, en palabras de F. Chile) fueron adoptados por SENCE: por ejemplo los estándares creados para los gestores laborales, la metodología de diagnóstico y orientación y los instrumentos como el test de habilidades e intereses, ya forman parte de sus herramientas metodológicas. Sin embargo, no hay claridad respecto a la continuidad del uso del enfoque y las herramientas transferidas. Es altamente probable que SENCE modifique su política de intermediación, incorporando operadores privados de intermediación y un mecanismo de financiamiento mediante subsidio a la demanda (*vouchers*). Actualmente se ha llamado a licitación el diseño del nuevo modelo de intermediación laboral; en las bases de la licitación no está explicitada la voluntad de incorporar en esta reformulación las innovaciones transferidas en **entra21**, Fase II.

En el caso del Instituto Aliança, la transferencia a ONG no tuvo sostenibilidad por la falta de capacidad de las ONG para gestionar recursos financieros. La transferencia a las Secretarías Estadales aún no comienza, pues el programa sigue siendo controlado en su totalidad por el Instituto, quien ha iniciado recientemente acciones tendientes a transferir el modelo.

¿Pueden contribuir las AE a crear las condiciones claves que permiten la sostenibilidad?, o ¿solamente pueden apuntar a potenciar condiciones claves que ya existan? ¿Qué estrategias o que acciones se han realizado al respecto? El siguiente cuadro da cuenta de las acciones o estrategias utilizadas por las AE en relación con este tema:

Cuadro 4. Estrategias para Lograr el Escalamiento

	Condiciones claves	Estrategias o acciones de la AE
Nivel interno	Organización y de posicionamiento político de la instancia pública receptora	<ul style="list-style-type: none"> ++ Espacios de coordinación formalizados. + Participación en decisiones respecto del proyecto (idealmente desde el diseño). + Promover formulación y expedición de proyectos de Ley que sancionen metodologías y programas.
	Capacidades existentes en el receptor operativo	<ul style="list-style-type: none"> +++ Definición de estándares de trabajo. +++ Formación y traspaso metodológico. ++ Acompañamiento y transferencia de responsabilidad al receptor. + Asegurar continuidad presupuestaria.
Nivel externo	Valoración de actores externos	<ul style="list-style-type: none"> ++ Gestión política. + Difusión intensiva de resultados. + Monitoreo de cambios de orientaciones en políticas públicas. ++ Participación en debates sobre temas relacionados.

Uso de estrategias en los casos revisados: +++ muy usada; ++ uso intermedio; + poco o nada usada.

Estas acciones dependen de la existencia de capacidades básicas en la AE para integrar adecuadamente la innovación en el programa desde el punto de vista técnico (enfoques, ejecución, adaptabilidad de las técnicas y métodos a los nuevos contextos, transmitir saberes a las contrapartes técnicas, contar con equipos profesionales estables) y para comunicar y gestionar la relación política con la institución receptora y con actores clave o externos como sugiere el cuadro 4.

En una mirada global, se puede decir que las condiciones claves más críticas son las que están en un nivel externo a la intervención, pues son las menos controlables. En los casos donde efectivamente se ha instalado la innovación (SES, CAPLAB) existe un contexto de relativa estabilidad en las políticas que permite proyectar un escenario de continuidad, a diferencia de las experiencias en las que no se ha logrado incorporar la innovación en el ADN del receptor (municipio de Medellín, SENCE, Municipalidad de Córdoba).

Al mirar las experiencias estudiadas, se tiene la impresión de que las definiciones de política pública son más inestables de lo comúnmente pensado. Asumir las políticas públicas del Estado como un espacio de estabilidad puede ser un error. En ese sentido, un monitoreo de la transferencia debiera proponerse ser capaz de proyectar escenarios y gestionar acciones respecto de las instancias de decisión política. Se trata de la capacidad de definir condiciones mediante la instalación de conceptos en la discusión pública, de manera tal que sean difíciles de modificar posteriormente.

En principio, existen tres vías (que no son excluyentes) para esto:

- La gestión política a nivel de definiciones públicas “duras”, donde lo que se busca es, por ejemplo, generar una ley que sancione y formalice el tipo de intervención escalada. Aquí la estabilidad se logra de manera normativa. Ninguno de los casos estudiados muestra un logro concreto de este tipo, pero existen iniciativas en esta dirección: SES mantiene un esfuerzo de colaboración permanente con el Ministerio del Trabajo con el objetivo de lograr la promulgación de la “Ley del primer empleo”; el Concejo Municipal de Medellín está tramitando el Acuerdo 355 que dejaría instalado un Sistema de Información Laboral que articule a todos.
- Instalar la necesidad en el aliado gubernamental, es decir instalar en el receptor una definición técnica consensuada acerca del problema y de cómo abordarlo para que sea imposible pensar en realizar una intervención en el tema que no considere la innovación. Los casos de Jóvenes con Futuro y Horizontes/SES son ilustrativos.
- La construcción de la demanda local a través de la publicidad del proyecto, donde se apuesta a que, una vez iniciado el proceso de escalamiento, serán los propios usuarios y otros actores sociales los que, a nivel local, demandarán la oferta de servicios habilitando así dicha demanda. Esta vía no ha sido parte de la gestión estratégico/política de ninguno de los casos revisados.

