

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS  
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

Especialización en Alto Gobierno

Desempleo Juvenil Y Gobernanza Territorial En El Barrio Los Cerros De Medellín

Monografía

Autor(s)

NATALIA BAENA FERNÁNDEZ

Director

GLORIA PATRICIA FIGUEROA OVALLE

Magister

MEDELLÍN, COLOMBIA

Marzo, 2026

**Resumen**

El desempleo entre los jóvenes en el barrio Los Cerros de Medellín es un problema multidimensional, caracterizado por elementos comunitarios, sociales y educativos que obstaculizan la inclusión laboral de los jóvenes e incrementan las disparidades de desigualdad territorial. Este análisis examina cómo la falta de experiencia certificada, la escasa pertinencia de la educación técnica y la desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral crean condiciones estructurales de vulnerabilidad, que se ven agravadas por factores como la informalidad, el abandono escolar y las dificultades económicas y sociales que enfrentan las familias. El estudio se llevó a cabo utilizando un enfoque mixto, que incluía técnicas participativas, análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas, observación directa y ejercicios de co-creación con actores institucionales, líderes y jóvenes. Su propósito era entender las barreras, oportunidades y puntos de vista presentes en el territorio.

Los hallazgos muestran una débil coordinación institucional, que se manifiesta en la desarticulación entre los programas de empleabilidad, la falta de continuidad operativa y la escasa presencia territorial de las instituciones. Además, se observó una gran diferencia entre la planificación y la implementación de políticas públicas, así como una falta en el manejo del conocimiento territorial que obstaculiza las decisiones fundamentadas en evidencia. La importancia de esta investigación reside en cómo contribuye a entender el desempleo juvenil desde la óptica del alto gobierno y a crear directrices para modelos de gobernanza colaborativa, robustecimiento de redes comunitarias, sistemas territoriales de empleo y estrategias educativas relevantes y contextualizadas. Todos estos elementos están dirigidos a disminuir las desigualdades y fomentar caminos sostenibles en el ámbito laboral para los jóvenes del barrio Los Cerros.

*Palabras clave*

## Tabla de contenido

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Resumen .....                                                 | 2  |
| Capítulo 1. ....                                              | 2  |
| Introducción .....                                            | 2  |
| Objetivos .....                                               | 3  |
| Objetivo general .....                                        | 3  |
| Objetivos específicos.....                                    | 3  |
| Antecedentes .....                                            | 3  |
| Estado del arte .....                                         | 5  |
| Gobernanza territorial y articulación institucional.....      | 6  |
| Innovación pública y co-creación como enfoque emergente ..... | 7  |
| Marco Teórico .....                                           | 9  |
| Marco Conceptual .....                                        | 10 |
| Marco Legal .....                                             | 12 |
| Recolección de información.....                               | 14 |
| Instrumentos .....                                            | 14 |
| Capítulo 2. ....                                              | 16 |
| Contexto Territorial.....                                     | 16 |
| Contexto geográfico y demográfico .....                       | 16 |
| Dinámica socioeconómica juvenil .....                         | 16 |
| Mapeo institucional y actores.....                            | 17 |
| Tabla 1.....                                                  | 18 |
| 5. Análisis integrado y brechas de gobernanza .....           | 19 |
| Conclusión estratégica de la caracterización territorial..... | 21 |
| Capítulo 3. ....                                              | 23 |
| Resultados .....                                              | 23 |
| Resultados del diagnóstico juvenil.....                       | 23 |
| Resultados del análisis institucional.....                    | 23 |
| Brechas estructurales de gobernanza.....                      | 23 |
| Implicaciones estratégicas para el alto gobierno .....        | 24 |
| Capítulo 4. ....                                              | 26 |

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Conclusiones .....                                                                                   | 26 |
| Referencias .....                                                                                    | 27 |
| Apéndice A <i>Guía de entrevista aplicada a joven del barrio Los Cerros</i> .....                    | 29 |
| Encuesta Joven .....                                                                                 | 29 |
| Apéndice B .....                                                                                     | 30 |
| <i>Guía de entrevista aplicada a líder institucional – Junta Administradora Local (JAL)</i><br>..... | 30 |
| Preguntas de la entrevista .....                                                                     | 30 |
| Apéndice C .....                                                                                     | 31 |
| <i>Guía de entrevista aplicada a líder comunitario del barrio Los Cerros</i> .....                   | 31 |
| Preguntas de la entrevista .....                                                                     | 31 |
| Apéndice D .....                                                                                     | 32 |
| <i>Guía de entrevista aplicada a familiar de joven desempleado</i> .....                             | 32 |
| Preguntas de la entrevista .....                                                                     | 32 |

**Índice de tablas**

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Diagnóstico cualitativo territorial ..... | 17 |
|----------------------------------------------------|----|

## **Capítulo 1.**

### **Introducción**

El desempleo juvenil constituye uno de los principales desafíos sociales y de gobernanza en Colombia, particularmente en contextos urbanos caracterizados por condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. En ciudades como Medellín, a pesar de los avances en materia de innovación pública, educación y desarrollo territorial, persisten brechas significativas en el acceso de los jóvenes a oportunidades laborales dignas y sostenibles, especialmente en barrios con limitada capacidad institucional y débil articulación entre actores públicos, educativos y comunitarios.

El barrio Los Cerros, ubicado en la comuna 9 de Medellín, representa un escenario donde convergen factores sociales, educativos y comunitarios que inciden de manera directa en la empleabilidad juvenil. La escasa experiencia laboral, la desconexión entre la formación académica y las demandas del mercado de trabajo, la informalidad y la debilidad de las redes de apoyo institucional dificultan la inserción laboral de los jóvenes y restringen sus posibilidades de desarrollo individual y colectivo.

Desde la perspectiva del alto gobierno, el abordaje del desempleo juvenil exige superar enfoques sectoriales y asistencialistas, para avanzar hacia modelos de gobernanza colaborativa, innovación pública y articulación interinstitucional. En este sentido, la presente monografía tiene como propósito analizar los factores que influyen en el desempleo juvenil en el barrio Los Cerros, con el fin de orientar la formulación de alternativas de inserción laboral y emprendimiento desde un enfoque de alto gobierno, integrando la participación comunitaria, el análisis institucional y la co-creación de soluciones contextualizadas.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Analizar los factores sociales, educativos y comunitarios que influyen en el desempleo juvenil en el Barrio Los Cerros de Medellín, para orientar la formulación de alternativas de inserción laboral y emprendimiento desde un enfoque de alto gobierno, mediante un enfoque mixto que integre análisis documental, técnicas de recolección participativa y procesos de innovación pública.

### **Objetivos específicos**

1. Caracterizar las percepciones, necesidades y aspiraciones de los jóvenes del barrio Los Cerros frente a su inserción laboral, para comprender los factores subjetivos y experienciales que influyen en su empleabilidad, mediante entrevistas semiestructuradas, talleres participativos y observación directa.
2. Identificar los factores sociales, educativos y comunitarios que limitan la empleabilidad juvenil en el territorio, para construir un diagnóstico integral que oriente la toma de decisiones desde el enfoque de alto gobierno, mediante la triangulación de información proveniente de jóvenes, familias y entidades educativas.
3. Co-diseñar alternativas innovadoras orientadas a fortalecer la inserción laboral y el emprendimiento juvenil, desde un enfoque de alto gobierno, para formular propuestas participativas y contextualizadas que respondan a las necesidades del territorio, mediante espacios de co-creación con jóvenes, actores comunitarios, institucionales y educativos.
4. Prototipar y evaluar estrategias piloto de inserción laboral y emprendimiento juvenil, con el fin de analizar su pertinencia, aceptabilidad y potencial de escalamiento territorial, mediante la implementación de ferias laborales comunitarias, programas de formación dual y laboratorios de emprendimiento diseñados con la comunidad.