Por último, cabe destacar la importancia que tiene para la sostenibilidad, detectar tempranamente aquellos recursos que han sido fundamentales para la operación en pequeña escala o para el proceso de escalamiento, y que tienen un alto riesgo de no estar disponibles durante la operación a mayor escala. Un ejemplo observado en el estudio es el de personalidades políticas con mucha influencia que se constituyen en “campeones” de las metodologías escaladas, dando un gran impulso al escalamiento, pero que al salir de escena (cambio de gobierno, por ejemplo) provocan un debilitamiento del soporte al proyecto, ya que este no es percibido como un capital institucional del receptor político sino como propiedad del “campeón” saliente, minando así las bases de su sostenibilidad.

8. Lecciones

8.1 Oferta e Innovación

- **El “núcleo” (principio y metodología) que se lleva a mayor escala debe ser explícito y consensuado antes del inicio del escalamiento.** Es muy conveniente que desde el inicio del proceso exista total claridad sobre el núcleo de la innovación, tanto en los principios rectores que la sustentan (ejemplo: el trabajo como derecho en el caso del proyecto SES/Horizontes y el joven visto “como solución, no problema” en Com.Domínio Digital) como en sus elementos metodológicos críticos, pues esto es clave en la decisión de participar en el escalamiento, por parte del organismo público aliado, e influirá en la cohesión de los actores y en la coherencia del proceso.
- **Razones de eficiencia y eficacia parecen menos importantes para la “venta” de la innovación al socio público, pero pueden ser muy importantes para sumar financiadores.** A diferencia de los escalamientos productivos desarrollados en el mundo de las empresas, cuando se trata de escalar transfiriendo una innovación a un organismo público, la viabilidad política es tanto o más importante que la viabilidad o la rentabilidad económica para propiciar la decisión de este de invertir en el proyecto. Los argumentos de eficiencia y eficacia, sustentados en evaluaciones rigurosas, son importantes en un segundo momento y para sumar a financiadores externos, pero son aquellos relacionados con valores y principios rectores los básicos para convencer al aliado público de sumarse al escalamiento. Además, cuanto más profunda sea la convergencia en este nivel, mayores serán las probabilidades de que el escalamiento sea sostenible.
- **Se favorece el vínculo del organismo público para el escalamiento si la agencia ejecutora ofrece: 1) prestigio y *expertise*; 2) redes de contactos, locales, nacionales, internacionales; y 3) acceso a fuentes de financiamiento no reguladas por las normas públicas de ejecución presupuestaria.** Los factores más mencionados por los agentes públicos en relación con las razones que los llevaron a trabajar con la agencia ejecutora fueron: 1) prestigio y *expertise* en materia de empleabilidad juvenil; 2) redes de contactos, por una parte con el mundo local, que les facilita la llegada a los territorios, y por otra a nivel internacional, que los conecten con espacios de aprendizaje regional; y 3) acceso a fuentes de financiamiento no reguladas por sus normas de ejecución presupuestaria, que permitan financiar actividades no previstas cuando programaron su presupuesto, especialmente sistematización y difusión de conocimientos (estudios, seminarios, etc.).
- **Se debe verificar que el diseño del programa de gobierno facilite o viabilice que la innovación pueda ser transferida.** El núcleo de la innovación debe ser consistente con el diseño del programa público tanto a nivel de principio rector como de metodologías. Inconsistencias de este tipo tales como en el caso de Fundación Chile (*integralidad* del servicio de intermediación laboral como “núcleo”, pero un programa público – Joven Bicentenario – que entrega este servicio de forma extremadamente fragmentada), o incluso diferencias de énfasis como en el caso “Jóvenes con Futuro” (inserción social *versus* inserción laboral), son la causa de dificultades que obligan a esfuerzos desgastadores por parte de las agencias ejecutoras y que

pueden poner en peligro todo el proceso de escalamiento. Una buena relación de trabajo previa entre la AE y el organismo público ayuda, pero no garantiza esta consistencia.

- **Al escalar, a menudo es necesario cambiar requisitos de entrada de los jóvenes, pudiendo afectar costos de reclutamiento, la deserción, la operación y los resultados de la intervención.** Algunos requisitos de entrada usados en las experiencias piloto o en un nivel de operación a pequeña escala (ejemplo: un determinado nivel de escolaridad en el caso de “Jóvenes con Futuro”), pueden resultar demasiado restrictivos en un contexto de mayor escala, debiendo ser eliminados o flexibilizados. Por otra parte, en la selección de jóvenes a pequeña escala se pueden usar criterios no explícitos (ejemplo: jóvenes con alta motivación, en el caso de Com.Domínio Digital) que se dificultan a medida que el número de beneficiarios aumenta. En ambos casos, los jóvenes atendidos a mayor escala tienen características diferentes de las de aquellos que participaron antes del escalamiento. Se debe prever los efectos que estas diferencias pueden tener sobre los resultados de la innovación escalada.

8.2. Receptores y Estrategias

- **La transferencia política de la innovación a un aliado que asegure su sostenibilidad debe hacerse explícita en el propósito del proyecto, más allá de metas cuantitativas de cobertura y resultados.** Hay una transferencia operativa y otra política. La transferencia política debe hacerse al aliado que asegure la sostenibilidad, típicamente el aliado público, y eso debe ser explícito en el propósito del proyecto de escalamiento. Si bien las metas cuantitativas de cobertura y resultados reflejan dimensiones importantes del éxito del proyecto, no alcanzan para definir su propósito.
- **Cuando el escalamiento se realiza a través de integrar una innovación en un programa público, deben planificarse de forma diferenciada, pero consistentes entre sí, las actividades propias de implementación de las de transferencia.** Cuando se va a integrar una innovación en un programa público, especialmente si se trata de un programa nuevo y aún más si la agencia ejecutora participa activamente en su diseño o implementación, existe el riesgo de confundir la planificación estratégica del programa con aquella correspondiente al proceso de transferencia. La adecuada aplicación de la innovación al programa, e incluso el logro de las metas que dependan críticamente de esta (una tasa de inserción laboral de 50%, por mencionar el caso de Fundación Chile) no implican que la transferencia haya sido lograda ni que se hayan desarrollado las actividades para tal efecto. Para asegurar que la transferencia sea adecuadamente planificada y monitoreada, debe planificarse en forma separada pero consistente con la planificación del programa. El caso de JcF es ilustrativo donde la planificación del proyecto no distinguió ambos procesos, lo que redundó en que no se desarrollará una gestión estratégica orientada a materializar la transferencia.
- **La transferencia es una acción técnica y un proceso político permanente si se quiere institucionalizar el nuevo servicio o programa. Inicia por involucrar al aliado desde el diseño mismo, para lograr su apropiación.** La transferencia es un proceso político además de técnico, que se inicia incluso antes del diseño del proyecto de escalamiento. El ejercicio político debe iniciarse antes de la ejecución del proyecto y debe ser permanente. Por ejemplo, es positiva la incorporación temprana de *stakeholders*, desde la etapa de diseño, pues favorece su disposición a apropiarse del proyecto; esto es especialmente importante en el caso del aliado

que aportará la sostenibilidad. Durante el proyecto, es importante monitorear y fortalecer los procesos de apropiación y empoderamiento de los diferentes *stakeholders* involucrados, ya sean estos jóvenes, organizaciones sociales, proveedores, dirigentes políticos, entre otros, especialmente ante escenarios de cambios de autoridades o representantes.

- **Sistemas de supervisión y monitoreo deben ser diseñados para promover la reflexión.** Actualmente, existe consenso en la literatura acerca de la importancia de los sistemas de S&M, los que suelen estar incorporados en el diseño de proyectos, como efectivamente ha sido el caso en todos los proyectos estudiados. En particular, IYF se caracteriza por su preocupación por sistematizar los aprendizajes generados en los proyectos en que interviene y ha desarrollado capacidades en esta materia, reconocidas y muy valoradas por otros actores, especialmente por las agencias ejecutoras. No obstante, se debe tener presente que los distintos aliados pueden tener sus propios sistemas de S&M y que si éstos no se coordinan adecuadamente pueden sobrecargar a las AE y los ejecutores locales. Fue el caso de “Jóvenes con Futuro”, donde Comfenalco y las ECAP debían responder a la supervisión de IYF y de la Alcaldía, pero el sistema de esta última no les proveía retroalimentación ni promovía la reflexión y tampoco se logró coordinar ambos sistemas para unificar los requerimientos, como era el interés de IYF y Comfenalco Antioquia.
- **Se debe monitorear el escalamiento de todos los elementos que configuran la innovación, especialmente aquellos menos vinculados al “ADN” del aliado público y de la AE.** Las innovaciones que se escalan se asocian a diversas áreas de la intervención con jóvenes, algunas más vinculadas con el desarrollo del propio joven, como el desarrollo personal y social (DPS) y la orientación laboral, y otras más cercanas al mundo productivo, como los diagnósticos del mercado del trabajo y la vinculación con empresas. Por su parte, las AE tienden a concentrarse más en aquellas áreas más cercanas a su misión y a vincularse con aliados públicos misionalmente afines, quienes debido a su naturaleza también prestan mayor atención a las mismas áreas. Como resultado, las áreas más alejadas del “ADN” de la AE corren el riesgo de recibir insuficiente atención durante el proceso de escalamiento. Por esta razón, en el caso de Com.Domínio Digital, el área de inserción laboral, la más alejada del ADN del Instituto Aliança, se ha visto rezagada en relación con el área de DPS, más cercana al ADN institucional y al del aliado público, la Secretaría Estadual de Educación.
- **Cuando el escalamiento se realiza a través de integrar una innovación en un programa público, es importante que la AE pueda participar en las instancias de decisión donde se discutan cambios en el programa.** Durante el proceso de escalamiento, el programa público puede sufrir ajustes. Necesariamente se tomarán decisiones que pueden cambiar el diseño o los énfasis del programa. Es importante que la AE tenga participación, al menos con voz, en las instancias donde se discuten estos cambios, de manera que le permita evitar que ellos se opongan a la implementación y transferencia de la innovación que está siendo escalada. La experiencia de Fundación SES es ilustrativa en este aspecto, ya que permanentemente ha integrado un equipo asesor del Ministerio del Trabajo para monitorear la implementación del PJMMT y decidir ajustes a su diseño.