### **Antecedentes**

En América Latina, el desempleo en los jóvenes es un problema estructural que se distingue por la informalidad elevada, las dificultades para conseguir trabajo y las disparidades

territoriales (Organización Internacional del Trabajo, 2022). En Colombia, los jóvenes tienen tasas de desempleo más altas que los adultos; esto demuestra obstáculos estructurales en la transición entre la educación y el trabajo (DANE, 2023). El desempleo juvenil en Colombia continúa siendo una problemática estructural que afecta de manera desproporcionada a jóvenes residentes en territorios urbanos vulnerables. En Medellín, esta situación se manifiesta con especial intensidad en barrios como Los Cerros, donde las condiciones socioeconómicas, educativas y comunitarias limitan el acceso de la juventud a empleos formales y a trayectorias laborales estables.

En el barrio Los Cerros, los jóvenes enfrentan múltiples barreras para su inserción laboral, entre las que se destacan la falta de experiencia previa, la escasa pertinencia de algunos procesos formativos frente a las necesidades del mercado, la limitada información sobre oportunidades laborales y la debilidad de los vínculos entre el sistema educativo, las instituciones públicas y el sector productivo. Estas condiciones favorecen escenarios de informalidad, subempleo y desocupación prolongada, lo que incrementa la vulnerabilidad social y expone a los jóvenes a riesgos asociados a la exclusión económica, la migración forzada y la vinculación a economías ilegales.

Si bien existen programas y políticas públicas orientadas a la promoción del empleo juvenil y el emprendimiento, su impacto en contextos territoriales específicos como Los Cerros ha sido limitado, en parte debido a la falta de enfoques integrales y de mecanismos efectivos de articulación entre actores locales. Esta situación evidencia la necesidad de analizar el desempleo juvenil no solo como un fenómeno económico, sino como una problemática multidimensional que involucra factores sociales, educativos y comunitarios.

**¿De qué manera los factores sociales, educativos y comunitarios influyen en el desempleo juvenil en el barrio Los Cerros de Medellín, y cómo desde el alto gobierno se puede contribuir a generar alternativas de inserción laboral y emprendimiento en el periodo 2026–2030?**

## **Estado del arte**

### **Determinantes estructurales del desempleo juvenil**

En Colombia y en localidades como Medellín, el desempleo juvenil se presenta como un fenómeno persistente y estructural que surge de la interacción entre fallos de mercado (desajustes de habilidades, segmentación e inestabilidad en la demanda laboral) y debilidades institucionales (falta de coordinación entre educación, formación laboral y políticas activas para el empleo). En esa línea, Castillo Robayo (2017) argumenta que la continuidad del desempleo entre los jóvenes no se puede atribuir solo a ciclos negativos de la economía; existen obstáculos en el tránsito de la escuela al trabajo, información incompleta y una coordinación deficiente entre el sistema educativo, los servicios públicos de empleo y las demandas del aparato productivo.

Además, Guataquí y Piñeros (2018) demuestran mediante pruebas cuantitativas que tienen como base el DANE/GEIH que la capacitación adecuada y la implementación de políticas activas de empleo (como orientación, pasantías, subsidios a la contratación, programas de primer empleo e intermediación) son claves para disminuir la brecha entre los jóvenes. Esto es especialmente cierto cuando se combinan con incentivos de demanda y sistemas para certificar competencias que aumenten la capacidad efectiva de los jóvenes para conseguir empleo. La Organización Internacional del Trabajo OIT (2020) advierte que, desde el enfoque internacional, los escenarios poscrisis (como los causados por choques macroeconómicos y sanitarios) tienden a aumentar la vulnerabilidad de los jóvenes, lo que se traduce en más subempleo e informalidad y en una mayor proporción de jóvenes NEET. Por esta razón, hace hincapié en la importancia de combinar la estabilización macroeconómica con intervenciones micro y meso para fortalecer la Educación y Formación Técnico-Profesional. Además, sugiere fomentar el desarrollo de habilidades digitales y reforzar los servicios de intermediación con un enfoque territorial y de género. Según los informes de Medellín Cómo Vamos (2020), a nivel local, después de las crisis más severas del período 2019-2020, las tasas de desempleo juvenil en la ciudad se situaron por encima del promedio nacional y con una marcada disparidad territorial. Esto indica que las soluciones homogéneas son menos efectivas ante situaciones barriales diversas.

Diversos estudios han abordado el fenómeno del desempleo juvenil como uno de los principales desafíos para el desarrollo social y económico en América Latina. Este problema no solo se relaciona con la falta de oportunidades laborales, sino también con factores

estructurales asociados al sistema educativo, la dinámica del mercado laboral y la limitada articulación entre las políticas públicas orientadas al empleo y la formación. La literatura internacional señala que el desempleo juvenil se encuentra asociado a factores estructurales como desigualdad educativa, precarización laboral y falta de articulación institucional entre políticas de educación y empleo (CEPAL, 2021). En este sentido, el análisis del desempleo juvenil requiere una mirada integral que considere tanto las condiciones socioeconómicas del territorio como la capacidad institucional para generar oportunidades de inserción laboral.

La literatura coincide en cuatro factores estructurales; una pertinencia formativa baja y un desajuste de habilidades; una falta de coordinación entre la educación, la formación laboral, las empresas y los servicios públicos de empleo; transiciones inestables entre el trabajo y la escuela (poca experiencia verificada, redes débiles y orientación escasa); y crisis macroeconómicas que agravan la informalidad y precariedad juvenil. Para zonas como Los Cerros El Vergel, esto significa que se necesitan rutas territoriales que enlacen la formación corta y relevante, la intermediación eficaz y los incentivos para contratar con monitoreo de resultados. En otras palabras, se requieren políticas que traten a la vez las deficiencias de coordinación institucional y las carencias de habilidades que mantienen el desempleo juvenil a lo largo del tiempo.

### **Gobernanza territorial y articulación institucional**

La literatura actual en relación con la gobernanza y la empleabilidad de los jóvenes está de acuerdo en que, para que estos se inserten en el mercado laboral, es necesario contar con una capacidad territorial que permita la articulación entre actores educativos, privados, comunitarios y públicos, además de crear mecanismos de gobernanza capaces de mantener dicha articulación a lo largo del tiempo. En esta línea, Reyes Montaña (2024) sostiene que la empleabilidad de los jóvenes en ciudades intermedias como Ibagué no debe ser vista solamente como un asunto de oferta y demanda de trabajo, sino más bien como el producto de procesos institucionales en los cuales la colaboración entre entidades educativas, empresas, organizaciones sociales y agencias públicas establece la eficacia de las políticas. Su investigación evidencia que para que la gobernanza local sea efectiva, se requiere de una alineación estratégica, el intercambio de información, la corresponsabilidad y la participación de los jóvenes en el proceso de toma de decisiones; circunstancias estas que también son indispensables para áreas urbanas como Los Cerros.

(Mejía & Grajales 2022) ofrecen una perspectiva adicional al examinar las barreras y los motivos de los jóvenes que quieren involucrarse en el sector industrial de Antioquia. Sus

descubrimientos demuestran que los factores salariales no son el único criterio que guía las decisiones de los jóvenes; también lo son la proximidad geográfica, la estabilidad en el trabajo, la percepción de oportunidades, la seguridad, la claridad de información y la calidad del ambiente organizacional. Esto supone que la manera en que las instituciones, tanto públicas como privadas, se comunican, gestionan y coordinan sus ofertas tiene un impacto significativo en la empleabilidad de los jóvenes. La falta de articulación produce desconfianza, escasa información y baja participación en programas de empleo. Para una zona como Los Cerros, estos descubrimientos son fundamentales para formular tácticas que se basen en las verdaderas motivaciones de la juventud y no únicamente en los requerimientos del mercado. UNESCO subraya, desde una perspectiva global, que la empleabilidad de los jóvenes necesita sistemas con gobernanza educativa sólida, coordinación intersectorial, programas social y económicamente pertinentes y mecanismos de aprendizaje constante que puedan adaptarse a cambios en el mercado laboral. La organización sostiene que las intervenciones tienden a dividirse y perder relevancia, en particular en situaciones de desigualdad urbana, si no existe coherencia sistémica entre la formación profesional, la educación, el desarrollo social y las políticas de empleo.

En síntesis, el desempleo de los jóvenes no es simplemente un fenómeno económico, sino también un reto en términos de gobernanza y coordinación institucional. Para áreas como Los Cerros El Vergel, la evidencia indica que la solución no consiste solo en incrementar el número de programas ofrecidos, sino también en establecer redes, robustecer la colaboración entre instituciones, adecuar las intervenciones a los intereses de los jóvenes y asegurar una continuidad en su educación y formación. De esta manera se crea un ecosistema que hace posible que las oportunidades alcancen verdaderamente a los jóvenes y se transformen en carreras laborales sostenibles.

### **Innovación pública y co-creación como enfoque emergente**

Para entender el desempleo juvenil en la actualidad, es necesario reconocer que la gestión del conocimiento y la innovación pública son elementos fundamentales para optimizar la gobernanza territorial y disminuir las disparidades en cuanto a inserción laboral. Según el enfoque de Arbonés (2013), las organizaciones, incluidas las públicas, solo pueden producir valor si son capaces de activar conocimiento, robustecer procesos internos, colaborar con otras entidades del ecosistema y aprender en conjunto.

Esto significa que las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes no pueden funcionar como "programas independientes", sino como redes de conocimiento entre instituciones que

conecten la educación, el sector productivo y la comunidad. Hernanz (2011) destaca, en una línea adicional, que la capacidad del Estado de reestructurar sus propias prácticas, combinar conocimientos de diversos actores sociales y crear modelos adaptativos para abordar problemas complejos determina la innovación pública. El desempleo juvenil representa exactamente uno de esos casos, ya que se nutre de elementos culturales, institucionales y estructurales que requieren soluciones abiertas, basadas en evidencia y colaborativas. De igual manera, los textos sobre redes y emprendimiento ofrecen claves importantes. Osorio, Murillo y González (2015) demuestran que los procesos de innovación y generación de valor en territorios urbanos se fortalecen cuando hay redes locales, mentorías y respaldos institucionales que tienen la capacidad de estimular las habilidades de los jóvenes. Sus descubrimientos posibilitan comprender que la inserción en el mercado laboral no se basa únicamente en la oferta de trabajo, sino también en la densidad de relaciones, las oportunidades para aprender y la difusión del conocimiento dentro de los territorios. Esto respalda la importancia de establecer ecosistemas de empleabilidad para los jóvenes, en los que entidades comunitarias, empresas, agencias públicas y centros educativos intercambien información, coordinen recursos y construyan confianza.

Hernández & Mendoza (2018) contribuyen al eje metodológico al indicar que la selección apropiada del enfoque de investigación —ya sea cualitativo, cuantitativo o mixto— es un componente de la gestión del conocimiento, ya que establece qué tan pertinente y de calidad es la evidencia en la que se basan las políticas. Según los autores, en regiones como Los Cerros, donde el desempleo juvenil se encuentra enmarcado dentro de dinámicas sociales complejas, un enfoque transeccional y no experimental permite obtener información acerca de las percepciones, barreras y motivaciones que viven los jóvenes, así como de los patrones estructurales.

Estos aportes, en su totalidad, constituyen un sólido estado del arte: la innovación pública en términos de empleo juvenil no se limita a crear nuevos programas. También incluye gestionar el conocimiento, fortalecer las redes, coordinar actores, producir evidencia útil y fomentar un aprendizaje institucional continuo. En consecuencia, se establece un enfoque integral que puede dirigir intervenciones más efectivas y localizadas en áreas como el barrio Los Cerros - El Vergel, donde las disparidades en el mercado laboral de los jóvenes solo pueden eliminarse si la política pública se basa en la colaboración entre sectores y en el conocimiento compartido.

## Marco Teórico

En Colombia, el desempleo entre los jóvenes es uno de los problemas sociales más duraderos y difíciles, sobre todo en áreas urbanas con alta vulnerabilidad como la zona de Los Cerros en Medellín. Los jóvenes afrontan tasas de desempleo más elevadas, debido a la falta de experiencia laboral, la desconexión entre el sistema educativo y lo que exige el mercado, y las condiciones precarias e informales del trabajo disponible (OIT, 2022). La situación en Medellín no se escapa de esta realidad: el índice de desempleo juvenil llegó a ser del 27,1% en el año 2020, cifra que supera la media nacional (Medellín Cómo Vamos, 2020).

El desempleo juvenil puede analizarse desde un punto de vista estructural como la consecuencia de la interacción entre elementos sociales, económicos y educativos. La teoría del capital humano, que relaciona la empleabilidad de los individuos con su nivel de educación y sus capacidades productivas, fue propuesta por Becker (1993). En esta línea, el acceso limitado a una educación de calidad y a oportunidades de capacitación adecuadas restringe las posibilidades de inserción laboral para los jóvenes. No obstante, en sectores desfavorecidos como Los Cerros, la falta de redes institucionales robustas empeora las cosas, ya que los jóvenes no pueden vincular sus habilidades con oportunidades reales para trabajar o emprender.

Por otra parte, las teorías del desarrollo social resaltan que la innovación y la participación de la comunidad son instrumentos de cambio. Según Dromi (2014), las innovaciones en la gestión pública han de enfocarse en "potenciar la capacidad de las comunidades para solucionar sus propios problemas a través de una utilización creativa de los recursos locales" (p. 117). Según esta perspectiva, el problema del desempleo entre los jóvenes necesita ser abordado a través de estrategias colaborativas que incluyan no solo políticas laborales, sino también la participación de las familias, las Juntas de Acción Comunal (JAC), las instituciones educativas y las entidades públicas.

El modelo de Design Thinking proporciona un marco de metodología apropiado para entender y solucionar, de forma colaborativa, esta problemática. Hernández (2011) argumenta que la innovación social se origina de la interacción entre actores diversos que "se enseñan mutuamente a crear nuevas soluciones para problemas sociales antiguos" (p. 186). Por lo tanto, el desempleo juvenil puede ser abordado mediante procesos de co-creación en los que los jóvenes no sean solo beneficiarios, sino también actores principales en la creación de opciones laborales y de emprendimiento.

El desempleo juvenil en Medellín es un fenómeno de múltiples dimensiones que requiere un liderazgo a nivel político, comunitario y académico que pueda combinar la capacitación, las

oportunidades y la participación. El uso de métodos novedosos, como el Design Thinking, en la administración pública puede ser de gran ayuda para crear soluciones sostenibles y adaptadas a cada contexto, que se enfoquen en las necesidades y capacidades de los jóvenes.

### **Marco Conceptual**

El desempleo juvenil es uno de los problemas sociales más complicados y duraderos en Colombia, sobre todo en áreas urbanas desfavorecidas como el barrio Los Cerros, que se encuentra en la comuna 9 de Medellín. Este fenómeno no solo evidencia una falta de oportunidades de trabajo, sino que también manifiesta un entramado de factores estructurales relacionados con la educación, la desigualdad social, la exclusión económica y la ausencia de políticas laborales inclusivas eficaces. La OIT (2020) señala que los jóvenes tienen tasas de desempleo más altas por su escasa experiencia, la falta de alineación entre lo que aprenden en la educación y lo que pide el mercado y la precariedad de los trabajos existentes. En esta línea, el desempleo en los jóvenes puede ser visto como una situación de vulnerabilidad que coarta el crecimiento humano y limita la habilidad de los jóvenes para desarrollar planes de vida sostenibles.

El término "empleabilidad juvenil" es fundamental para lidiar con esta cuestión, pues se refiere al conjunto de habilidades, saberes y actitudes que posibilitan que los jóvenes logren ingresar, permanecer y avanzar en el mundo laboral. Se, Murillo y González (2015), la inserción laboral no solo depende de la capacitación individual, sino también de las condiciones estructurales y de las redes sociales y comunitarias que promueven el acceso al trabajo. La creación de ecosistemas de emprendimiento y aprendizaje se vuelve una táctica fundamental para incrementar la empleabilidad y disminuir las diferencias en el acceso a oportunidades en zonas como Los Cerros, donde los espacios para capacitarse son limitados y la informalidad es alta.