8.3. Alianzas o Arreglos

- **Favorece el escalamiento, si la AE agrega valor al aliado público, en un rol técnico y misional por la causa de la empleabilidad juvenil.** Es favorable para el escalamiento el que la AE asuma funciones que trasciendan, en lo posible, las definidas en el proyecto que lo vincula al aliado público. Si existe la posibilidad de “ir más allá” transformándose, por ejemplo, en un asesor técnico del organismo estatal, debe intencionarse esa relación. Este tipo de vinculación es posible sobre la base de coincidencias en cuanto a la misión institucional de la AE y del organismo público.
- **El liderazgo debe ser gradualmente asumido por el aliado que aporta la sostenibilidad, típicamente el aliado público.** Al inicio del proceso de escalamiento en forma natural el liderazgo técnico del proceso recae en la AE, debido al conocimiento y al dominio metodológico de esta. Se debe buscar que ese liderazgo sea gradualmente asumido por el socio público. Esto implica que la forma en que se establezca la alianza de trabajo debe ser capaz de considerar este traspaso del liderazgo. Idealmente el tipo de arreglo institucional debiera ser flexible y considerar instancias de evaluación respecto del avance de la transferencia.
- **Arreglos institucionales deben considerar que a mayor escala mecanismos de coordinación informales pierden efectividad. Deben anticipar cuellos de botella que surgen de aliados que operan bajo diferentes normativas.** Los proyectos en pequeña escala, que típicamente aceptan un margen mayor de riesgo respecto de sus resultados, tienen en general mecanismos de coordinación que vinculan a pocos actores y predominan relaciones flexibles, informales y de mucha cercanía.

Al escalar las iniciativas, se deben modificar esos tipos de coordinación, tendiendo hacia modelos que definan responsabilidades de manera formal, dado que en el nuevo contexto es más exigente en cuanto a los resultados de la intervención. Por eso, los mecanismos formales de coordinación son preferibles, a pesar de su poca flexibilidad, porque permiten anticipar problemas, especialmente los que nacen de las diferentes normativas con que operan las diferentes instituciones que participan del proceso (ejemplo: ONG, ministerios y gobiernos locales).

- **No subestimar los costos de los controles administrativos que impone la participación del sector público.** Relacionado con lo anterior, al planificar el escalamiento, debe considerarse que el sector público tiene controles administrativos que son muy diferentes a los usados en el mundo privado. Como típicamente el escenario del escalamiento es público-privado esto habitualmente significa que se debe dar respuesta a dos sistemas de control diferentes entre sí. Por eso, es importante considerar tiempo y recursos para dar respuesta a ello, dado el registro de las acciones, la elaboración de informes, la rendición de cuentas y, en general, los controles administrativos suelen ser bastante demandantes. Es conveniente que esos sistemas de control deben ser conocidos y estimados de manera previa, especialmente por las instituciones privadas que trabajarán con el mundo público.
- **Arreglos institucionales, requieren delimitar aspectos potencialmente conflictivos entre donantes como propiedad intelectual y difusión del proyecto.** Dentro de las definiciones que se deben realizar, las relativas a la propiedad intelectual de los desarrollos que se generen

(metodologías, innovaciones que puedan ser patentadas) deben ser establecidas con claridad, dado que un conflicto respecto a quién es el creador de un desarrollo específico puede quebrar las confianzas entre actores. Aunque no haya patentes involucradas, el reconocimiento de créditos por coautoría y la presencia de imagen institucional en los productos desarrollados (manuales o páginas web) son una fuente potencial de conflicto.

Los tiempos y los énfasis respecto de la difusión también deben ser consensuados. Es posible que el privado quiera difundir de manera inmediata y masiva algún aspecto del proyecto escalado, mientras el actor público quiera probar aún los resultados de la metodología o generar mejores condiciones para responder a un aumento de demanda derivado de la difusión. Es por eso que deben generarse las instancias para analizar y decidir sobre ambos temas.