Desde la perspectiva de la innovación social, abordar el desempleo juvenil requiere replantear los modelos laborales convencionales y fomentar la colaboración entre el sector privado, la sociedad civil y el Estado. Según Hernanz (2011), la innovación es un proceso social que nace de la interacción entre varios actores y de la capacidad conjunta para cambiar la realidad creando soluciones sostenibles y novedosas. En esta dirección, el proyecto "Reducción del desempleo juvenil en el barrio Los Cerros" considera a la innovación como un instrumento de transformación social. Su enfoque es crear y llevar a cabo acciones participativas que fomenten la inclusión laboral, la creación de empresas y la capacitación para trabajar.

La gestión del conocimiento es otro concepto esencial, que se refiere a la capacidad de las comunidades y organizaciones para crear, compartir y emplear conocimientos que ayuden al

crecimiento local. Según Sánchez, Lasagna y Marcet (2013), gestionar el conocimiento en la administración pública posibilita que se organicen los recursos humanos, tecnológicos e institucionales para generar valor social. Para el proyecto actual, esta gestión se muestra en la coordinación entre las juntas de acción comunal (JAC), las administradoras locales (JAL), los centros educativos y las secretarías de educación y juventud, que funcionan como intermediarias para crear estrategias de empleo y capacitación. El establecimiento de lugares para la colaboración en el aprendizaje y en las acciones ayuda a que los jóvenes se apropien del conocimiento, lo cual fortalece su papel como agentes de cambio en la comunidad.

En lo que respecta al emprendimiento de los jóvenes, este concepto no solo se comprende como la formación de nuevas compañías, sino también como la habilidad de los jóvenes para detectar oportunidades, innovar y producir valor social. Según Osorio, Murillo y González (2015), el emprendimiento es un factor que promueve la inclusión social mediante el fortalecimiento de la autonomía económica y la unidad comunitaria cuando se lleva a cabo en entornos locales. De ahí que poner en marcha ferias laborales o laboratorios de emprendimiento en el barrio Los Cerros sea una estrategia que combina la innovación con la participación de los ciudadanos, lo cual fomenta el crecimiento territorial desde las bases sociales.

Además, se entiende que la educación para el trabajo es un proceso ininterrumpido que relaciona la capacitación académica con las habilidades necesarias en el mercado y la economía local. Según Regalado y Ramírez (2003), las innovaciones políticas que tienen éxito se producen cuando los ciudadanos toman parte activa en la planificación y realización de políticas públicas; esto es relevante tanto en el entorno educativo como laboral. La Secretaría de Educación, el SENA y las entidades educativas técnicas de Medellín han implementado programas conjuntos que ejemplifican políticas orientadas a vincular la capacitación con la productividad. Para potenciar la inserción laboral de los jóvenes, este método educativo, que pone el foco en la participación social y en la pertinencia, es esencial.

Por último, la participación comunitaria es un principio transversal en este proyecto, porque posibilita que las soluciones surjan desde la propia comunidad, no se imponen desde el exterior. Según Dromi (2014), los procesos de desarrollo y gestión pública innovadora son sostenibles en la medida en que incorporan la voz de los ciudadanos y fomentan la corresponsabilidad. En estas circunstancias, la conexión de los participantes como las familias, los jóvenes y las JAC posibilita elaborar una respuesta social coordinada contra el desempleo, lo que robustece el tejido comunitario e impulsa una gobernanza local que incluya a todos.

## **Marco Legal**

En Colombia, el desempleo juvenil está regulado y se enmarca en varias medidas políticas y legales que tienen como objetivo impulsar la inclusión laboral, la capacitación para el trabajo y el emprendimiento entre los jóvenes. Este marco legal brinda el soporte normativo e institucional a las estrategias de intervención que se implementan en este proyecto, cuyo objetivo es disminuir la tasa de desempleo juvenil en el barrio Los Cerros, ubicado en la novena comuna de Medellín.

En primer lugar, el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, dice que "el trabajo es un derecho y una obligación social, y tiene la protección especial del Estado en todas sus formas". Además, el artículo 45 reconoce que los jóvenes tienen derecho a ser protegidos y a involucrarse en el desarrollo social, político, cultural y económico de la nación, fomentando su inclusión en los procesos de toma de decisiones públicas y productivas.

La Ley 1622 de 2013, o Estatuto de Ciudadanía Juvenil, es uno de los fundamentos principales para fomentar los derechos juveniles. La ley establece las formas de participación, capacitación y acceso al empleo para los jóvenes con edades comprendidas entre 14 y 28 años, considerando el trabajo digno como un eje fundamental para el desarrollo integral. En su artículo 41, se determina que el Estado, junto con el sector privado, deberá garantizar programas de capacitación y empleabilidad, priorizando a los jóvenes en condición de vulnerabilidad.

En la misma línea, la Ley 1780 de 2016, también llamada Ley ProJoven, tiene como objetivo "fomentar el empleo y el emprendimiento entre los jóvenes, establecer acciones para vencer obstáculos de acceso al mercado laboral y reforzar el servicio público de empleo". El presente proyecto se encuentra directamente vinculado con esta ley, la cual promueve el fortalecimiento de programas de innovación social y emprendimiento, así como la implementación de incentivos para las compañías que empleen a jóvenes.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (Departamento Nacional de Planeación, 2022), por su parte, aborda tácticas para fortalecer el empleo entre los jóvenes y las iniciativas empresariales en el territorio, destacando la importancia de vincular la educación con el trabajo y fomentar áreas de innovación social. Esta política nacional se complementa con el Plan de Desarrollo Distrital de Medellín 2020-2023 "Medellín Futuro", que tiene como objetivo disminuir la tasa de desempleo entre los jóvenes a través de programas formativos laborales, respaldo al emprendimiento y colaboración entre instituciones con entidades como SENA, Sapiencia y la Secretaría de la Juventud.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Pacto Mundial para el Empleo (OIT, 2009), ha destacado a escala mundial la necesidad de reforzar las políticas activas de trabajo juvenil, sugiriendo que los gobiernos pongan en marcha iniciativas sostenibles de capacitación, integración y emprendimiento que se ajusten a las condiciones locales. En consonancia con esto, el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aboga por "trabajo decente y crecimiento económico", y en particular, la meta 8.6 establece que se debe "disminuir considerablemente el porcentaje de jóvenes que no están trabajando ni estudiando o siendo formados" (ONU, 2015).

La empleabilidad y el trabajo digno son pilares estratégicos para asegurar que la población joven se desarrolle de manera humana y sea económicamente autónoma, tal como lo indica la Política Pública de Juventud de Medellín 2021-2030. Esta política fomenta programas de integración laboral con un enfoque territorial.

### **Justificación**

La presente investigación se justifica desde los ámbitos social, académico y de gestión pública. En el plano social, el desempleo juvenil representa una de las principales fuentes de exclusión y desigualdad en contextos urbanos vulnerables como el barrio Los Cerros. La falta de oportunidades laborales dignas no solo afecta las trayectorias de vida de los jóvenes, sino que debilita la cohesión comunitaria, limita el desarrollo territorial y reduce la confianza en las instituciones públicas.

Desde la perspectiva del alto gobierno, resulta prioritario comprender las dinámicas territoriales que inciden en la empleabilidad juvenil para diseñar políticas públicas más pertinentes, integrales y sostenibles. Esta investigación aporta un análisis contextualizado que reconoce a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo y no únicamente como beneficiarios de programas asistenciales, promoviendo enfoques de gobernanza colaborativa, innovación pública y corresponsabilidad institucional.

Finalmente, la pertinencia de esta investigación radica en su potencial para orientar la formulación de alternativas de inserción laboral y emprendimiento contextualizadas, construidas de manera participativa con jóvenes, actores comunitarios e instituciones públicas. De este modo, el estudio busca aportar insumos estratégicos para el fortalecimiento de la gobernanza local y la toma de decisiones desde el alto gobierno, con miras a la construcción de territorios más inclusivos y equitativos.