- **Cooperación internacional y empresas privadas pueden aportar valioso *expertise* en la gestión de las relaciones con organismos gubernamentales. Cuidando no convertirse en “muleta” de la AE.** La capacidad de gestionar la relación con el mundo público es algo en lo cual las agencias de cooperación internacional y las empresas privadas de gran tamaño tienen probada habilidad. Es importante que esta *expertise* sea adquirida por la AE ya que puede ser un valioso aporte para el proceso de escalamiento. El apoyo de la cooperación debe fomentar la autonomía de la AE y cuidar que no se produzcan relaciones de dependencia.
- **La asimetría de poder se reduce para la AE por su asociación con la cooperación internacional y si hay independencia financiera de la AE respecto al aliado público.** El aliado público es quien aporta, en la mayoría de los casos estudiados, recursos y condiciones para la sostenibilidad del escalamiento. Esto significa una relación asimétrica, sobre todo cuando el financiamiento de la iniciativa viene del mismo sector que recibe la transferencia. La presencia de la cooperación internacional permite solucionar en parte esta asimetría, transmitiendo un capital de prestigio y contactos a la AE y otorgando financiamiento que, en el mejor de los casos, puede significar la independencia financiera de la AE respecto de su socio público.

De esta manera se facilita construir una relación de socio y no de contratista, lo que facilita la transferencia y por ende, el escalamiento.

- **La independencia también minimiza los costos administrativos asociados a las transferencias de recursos financieros.** En los casos en que la AE cuenta con fuentes de financiamiento que le permiten independencia financiera respecto del socio público, se facilitan los procesos administrativos (rendiciones, informes, etc.) unificando los requisitos y simplificando operativamente el proceso de transferencia y escalamiento de forma significativa. Por el contrario, al tener dos fuentes de financiamiento, se duplican los procesos administrativos y de rendiciones (ejemplo: Comfenalco).
- **Instituciones académicas contribuyen al reconocimiento público y *know how*.** Es conveniente incorporar instituciones académicas reconocidas que puedan apoyar y validar los componentes formativos de los proyectos, dado que en general los jóvenes valoran el reconocimiento formal de las capacitaciones recibidas (un ejemplo muy positivo es la experiencia de CDD con la Universidad Estadual de Ceará).

Aunque no se ha visto en los proyectos analizados, es plausible sugerir que las instituciones académicas también podrían aportar su *expertise* en la sistematización de las experiencias, lo que facilitaría los aprendizajes y proporcionaría información para la toma de decisiones.

8.4. Sostenibilidad

- **La sostenibilidad se facilita cuando la innovación que se lleva a mayor escala es cercana a la misión institucional del aliado público.** Si el núcleo transferido es cercano a la misión institucional del organismo público receptor se produce una identificación entre la innovación transferida y la labor habitual del organismo público. Esto permite que se sumen recursos (profesionales, tiempos, saberes institucionales previos) en las tareas que supone el escalamiento. Cuanto más cerca esté el núcleo del escalamiento del ADN del receptor, mayor es la probabilidad de éxito de la intervención y de continuidad de funcionamiento en la dirección marcada por la innovación transferida. A esto se suman los problemas que se presenten en el proceso, los cuales serán enfrentados como parte de la labor habitual de la institución receptora. Si el núcleo no se sintoniza fácilmente con el ADN de la institución receptora frente a los problemas, existe el riesgo que esta se desentienda para enfocarse en lo que entiende como lo central de su labor.
- **La innovación debe ser transferida políticamente a aliados que cuenten con los recursos técnicos, políticos y financieros necesarios para darle continuidad.** La continuidad de la iniciativa depende de la existencia de recursos técnicos, políticos y financieros. Las AE tienen recursos técnicos y, en la mayoría de los casos, políticos (prestigio). Es por eso que los financieros son los más críticos.

Durante el estudio se realizaron transferencias a actores con capacidades técnicas, pero no financieras (Alianza-ONG) y donde se dio transferencias a actores con recursos financieros, pero con insuficientes recursos técnico-políticos (ADEC-municipio).

Para el éxito del escalamiento, se debe asegurar que exista al menos un estándar básico de recursos técnicos, financieros y políticos.

- **Planificación del escalamiento debe contemplar fuentes de financiamiento post-transferencia.** Las acciones y mecanismos para asegurar la sostenibilidad de la transferencia deben tenerse presentes desde el inicio del proceso. En la planificación inicial es esencial considerar la pregunta por las fuentes de financiamiento posteriores y distintas a las que financian el proyecto de escalamiento.

Habitualmente, especialmente cuando la innovación consiste en transformar aspectos o agregar componentes a un programa ya existente, el financiamiento posterior no representa grandes dificultades. Pero en los casos en que eso no sucede, debe considerarse de donde saldrán esos recursos. Por ejemplo, el escalamiento de CDD a ONG no pudo sostenerse por la carencia de financiamiento, una vez que IA salía de escena; la continuidad del portal “TeOrienta” aún está en duda, debido a que SENCE no tenía previstos los recursos para financiarlo.

- **Anticipar riesgos de la participación activa de “personalidades políticas”.** Sobre todo al inicio de los procesos de escalamiento pueden desempeñar un papel muy positivo

personalidades importantes que se transforman en “campeones” de la metodología o en impulsores destacados y visibles de la iniciativa. Estas personalidades son un activo importante por su liderazgo convocante, por la capacidad de movilizar recursos y de dar viabilidad pública al proyecto.