Para abordar este fenómeno, se propone un diseño metodológico no experimental, transeccional y de tipo exploratorio descriptivo, que permita observar la realidad sin manipular

variables, identificar de manera puntual los factores asociados y comprender la magnitud del problema desde la perspectiva de los propios actores. Enfoque mixto se complementa con un componente participativo, en coherencia con la investigación-acción participativa, que posibilita involucrar a los jóvenes y a la comunidad en la construcción de soluciones. Como señalan Hernández y Mendoza (2018), “el diseño metodológico funciona como un mapa que orienta al investigador hacia la coherencia entre el planteamiento del problema, los objetivos y los procedimientos” (p. 150), lo que justifica su pertinencia para una problemática de carácter social y comunitario como esta.

En el caso del desempleo juvenil en Los Cerros, resulta fundamental que el diseño metodológico no se limite a diagnosticar el problema, sino que se articule con un enfoque participativo que integre activamente a los jóvenes, las familias y las organizaciones comunitarias en la búsqueda de soluciones. La investigación acción participativa permite que los actores sociales no solo sean objeto de estudio, sino protagonistas de procesos de transformación, favoreciendo la construcción de propuestas sostenibles y contextualizadas. En este sentido, Balcázar y Hernández (2002) sostienen que “la investigación acción participativa se orienta a empoderar a las comunidades mediante su implicación directa en la definición de los problemas y en la creación de estrategias de cambio” (p. 185), lo cual resulta clave para diseñar alternativas que respondan a las necesidades reales de los jóvenes desempleados y fortalezcan el tejido social del barrio.

### **Recolección de información**

Para la recolección de información cualitativa se aplicaron entrevistas semiestructuradas a diferentes actores y residentes del barrio Los Cerros. La guía de entrevista utilizada se presenta en el Apéndice A.

### **Instrumentos**

Entrevista con preguntas cerradas y/o abiertas.

Guía de entrevista.

Lista de chequeo para observación.

La muestra estará compuesta por 4 participantes seleccionados mediante un muestreo:

- No probabilístico

### **Consideraciones Éticas**

Consentimiento informado por escrito explicando objetivo, voluntariedad, confidencialidad.



## **Capítulo 2.**

### **Contexto Territorial**

#### **Contexto geográfico y demográfico**

De acuerdo con los datos demográficos generados mediante el sistema GHS/CIESIN para Medellín, el barrio Los Cerros – El Vergel, que se localiza en la Comuna 9 (Buenos Aires) de Medellín, abarca un área cercana a 0.306 km<sup>2</sup> y tiene una población calculada de 7.289 personas. La región se distingue por una densidad de población elevada, que sobrepasa los 23.000 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual evidencia un modelo urbano denso característico del centro-oriente de la ciudad. En términos etarios, el territorio tiene una proporción importante de población joven, con énfasis en los segmentos de entre 15 y 29 años. Esta tendencia es coherente con lo que se ha visto en las comunas del Centro-Oriente, donde este grupo etario constituye alrededor del 26 % de la población total. En términos socioeconómicos, la categorización en estratos 1 y 2 prevalece; es un patrón que se observa también en comunas vecinas como Villa Hermosa, donde más del setenta por ciento de los hogares corresponden a estos niveles. De acuerdo con los diagnósticos territoriales creados por la Alcaldía de Medellín para el Centro-Oriente, la población tiene una mayor concentración en la educación básica y secundaria y un acceso más limitado a niveles técnico-profesionales o superiores. La caracterización está basada en datos demográficos globales de GHS/CIESIN, información oficial de la alcaldía de Medellín.

#### **Dinámica socioeconómica juvenil**

En Medellín, el desempleo juvenil está determinado por una mezcla de factores estructurales y la capacidad de acceder a oportunidades. A pesar de que la tasa de desempleo juvenil en el país bajó recientemente, alcanzando el 14,2 % en el trimestre octubre-diciembre de 2025, se mantienen niveles más altos que la media urbana en áreas con estratos bajos, como las del centro-oriente de Medellín. Esto queda demostrado por comunas vecinas que tienen tasas totales del 15 %, lo cual es más alto que el promedio urbano. Además de esto, hay un nivel elevado de informalidad juvenil, con una probabilidad próxima al 21 % de vinculación informal. Esto está relacionado con el escaso nivel educativo, la poca experiencia y el lugar donde se vive, así como con disparidades de género que son perjudiciales para las mujeres jóvenes. Las condiciones educativas también tienen un impacto directo: la mayoría de los

jóvenes solo recibe educación básica o secundaria, lo que limita su competitividad en el ámbito laboral formal y bien remunerado. Por otro lado, las dificultades de conectividad y la brecha digital limitan sus oportunidades para acceder a trabajos que exigen habilidades digitales o a opciones de formación virtual. Aunque hay programas de capacitación técnica y empleabilidad, como los que ofrecen SAPIENCIA, la Oficina Pública de Empleo (OPE) y el ecosistema Medellín Joven, que vinculan a los jóvenes con vacantes, talleres y rutas de orientación laboral; su cobertura está condicionada a la coordinación con actores locales y al potencial de llevar estas oportunidades a los barrios de forma constante. En su conjunto, estas dinámicas demuestran que persisten las diferencias en habilidades, el acceso a programas, la transición de la educación al empleo y las condiciones socioeconómicas del ambiente, lo que continúa dificultando la incorporación efectiva de los jóvenes al trabajo en zonas como Los Cerros y otros barrios con características parecidas.

### **Mapeo institucional y actores**

Dentro del sector del barrio Los Cerros El Vergel, que se encuentra en la Comuna 9 de Buenos Aires, hay una red de actores comunitarios, sociales e institucionales que afectan directa o indirectamente las posibilidades laborales para los jóvenes. Aunque a nivel de ciudad la presencia institucional municipal es fuerte, la coordinación eficaz a nivel de barrio presenta deficiencias que restringen el máximo aprovechamiento de las oportunidades existentes. La Oficina Pública de Empleo (OPE) de la Alcaldía de Medellín es uno de los actores más significativos, pues ofrece servicios como los talleres de orientación, la intermediación laboral, el registro de hojas de vida y la remisión a empresas. Estos servicios abarcan la zona centroriental de la ciudad, que incluye Los Cerros, lo cual le proporciona un nivel de articulación medio-alto, debido a su extensión y continuidad operativa en el territorio urbano establecido. Además, la Secretaría de Juventud brinda capacitación técnica, oportunidades laborales, actividades comunitarias y asesoramiento a través del ecosistema Medellín Joven, utilizando una plataforma digital diseñada para los jóvenes. No obstante, su presencia en el barrio depende más del empleo de canales virtuales que de la presencia territorial. Esto establece un nivel medio de articulación, con potencial para fortalecerse si aumenta la labor en campo dentro de los barrios de la Comuna 9. Por otro lado, hay instituciones educativas en el territorio que están cerca y que, aunque no se restringen únicamente a Los Cerros-El Vergel, tienen un papel fundamental en la detección de jóvenes, el fortalecimiento de habilidades básicas y la creación de espacios para dar a conocer programas laborales y de capacitación. La articulación de su organización es variable, ya que se basa en la habilidad de cada institución para conectarse

con las estrategias municipales y en la continuidad de proyectos interinstitucionales en el área. Las juntas de acción comunal (JAC) y otras organizaciones sociales que están en barrios del área centroriental tienen un impacto significativo en la divulgación de oportunidades, la integración social y la participación de los jóvenes.

Sin embargo, su grado de articulación es bajo-medio porque operan de modo irregular, con habilidades distintas y sin una coordinación constante con los programas de empleabilidad que ya existen. Las cajas de compensación, en particular Comfama, han creado espacios muy importantes para los jóvenes a través de ferias de empleo y procesos de asesoramiento laboral, tanto en el ámbito privado como en el social. A pesar de que estas iniciativas han demostrado efectos favorables, como los más de 4.000 puestos vacantes ofrecidos a jóvenes en 2024, su presencia no es constante en el barrio. Esto sitúa su nivel de articulación en un rango medio, centrado en eventos específicos y no en procesos duraderos dentro del territorio. A la par, los programas públicos de capacitación, como los que SAPIENCIA y sus aliados en habilidades digitales y 4RI dirigen, fortalecen el ecosistema de empleabilidad; sin embargo, la ausencia de nodos de formación ubicados directamente en Los Cerros El Vergel restringe el acceso sostenido y genera un nivel medio de articulación.