Pero, desde el punto de vista de la sostenibilidad constituye un riesgo si hay aspectos importantes del proceso que descansan en la presencia de estas personalidades y por alguna razón ellas salgan de escena, por ejemplo, un cambio de autoridades políticas. Por eso, debe cuidarse de no identificar la iniciativa escalada a una persona específica, por importante que esta pueda ser, sino más bien que sea un activo institucional.

- **Dar visibilidad para generar una demanda social.** Una medida que favorece la sostenibilidad es dar visibilidad pública a la iniciativa y sus resultados. Esto genera un aumento de la demanda por parte de los propios jóvenes, lo que dificulta eventuales decisiones de discontinuidad. Un programa conocido y valorado como exitoso es más costoso de modificar o interrumpir para nuevas autoridades públicas. De esta manera, una adecuada difusión, centrada en los usuarios, es un mecanismo efectivo para la sostenibilidad.

9. Reflexiones

Un proceso de escalamiento que pretende llevar una experiencia exitosa pero de cobertura reducida y temporalidad limitada a una operación de gran escala, masiva y sostenida en el tiempo, es por definición, un esfuerzo mayor que requiere una gran cantidad de recursos y un fuerte compromiso por parte de instituciones sólidas y estables. Es natural que la atención se enfoque en las entidades gubernamentales para soportar la mayor parte de la carga de estas iniciativas. Este tipo de esfuerzo excede con mucho la magnitud de los aportes de la cooperación internacional mediante programas como *entra21*, con los que, desde un punto de vista práctico, no se puede pretender dirigir el diseño o la implementación de una intervención de gran escala, aportando menos de 1% del financiamiento y en un momento en el tiempo (en un horizonte de operación de los programas receptores de varios años), ni tampoco se puede exigir a un operador local (la AE) que lo haga. Sin embargo, pueden sumar fuerza a dinámicas ya iniciadas, de tal forma que, al estilo del jiu-jitsu japonés, un “pequeño” impulso adicional, adecuadamente direccionado, permita imprimir un rumbo nuevo a los procesos en curso, para lograr los efectos deseados.

En la práctica esto significa detectar a tiempo la creación de programas masivos nuevos (como PJMMT, PJB, JcF), o reformas a servicios públicos para jóvenes (el actual proceso de rediseño del sistema de intermediación laboral en Chile, la reciente política de educación profesional en Brasil o la posible Ley del Primer Empleo que está siendo impulsada en Argentina y la de Primer Empleo recientemente lanzada en el nuevo gobierno colombiano), e intentar incidir en su diseño para incorporar elementos que han sido probados como exitosos en pequeña escala, con el fin de beneficiar a un número mayor de jóvenes, ahora y en el futuro.

Aunque no se puede ser concluyente teniendo en cuenta los resultados del estudio, y reconociendo que puede ser difícil encontrar estos casos, las experiencias analizadas parecen sugerir que, desde el punto de vista de la cooperación internacional, conviene impulsar proyectos de escalamiento en los que la transferencia política ya se ha iniciado y está avanzada, tal como lo ilustra el caso de SES, donde el Ministerio del Trabajo contaba con un diagnóstico que validaba las innovaciones ofrecidas

por SES, antes de iniciada la Fase II de **entra21**, y en el que existía una profunda convergencia entre tales innovaciones y las directrices políticas del Ministerio en materia de empleabilidad de jóvenes vulnerables.

En contraste con los casos de ADEC, F. Chile o Comfenalco, donde la necesidad de “vender” la innovación al aliado público durante la ejecución de **entra21**, significó un gran esfuerzo por parte de la AE, distraendo recursos y atención, debilitando así el proceso de escalamiento. La convergencia a nivel de principios rectores entre la AE y el organismo público (independientemente de cuáles sean estos principios rectores, lo importante es que exista convergencia) y la existencia de espacios de trabajo conjunto tanto en el diseño como en la implementación, tanto del programa público como del proceso de escalamiento, son indicadores de que la transferencia política está suficientemente madura para que el escalamiento sea exitoso y sostenible.

En los casos estudiados no se efectuó un análisis de costos. Para obtener conclusiones útiles se requiere un estudio específico para valorizar todos los costos asociados a los procesos de escalamiento, incluyendo todas las fuentes de financiamiento y diferenciando aquellos asociados a la implementación de la innovación de aquellos derivados del proceso de transferencia (operativa y política). Con todo, es posible afirmar que desde el punto de vista de los cooperantes, los proyectos de escalamiento equivalen a inversiones del tipo “capital de riesgo”, con altas probabilidades de pérdida, pero en las que basta un acierto entre muchos intentos para lograr una “alta rentabilidad”.

Anexos

- 1) Bibliografía
- 2) Entrevistas

Anexo 1. Bibliografía

A1.1 Documentación

- Parámetros para la Identificación de Proyectos de Escala Programa **entra21** Fase II. Septiembre de 2008.

Proyecto “entra21: Un proyecto laboral para jóvenes” Fundación Chile-SENCE (Chile)

- Propuesta Final F. Chile. Propuesta de F. Chile a IYF para la ejecución de **entra21** Fase II. Mayo de 2008.
- Memorándum de IYF sobre la revisión y aprobación de la propuesta de F. Chile en **entra21** Fase II. 26 de junio de 2008.
- Séptimo informe programático (933CLE) al 30 de diciembre de 2010.
- Reporte de viaje, visita de monitoreo de Clara Restrepo y Susana Pezzullo. 6 al 9 septiembre 2010.

Proyecto “Horizontes” Fundación SES/Ministerio del Trabajo (Argentina)

- Propuesta Final SES. Propuesta de SES a IYF para la ejecución de **entra21** Fase II. s/f.
- Memorándum de IYF sobre la revisión y aprobación de la propuesta de F. Chile en **entra21** Fase II. 17 de febrero de 2009.
- Documento Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto Horizontes. Fundación SES. 7 de mayo de 2010.
- Reporte narrativo resumido. Periodo octubre-diciembre de 2010.
- Reporte de viaje, visita de monitoreo de Juan Hernández. 22 al 29 de junio de 2010.

Proyecto “Com.Domínio Digital”, Instituto Alianza-Secretarías Estaduales de Educación (Brasil)

- Propuesta final del proyecto. Propuesta del Instituto Alianza a IYF para la ejecución de **entra21** Fase II. s/f.
- Memorándum de IYF sobre la revisión y aprobación de la propuesta de ADEC en **entra21** Fase II. 1 de febrero de 2008.
- Reporte narrativo final. s/f.

Proyecto “Jóvenes con Futuro-IYF”, Alcaldía de Medellín-Comfenalco (Antioquia, Colombia)

- Convenio de Cooperación entre la Alcaldía de Medellín y la International Youth Foundation. 13 de agosto de 2007.
- Informe de la visita de campo de Susan Pezzullo. 14 al 16 de febrero de 2007.
- Medellín, Colombia, Febrero 14 a 16 de 2007.
- Documento de especificaciones técnicas del programa “Jóvenes con Futuro”, cohorte III. Agosto de 2010.
- Documento matriz del marco lógico del programa “Jóvenes con Futuro”. 21 de marzo de 2007.

Proyecto “entra21 Fase 2”, ADEC-Municipalidad de Córdoba (Córdoba, Argentina)

- Propuesta final ADEC. Propuesta de ADEC a IYF para la ejecución de **entra21** Fase II. 26 de julio de 2010.
- Memorándum de IYF sobre la revisión y aprobación de la propuesta de ADEC en **entra21** Fase II. 26 de abril de 2010.
- Marco lógico del proyecto **entra21** Fase II. 26 de junio de 2010.
- Nota sobre el replanteo de metas. Marzo de 2011.

- Documentos de trabajo sobre estados de avance del proyecto **entra21**, Fase II. Documentos I, II y III. Todos s/f.
- ADEC reporte narrativo. Reporte trimestral julio-septiembre de 2010.

Proyecto “Capacitación Laboral de Jóvenes”, Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB), Perú.

- Propuesta final del proyecto. Propuesta de CAPALB a IYF para la ejecución de **entra21** Fase II. s/f.
- Memorándum de IYF sobre la revisión y aprobación de la propuesta de CAPLAB en **entra21** Fase II. 4 de junio de 2009.
- Fichas técnicas de los Servicios s/f.
- Manual de procedimientos. Guía para el operador y analista CRIAR. Junio de 2010.
- Reporte de avance de actividades. s/f.
- Documento sobre los servicios que brindaran los CRIAR: s/f.

A1.2. Referencias Citadas

Abad, José (2010): “Sistematización del Programa Jóvenes con Futuro”, Programa Jóvenes con Futuro, Alcaldía de Medellín.

ADEC (2009): “**entra21** Córdoba. Sistematización de la experiencia”. ADEC.Mimeo.

Coburn, Cynthia 2003: “Rethinking Scale: Moving Beyond Numbers to Deep and Lasting Change”, *Educational Researcher*, Vol. 32, No. 6, pp. 3–12.

Core Group (2005): “Scale” and “Scaling up”“. Core Group Background Paper on “Scaling-Up” Maternal, Newborn and Child Health

Croce, Alberto (2004):”Aprendizajes sobre escala”. Fundación SES.

Fleury, Sonia (2002), “El desafío de la gestión de las redes de políticas”. *Revista Instituciones y Desarrollo* 12-13: pp. 223-249. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Fondo Multilateral de Inversiones (2008): “*Informe Final del Programa entra21 Fase I*” por Susan Pezzullo.

Fundación SES (2005): “Proyectos sociales con perspectiva de escala. El aprendizaje sobre la práctica y su transferencia”. Memoria del encuentro Internacional 2005. Mimeo.

Grantmakers for Effective Organizations - *GEO* (2011):”*What do we mean by scale?*” en sitio web www.geofunders.org

Gonsalves, Julian: “Escarar: lo que hemos aprendido en los últimos talleres” *Revista Leisa*, vol 17, N°3, pp. 5-9.