En resumen, el diagnóstico muestra que, a pesar de que la oferta institucional es extensa, la articulación territorial es fragmentada y existe una conexión débil entre las organizaciones comunitarias, los actores educativos y los programas municipales. Esta brecha tiene un impacto en la habilidad del barrio para promover rutas integrales de empleabilidad juvenil y requiere establecer mesas de articulación locales, puntos presenciales de orientación en el barrio y sistemas continuos de coordinación entre la comunidad, las instituciones y el sector privado.

**Tabla 1.**

*Diagnóstico cualitativo territorial*

| Categoría                             | Hallazgos                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Percepción de oportunidades laborales | Los jóvenes consideran que las posibilidades de empleo son escasas y no muy estables. Actividades de "rebusque", trabajos informales o temporales son los más comunes. Pese al potencial y el interés de los jóvenes, la falta de garantías para |

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | conseguir empleo y las dificultades económicas han hecho que muchos pierdan su motivación hacia la educación superior.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Barreras estructurales     | Se evidencian numerosas barreras, como son las limitaciones económicas de las familias, la escasa experiencia laboral certificada, el limitado acceso a una educación tecnológica y técnica adecuada y la falta de conexión entre lo que se enseña y lo que exige el mercado laboral. Asimismo, asuntos sociales como la violencia, la deserción escolar y el microtráfico tienen un impacto.                                                                                                      |
| Confianza institucional    | Se tiene una percepción diversa. Por una parte, algunos líderes admiten que las instituciones apoyan y escuchan; no obstante, se observa una falta de continuidad en las estrategias, escasa cobertura territorial y un desfase entre la planificación y la realización de los programas, lo cual socava la confianza en la eficacia institucional.                                                                                                                                                |
| Redes comunitarias         | Se observa una consolidación débil de las redes comunitarias. Pese a que hay instituciones educativas y ciertos líderes locales que crean espacios (deportivos y sociales), la coordinación entre los actores (comunidad, familias e instituciones) no es sistemática ni amplia.                                                                                                                                                                                                                   |
| Oportunidades estratégicas | El territorio tiene jóvenes que tienen la disposición y el potencial elevados. Se detectan oportunidades para fortalecer las alianzas entre el sector privado, el sector público y las comunidades; desarrollar programas de capacitación técnica que estén conectados con el mercado laboral; fomentar el emprendimiento entre los jóvenes y establecer espacios de articulación permanentes, tales como mesas de empleo juvenil. Orientación vocacional/psicosocial con perspectiva territorial. |

## 5. Análisis integrado y brechas de gobernanza

En cuanto a lo socioeconómico, el territorio se caracteriza por tener rasgos vinculados con los niveles medio-bajo y bajo, en los que predominan las economías informales, la inestabilidad de los ingresos y las restricciones para acceder a la educación superior. Estas circunstancias crean un contexto en el que no solo hay escasez de empleo para los jóvenes, sino que además este es precario, lo que perpetúa ciclos de exclusión social y pobreza.

En lo que respecta a la percepción de las personas jóvenes, se observa una perspectiva caracterizada por la desmotivación y la incertidumbre. Los jóvenes son conscientes de lo importante que es la educación, pero sienten que hay una desconexión entre los procesos de formación y las oportunidades reales de trabajo. Esta visión debilita los planes de vida y promueve la conexión con actividades informales o peligrosas. Las barreras se vuelven más severas cuando se trata de poblaciones particulares, como las madres jóvenes, debido a la ausencia de redes de apoyo y a las responsabilidades relacionadas con el cuidado.

Por otra parte, el análisis de la articulación institucional muestra una fragmentación considerable. A pesar de que hay programas e iniciativas provenientes de organismos públicos y algunas acciones comunitarias, no consiguen establecerse en estrategias sostenibles ni coordinadas. Se nota una brecha entre el diseño de políticas y su aplicación real, lo que tiene un efecto negativo sobre la confianza institucional y disminuye la participación directa de los ciudadanos.

#### Brechas identificadas

Un análisis territorial muestra una notable desigualdad en el acceso a una educación relevante, sobre todo en términos de formación tecnológica y técnica que coincida con las dinámicas del mercado de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo sostiene que la falta de correspondencia entre la formación y la demanda laboral es uno de los principales motivos del desempleo en los jóvenes. Esta circunstancia concuerda con lo expuesto por dicha organización. A esto se le añade un desfase en la empleabilidad de los jóvenes, que se distingue por la falta de trabajo formal para aquellos sin experiencia; esta situación los impulsa a la informalidad o a las economías de subsistencia. El Banco Mundial ha documentado este fenómeno en gran medida en contextos de economías emergentes.

Asimismo, se observa una falta de articulación institucional, que se manifiesta en la débil coordinación entre los actores públicos, privados y comunitarios. Según la OCDE, en zonas con una gran vulnerabilidad social, la ineficacia de las políticas públicas se debe en buena medida a que no existe una gobernanza multinivel. Asimismo, sigue existiendo una diferencia en la inclusión, especialmente entre grupos poblacionales como las madres jóvenes, que enfrentan obstáculos estructurales vinculados con el cuidado y la posibilidad de conseguir un empleo. La CEPAL ha identificado esto como uno de los principales motivos de desigualdad en América Latina. Por último, se nota una brecha de confianza institucional, que proviene de la percepción de poca efectividad y discontinuidad en los programas. Esto concuerda con las afirmaciones del Banco Interamericano de Desarrollo acerca de lo crucial que es la credibilidad institucional para el triunfo de las políticas públicas.

### Oportunidades estratégicas

Aunque se han detectado diferencias, el territorio ofrece oportunidades significativas para diseñar estrategias de intervención. El Banco Mundial ha propuesto que las alianzas son instrumentos esenciales para optimizar la eficacia y la cobertura de los servicios. En consonancia con esto, se resalta el potencial para reforzar las colaboraciones entre el sector público, privado y comunitario. Además, de acuerdo con las directrices de la Organización Internacional del Trabajo sobre la empleabilidad juvenil, hay una oportunidad en el diseño y ejecución de programas de formación laboral centrados en habilidades blandas y técnicas.

La creación de sistemas territoriales de empleo juvenil es otra línea estratégica; estos sistemas permiten la articulación entre empresas, instituciones y comunidades, lo que se alinea con las perspectivas de desarrollo territorial impulsadas por la OCDE. Además, según lo recomendado por la CEPAL en sus investigaciones sobre inclusión social, es esencial progresar en la aplicación de un enfoque diferencial que considere las especificidades de las poblaciones vulnerables. Por último, se reconoce la necesidad de consolidar la gobernanza territorial a través de métodos de coordinación, seguimiento y evaluación, en consonancia con las sugerencias del Banco Interamericano de Desarrollo respecto a la gestión pública eficaz y el establecimiento de confianza institucional.

### **Conclusión estratégica de la caracterización territorial**

El análisis territorial del barrio Los Cerros (Comuna 9 – Buenos Aires, Medellín) señala que las limitantes radican no solo en la distancia de los recursos, sino, sobre todo, en las debilidades estructurales de la gobernanza que afectan la efectividad de las actuaciones públicas. En primer lugar, se encuentra la falencia de la articulación institucional en la falta de una coordinación operativa y sostenida entre actores, sobre todo entre entidades públicas, programas de empleo juvenil y organizaciones comunitarias. Si bien hay múltiples iniciativas, éstas se despliegan descentralizadamente, con poca integración interinstitucional y sin una estrategia de territorio unificada. En segundo lugar, la gobernanza colaborativa es más teórica que práctica. Aunque hay mesas de trabajo y espacios participativos, la influencia real de la comunidad en la toma de decisiones es escasa, lo que disminuye el impacto y debilita la apropiación de los programas.

También se observa una desconexión entre la planificación y la ejecución, en la que los diagnósticos y los planes territoriales no se traducen de manera eficaz en acciones sostenidas.

Esto se manifiesta en la discontinuidad de los programas, la escasa cobertura y el limitado seguimiento de resultados en lo que respecta a la empleabilidad de los jóvenes.

En última instancia, no se está gestionando el conocimiento territorial de manera eficaz, ya que los datos sobre la juventud, el empleo y la informalidad no se sistematizan correctamente ni se emplean como insumos estratégicos para tomar decisiones. Esto imposibilita la elaboración de políticas más específicas y fundamentadas en evidencia.

La dificultad de emplear a los jóvenes en la zona no es solo el resultado de condiciones económicas y sociales desfavorables, sino también de una gobernanza territorial poco sólida, caracterizada por una débil articulación entre instituciones, escasa participación y poca gestión del conocimiento. Esto limita al Estado en su habilidad para ofrecer respuestas sostenibles e integrales.

## **Capítulo 3.**

### **Resultados**

#### **Resultados del diagnóstico juvenil**

El diagnóstico muestra que los jóvenes afrontan situaciones estructurales de vulnerabilidad, como el desempleo elevado, la informalidad en el trabajo y el acceso restringido a una formación adecuada. El hecho de que la demanda del mercado laboral no coincida con lo que se ofrece en términos educativos y las dificultades económicas y sociales obstaculizan la incorporación efectiva al mercado de trabajo. Además, se percibe una sensación generalizada de ausencia de oportunidades reales, lo cual tiene un impacto en los procesos de desmotivación, precariedad laboral y riesgo de exclusión social. Los jóvenes necesitan caminos integrales, accesibles y adaptables que disminuyan los costos de acceso, tengan en cuenta sus trayectorias anteriores y garanticen prácticas con certificación que ofrezcan oportunidades reales de empleo.

#### **Resultados del análisis institucional**

La existencia de varios participantes, tanto públicos como privados y comunitarios, con habilidades en cuanto a la empleabilidad juvenil es evidenciada por el análisis institucional; no obstante, sus acciones se distinguen por una coordinación estratégica deficiente. En este contexto, se identifican problemas como la escasa coordinación entre instituciones, la superposición de programas, la presencia territorial sostenida limitada y el escaso análisis del impacto de las iniciativas puestas en práctica. Estas circunstancias producen ineficiencias en la utilización de los recursos disponibles y limitan la posibilidad de brindar respuestas completas y eficaces ante las verdaderas necesidades de los jóvenes. El sistema de datos que respalde la toma de decisiones y un organismo de acoplamiento a nivel barrial no están presentes en la arquitectura institucional.

#### **Brechas estructurales de gobernanza**

El análisis integral del territorio muestra que las falencias estructurales de gobernanza en Los Cerros-El Vergel tienen su origen en una débil articulación entre los niveles barrio, comuna y ciudad, lo cual provoca la desconexión de los programas de educación, empleo y protección social. Esta dispersión se manifiesta en la ausencia de una agenda común entre instituciones públicas, actores comunitarios, cajas de compensación y

el sector privado, así como en la falta de procedimientos estables para coordinarse. Además, hay una importante brecha de continuidad operativa, ya que la mayor parte de las iniciativas se desarrollan con lógicas de proyectos temporales que dependen de recursos o convocatorias a corto plazo y carecen de financiamiento básico para mantener un trabajo territorial constante. También se nota una falta de gestión de información, ya que no existen sistemas unificados que contengan datos acerca de formación, práctica, empleabilidad y retención laboral. Esto obstaculiza la toma de decisiones basadas en evidencia y la adaptación rápida de la intervención. Además, existe una diferencia de pertinencia en la oferta educativa existente, que no siempre se alinea con las exigencias reales del mercado o asegura prácticas laborales y certificaciones que los empleadores consideran valiosas. Por último, se observa una brecha de inclusión relacionada con el género, la atención y las trayectorias educativas interrumpidas que tiene un impacto más significativo en mujeres jóvenes, madres cuidadoras y jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social. Estas personas requieren apoyos específicos para mantener su participación en trayectorias laborales y educativas.

### **Implicaciones estratégicas para el alto gobierno**

Las brechas detectadas tienen claras repercusiones estratégicas para el gobierno superior, las cuales deben concretarse en medidas sostenibles y coordinadas. Primeramente, es necesario crear un modelo de gobernanza situada que establezca medios de coordinación en la zona de manera constante por medio de una Mesa Local de Empleabilidad Juvenil con roles determinantes, capacidades para tomar decisiones y objetivos que puedan ser verificados. Esta instancia posibilitaría la inclusión de educación, empleo, protección social y entidades comunitarias, bajo un enfoque de corresponsabilidad. En segundo lugar, se aconseja la implementación de modelos de financiamiento basados en resultados. En estos, los recursos se distribuyen según indicadores como la colocación laboral, la permanencia de jóvenes durante 6 a 12 meses y prácticas efectivas, para así dejar atrás la dependencia de proyectos aislados. En tercer lugar, las autoridades de alto nivel deben promover un sistema territorial del conocimiento que combine registros individuales, paneles de monitoreo, análisis de cohortes y sistemas de retroalimentación constante con el fin de modificar la intervención en tiempo real. Además, es fundamental fomentar cursos de formación que garanticen prácticas empresariales, mentoría y acompañamiento, así como incentivos para que las compañías brinden puestos de primer empleo en áreas clave. Para concluir, la política pública tiene que incluir una perspectiva de cuidados y diferencial, garantizando apoyos como transporte, cuidado infantil y asistencia

psicosocial. Estos son componentes fundamentales para mantener la participación y optimizar el empleo juvenil en situaciones de vulnerabilidad alta.

## **Capítulo 4.**

### **Conclusiones**

El análisis concluye que, a pesar de la existencia de numerosos agentes institucionales comunitarios, privados y públicos con competencias en el ámbito de la empleabilidad juvenil, continúan existiendo problemas estructurales que restringen considerablemente la eficacia de las intervenciones territoriales. Para empezar, se observa una débil articulación interinstitucional, que se manifiesta en la duplicación de programas, el fraccionamiento de esfuerzos y la falta de sistemas claros para coordinar estrategias. Esto concuerda con lo que indicó la OCDE (2018), al señalar que la escasa coordinación en las políticas públicas disminuye su efecto en los grupos vulnerables, especialmente entre los jóvenes. La continuidad de los procesos de inserción laboral se ve limitada debido a una presencia territorial sostenida escasa.

Asimismo, se verifica que hay una brecha significativa entre la planificación y la ejecución, en la que las políticas formuladas no consiguen convertirse en resultados tangibles, lo cual tiene un impacto directo sobre el empleo de los jóvenes. En esta línea, investigaciones de la CEPAL (2021) indican que el desempleo juvenil en América Latina no se debe únicamente a razones económicas, sino también a insuficiencias institucionales y a una falta de conexión entre las políticas educativas y el mercado de trabajo. Además, se agrega una participación restringida de los jóvenes, quienes no tienen un impacto efectivo en la toma de decisiones y limitan la adecuación de las estrategias implementadas frente a sus necesidades reales (Valdez & Pérez, 2021).

Además, se observa una falta en la administración de conocimientos territoriales, marcada por la ausencia de bases de datos actualizadas y sistemas informáticos que posibiliten el diseño de políticas públicas fundamentadas en evidencia. La falta de educación en finanzas y de instrumentos informativos, según Vanegas et al. (2021), reduce las oportunidades de los jóvenes para entrar al mercado laboral, lo que mantiene ciclos de desempleo e informalidad. En lo que respecta a la sostenibilidad, prevalecen los programas de corto plazo y sin continuidad estructural, lo cual imposibilita que se logren efectos duraderos en la disminución del desempleo juvenil.

En síntesis, estas condiciones crean un panorama de gobernanza fragmentada en el que la cooperación entre los participantes es más formal que eficaz. Como Sosa et al. (2020) sugieren, para alcanzar resultados sostenibles, el desarrollo local necesita una verdadera articulación entre la comunidad, las instituciones y el sector productivo. Por lo tanto, es imprescindible avanzar hacia modelos de gobernanza colaborativa que sean efectivos. Estos

deben reforzar la coordinación interinstitucional, incentivar la participación de los jóvenes y optimizar la aplicación de políticas públicas para disminuir las disparidades en el desempleo juvenil y progresar hacia un desarrollo social más inclusivo.