Hernández, Juan Carlos: “Del proyecto Con Dominio Digital a la Escuela Social de Varejo, ¿una alianza o una transferencia exitosa?”. IYF. Mimeo sin fecha.

International Youth Foundation (2011): “Informe de una reunión sobre Escala”. www.iyfn.org .

Jowett, Alice. (2010). “Paths to Scaling-up through Replication: An Educational Perspective”. *POLIS Journal*, N°4, Winter 2010, pp 1-43, Leeds University.

LABSOCIAL (2010): “Avaliação externa. Programa Com.Domínio Digital” Informe de evaluación comisionado por IYF

Mayntz, Renate (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21, octubre 2001, pp. 1-8.

Mitnik, Félix y Andrés Matta (2007): "Generación y sostenimiento de una red de alianzas: El caso de un proyecto **entra21**". Serie de Aprendizaje N°4, International Youth Foundation.

Provan, Keith y Milward Brinton (2006): "A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks", IBM Center for The Business of Government.

Restrepo, Clara (2011): "Escalamiento de un Programa de Inclusión Juvenil. El Caso de un Proyecto entra21 en Medellín, Colombia". Estudios y Reflexiones N°7. International Youth Foundation.

Sachs, J. D. y J. W. McArthur (2005): "The Millennium Project: a plan for meeting the Millennium Development Goals" *The Lancet*, Volume 365, Issue 9456, pp. 347-353, January 22, 2005, doi: 10.1016/S0140-6736(05)17791-5.

Uvin, P. y D. Miller (1996): "Paths to Scaling -up: Alternative Strategies for Local Nongovernmental Organizations", *Human Organization*, Vol. 55, No. 3, pp 344-354.

Anexo 2. Entrevistas

International Youth Foundation:

Susana Pezzullo, Clara Ines Restrepo y Juan Carlos Hernandez en múltiples ocasiones.

Proyecto “*entra 21*: Un proyecto laboral para jóvenes” Fundación Chile-SENCE (Chile)

Nombre	Institución	Cargo	Tipo de entrevista
Hernán Araneda	Fundación Chile	Director del Centro Innovum	Presencial
Marcela Arellano	Fundación Chile	Directora del proyecto “ <i>entra21</i> : Un proyecto laboral para jóvenes”	Presencial
Pabla Ávila	Fundación Chile	Directora de Te Orienta	Presencial
Eduardo Cuevas	SENCE	Jefe Departamento Empleo	Presencial-grupal
Bárbara Morales	SENCE	Encargada del programa “Jóvenes Bicentenario”	Presencial-grupal

Proyecto “Horizontes” Fundación SES-Ministerio del Trabajo (Argentina)

Nombre	Institución	Cargo	Tipo de entrevista
Alejandra Solla	Fundación SES	Directora asociada	Presencial
Sonia Vidal	Fundación SES	Coordinación ejecutiva del proyecto “Horizontes”	Presencial- grupal
Florencia Moderna	Fundación SES	Profesional	Presencial- grupal
Mariana Laponte	Fundación SES	Profesional	Presencial- grupal
Cecilia Borcese	Fundación SES	Profesional	Presencial- grupal
Julieta Osses	Fundación SES	Profesional	Presencial- grupal
Coto Ruiz	Fundación SES	Enlaces institucionales	Presencial
Federico Ludueñas	Ministerio del Trabajo	Coordinador del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”	Presencial
Mirta Bieni	Fundación Crear	Capacitadora	Presencial- grupal
Marcelo Coira	Fundación Crear	Socio fundador	Presencial- grupal
Mario Tarragona	Municipio de la Plata	Director General Empleo	Presencial
Nancy Conti	IFP “Centro Provincial De Formación Profesional”	Jefe general de enseñanza práctica	Telefónica

Proyecto “Com.Domínio Digital”, Instituto Aliança -Secretarías Estaduales de Educación (Brasil)

Nombre	Institución	Cargo	Tipo de entrevista
Adenil Vieira	Instituto Alianza	Directora	Presencial
Eveline Correa	Instituto Alianza	Coordinadora de formación en Estado de Fortaleza	Presencial
Ilma Oliveira	Instituto Alianza	Coordinadora nacional de formación	Presencial
Mauricio Holanda	SEDUC	Secretario Estadual de Educación	Presencial
Andrea Araujo Rocha	SEDUC	Coordinadora de formación profesional	Presencial
Marcus Cunha	SINE-IDT	Coordinador regional de Fortaleza	Presencial
Antonio Gomes	Universidad Estadual de Ceará	Vicerrector	Presencial grupal
Celine Magalhaes	Universidad Estadual de Ceará	Pro-rectora de relaciones internacionales	Presencial grupal
Virginia Castro	Walmart	Coordinadora de relaciones públicas	Presencial grupal
Verónica Alves	Casas Fátima	Gerente	Presencial
Daniele Silva	Bompreco	Encargada de capital humano	Presencial
Silvana Araripe	Centro Da Terra Consultores	Gerente	Presencial
Elton García		Joven participante de CDD	Presencial



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