Para concluir, para lograr un desarrollo territorial inclusivo no solo se necesita inversión social, sino también una transformación significativa de los modelos de gobernanza, que esté enfocada en la sostenibilidad, la evidencia y la articulación efectiva.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2023). *Plan de desarrollo Medellín Futuro 2020–2023*.
- Arbonés Ortiz, A. L. (2013). *Gestión del conocimiento en la sociedad del conocimiento*. Díaz de Santos.
- Balcázar, F. E., & Hernández, M. (2002). *Investigación acción participativa*. En M. Montero (Ed.), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: La tensión entre comunidad y sociedad* (pp. 181–202). Paidós.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *El estado del Estado en América Latina*. BID.
- Banco Mundial. (2019). *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo*.
- Becker, G. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis*. University of Chicago Press.
- Castillo Robayo, C. (2017). *Desempleo juvenil en Colombia* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Juventud, empleo y desigualdad en América Latina*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama social de América Latina 2023*. CEPAL.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). *Mercado laboral de la juventud en Colombia*. DANE.
- Dromi, R. (2014). *La revolución del desarrollo*. Ciudad Argentina Hispania Libros.
- Guataquí, J., & Piñeros, K. (2018). *Desempleo juvenil en Colombia: Determinantes y políticas* [Tesis de maestría, Universidad del Rosario].

Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.

Hernández, J. (2011). Innovación y dinámicas sociales en la era del conocimiento. En J. Hernández (Ed.), *Innovación y dinámicas sociales en la era del conocimiento* (pp. 179–201). Plaza y Valdés.

Medellín Cómo Vamos. (2020). *Informe de calidad de vida*.

Mejía Vásquez, W. D., & Grajales Hincapié, M. M. (2022). *Análisis de los factores que motivan la vinculación laboral de los jóvenes entre los 18 y los 26 años a las empresas del sector industrial del municipio de Rionegro, Antioquia* [Tesis de especialización, Corporación Universitaria Minuto de Dios].

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2020*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2022*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Global employment trends for youth 2023*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Revisión del gobierno digital en Colombia*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*.

Osorio, F., Murillo, G., & González, C. (2015). Emprendimiento, redes e innovación. En *Emprendimiento, redes e innovación* (pp. 35–48). Universidad del Valle.

Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.

Prats, J. (2005). *De la burocracia al management*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Regalado, R., & Ramírez, M. (2003). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Reyes Montaña, Y. (2024). *Identificación de factores que facilitan la empleabilidad juvenil para una mejor gobernanza de la ciudad de Ibagué* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana].

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Open University Press.

Sánchez, P., Lasagna, M., & Marcet, X. (2013). *Innovación pública: Un modelo de aportación de valor*. RIL Editores.

Sosa González, M., Riquelme Rivero, Y., & Diez Valladares, O. R. (2020). Consideraciones sobre el desarrollo local. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4), 309–315.

Valdez Esquivel, W. E., & Pérez Azahuanche, M. Á. (2021). Las competencias comunicativas como factor fundamental para el desarrollo social. *Polo del Conocimiento*, 6(3), 433–456.

Vanegas, W. J., Noriega, A. M., & López, J. L. (2021). Educación financiera: Un enfoque al crecimiento y desarrollo social. *Ad-gnosis*, 10(10), 43–55.

## Apéndice A

### **Guía de entrevista aplicada a joven del barrio Los Cerros**

El siguiente instrumento fue utilizado para la recolección de información cualitativa dirigida a jóvenes residentes del barrio Los Cerros, comuna 9 de Medellín. La entrevista tuvo como objetivo identificar percepciones, experiencias y barreras relacionadas con el acceso al empleo juvenil, así como las aspiraciones laborales y educativas de los participantes.

#### **Encuesta Joven**

Información general del entrevistado

Nombre del entrevistado: Kylian David Gómez Mosquera

Rol: Joven desempleado

Fecha: 25 de febrero de 2026

Preguntas de la entrevista

1. ¿Cuál ha sido su recorrido educativo hasta ahora?
2. ¿Ha intentado continuar estudios técnicos o universitarios? ¿Qué ocurrió?
3. ¿Ha trabajado antes? ¿En qué actividades?
4. ¿Qué ha sido lo más difícil al buscar empleo?
5. ¿Siente que le solicitan experiencia laboral que aún no posee?
6. ¿Influye vivir en el barrio Los Cerros al momento de buscar trabajo? ¿Cómo?
7. ¿Alguien lo ha orientado para buscar empleo?
8. ¿Confía en que el gobierno puede mejorar las oportunidades laborales para los jóvenes?
9. ¿Le gustaría emprender? ¿Qué necesitaría para hacerlo?
10. ¿Qué acciones debería priorizar el gobierno para apoyar a jóvenes como usted?

## **Apéndice B**

### ***Guía de entrevista aplicada a líder institucional – Junta Administradora Local (JAL)***

El siguiente instrumento fue aplicado a un actor institucional con funciones de representación territorial en la Junta Administradora Local de la comuna 9 de Medellín, con el propósito de identificar percepciones institucionales sobre el desempleo juvenil y el nivel de articulación de las políticas públicas en el territorio.

#### **Preguntas de la entrevista**

1. ¿Cómo caracteriza el desempleo juvenil en el barrio Los Cerros?
2. ¿Cuáles considera que son las principales causas estructurales del desempleo juvenil en el territorio?
3. ¿Existen programas específicos dirigidos al empleo juvenil en la comuna?
4. ¿Cómo se articulan estos programas con el Plan de Desarrollo Distrital de Medellín?
5. ¿Considera que existe una brecha entre la planeación y la ejecución de las políticas de empleo juvenil?
6. ¿Existe coordinación entre actores institucionales y organizaciones comunitarias en el territorio?
7. ¿Se sistematizan o documentan experiencias exitosas relacionadas con empleo juvenil en la comuna?

### **Apéndice C**

#### ***Guía de entrevista aplicada a líder comunitario del barrio Los Cerros***

El siguiente instrumento fue aplicado a un líder comunitario del barrio Los Cerros con el objetivo de identificar el papel del liderazgo social en la promoción de oportunidades para jóvenes, así como las dinámicas de articulación entre comunidad e instituciones.

#### **Preguntas de la entrevista**

1. ¿Qué tipo de liderazgo ejerce dentro del barrio?
2. ¿De qué manera apoya a los jóvenes del sector?
3. ¿Qué redes comunitarias o institucionales funcionan actualmente en el territorio?
4. ¿Considera que las instituciones escuchan y tienen en cuenta a los líderes comunitarios?
5. ¿Qué fallas observa en la articulación entre instituciones y comunidad?
6. ¿Qué potencial tiene el barrio para generar oportunidades de empleo juvenil?
7. ¿Qué alianzas o estrategias serían necesarias para mejorar la empleabilidad de los jóvenes del sector?

## **Apéndice D**

### ***Guía de entrevista aplicada a familiar de joven desempleado***

El siguiente instrumento fue aplicado a un familiar de un joven residente del barrio Los Cerros con el fin de comprender la perspectiva del entorno familiar frente a las dificultades de acceso al empleo juvenil y las expectativas sobre el futuro laboral de los jóvenes del territorio.

#### **Preguntas de la entrevista**

1. ¿Cómo describe la situación laboral actual de su hijo o familiar joven?
2. ¿Qué expectativas tiene frente a su futuro laboral?
3. ¿La familia ha podido apoyar en la búsqueda de empleo? ¿De qué manera?
4. ¿Qué limitaciones enfrenta el hogar frente al acceso al empleo juvenil?
5. ¿Ha recibido información sobre programas o iniciativas de empleo juvenil?
6. ¿Considera que las instituciones del barrio trabajan de manera articulada para apoyar a los jóvenes?
7. ¿Qué debería mejorar el gobierno local para apoyar a las familias frente al empleo juvenil?

