



**IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELA ENTORNO PROTECTOR EN
MEDELLÍN 2016 – 2019: UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE BOTTOM UP**

Por: Mateo Castro Gómez

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas**

Asesora: Diana Paola Rojas Bermeo

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

Noviembre de 2019

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
1. DESCRIPCIÓN PROGRAMA ESCUELA ENTORNO PROTECTOR.....	6
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1 Implementación de programas y políticas públicas	7
2.2 Burocracias a nivel de calle	10
2.3 Enfoque <i>bottom up</i> de la implementación de políticas y programas públicos.....	12
3. MARCO METODOLÓGICO	14
4. HALLAZGOS	15
4.1. Definición del programa	15
4.2. Definición de implementación.....	16
4.3. Burocracias a nivel de calle	17
4.4. Documentación resultados implementación	20
4.5. Brechas en implementación	21
4.6. Resultados de implementación <i>bottom up</i>	21
4.7. Perspectiva política del Programa.....	23
5. CONCLUSIONES.....	24
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELA ENTORNO PROTECTOR EN MEDELLÍN 2016 – 2019: UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE BOTTOM UP

Mateo Castro Gómez¹

RESUMEN

Este artículo pretende analizar la implementación del programa de la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Medellín Escuela Entorno Protector a la luz del enfoque *Bottom up*. Para esto, se hace una contextualización del programa a nivel general, posteriormente, se presenta un marco teórico y metodológico con las tres categorías analíticas a considerar: proceso de implementación de políticas y programas, burocracias a nivel de calle y enfoque *bottom up*. Finalmente, se presentan los hallazgos obtenidos a través de un análisis cualitativo de las principales teorías, contrastado con la información obtenida como resultado de las entrevistas adelantadas en campo a siete funcionarios que trabajan en el Programa desde diferentes roles.

PALABRAS CLAVE

Enfoque *bottom up*, implementación, burocracias a nivel de calle, programa público.

ABSTRACT

The article aims to analyze the implementation process of the program of Medellín's Municipality Escuela Entorno Protector under the bottom up approach, for this purpose, firstly, there is a general contextualization of the Program, afterwards, there is a theoretical framework in which the main topics to be considered are presented: implementation, street level burocracies and bottom up theory, finally, the text presents the findings acquired from a qualitative analysis of the main theories matched with the information gotten as a result from the interviews to seven relevant actors that work for the program.

KEY WORDS

Bottom up approach, implementation, *street level burocracies*, public program.

¹ Abogado de la Universidad EAFIT, Especialista en Derecho Urbano de la Universidad EAFIT, y candidato a Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT (mcastro5@eafit.edu.co).

INTRODUCCIÓN

En los contextos escolares de la ciudad de Medellín se han presentado factores de riesgo como consumo de sustancias psicoactivas, conductas suicidas, trabajo infantil, violencia sexual, embarazo adolescente, violencia escolar, entre otros (Alcaldía de Medellín, s.f.). La alternativa de solución utilizada para contribuir a la solución de estas problemáticas fue la creación del Programa Escuela Entorno Protector, el cual se implementa en las instituciones educativas públicas de la ciudad y pretende generar una protección integral de los niños, niñas y adolescentes a través de acciones encaminadas a mejorar la convivencia de la comunidad educativa abarcando desde los estudiantes, docentes, hasta los padres de familia.

Poniendo esto en consideración, la investigación tiene como objeto de estudio conocer, cómo ha sido la implementación desde el enfoque *bottom up* del programa Escuela Entorno Protector en el periodo 2016 – 2019 en la ciudad de Medellín. Esto se logrará tomando como marco analítico el enfoque *bottom up*, el cual establece que para la implementación de un programa o política pública es necesario conocer el contexto de quiénes van a operarlo, pues “se plantea que el éxito de una política pública depende de la flexibilidad y capacidad de acción de los implementadores locales” (Leyva, Mejía y Peláez, 2018, p. 422). Así, a la luz de este enfoque se quiere estudiar la forma en que se realizó la implementación del programa.

Esta investigación tuvo como punto de partida la hipótesis de que desde el diseño del programa no se contempló su implementación desde el enfoque *bottom up*, es decir, no se establecieron parámetros para su puesta en marcha desde las funciones del operador y los funcionarios que se encuentran en el nivel de calle, lo que ha generado dificultades en la implementación por parte de los operadores.

De igual forma, de manera hipotética se plantea que la implementación del programa no incorporó los aprendizajes acumulados ni aplicaron en su totalidad los del trabajo en el territorio, y fueron los operadores quienes sobre la marcha adoptaron las rutas de acción que se precisaran durante la implementación. Es importante señalar que los operadores en este caso fueron contratados para realizar un entregable sin tener la capacidad de darle continuidad y sin el conocimiento de las experiencias que dejaron otros proyectos (Leyva, Mejía y Peláez, 2018).

Este enfoque resulta relevante, ya que son los operadores quiénes están en el nivel de calle ejecutando y sus acciones pueden dar cuenta de correctivos a tomar en el diseño, la formulación, entre otros. Igualmente, a la luz de este enfoque se asume que al estar en la calle, los operadores se ven obligados a tomar decisiones o rumbos de acción para el programa que no estuviesen contemplados en el diseño, así como tomar decisiones frente a las consecuencias no previstas en el marco de la implementación.

El objetivo general de esta investigación es analizar desde el enfoque *bottom up* la implementación del programa Escuela Entorno Protector en la ciudad de Medellín en el periodo 2016 – 2019, para esto, se persiguen como objetivos específicos en primer lugar, describir el proceso de implementación desde los funcionarios que han ejecutado el programa; segundo, analizar si la implementación del programa contribuyó a los objetivos trazados frente al problema a intervenir; y por último, identificar las perspectivas del operador sobre la implementación desde un enfoque *bottom up*.

El estudio de la implementación permite entender si los objetivos del programa se ejecutaron; si la alcaldía logró responder a las necesidades de los ciudadanos-usuarios; y si a nivel institucional se cuenta con las herramientas, estructuras y procesos requeridos para enfrentar los retos que importan a la ciudadanía (Dussauge, 2018). Por ello, este trabajo de investigación presenta una contribución a la literatura existente sobre el tema a través de la aplicación de conocimientos adquiridos en la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas con el propósito de identificar problemas, limitaciones, obstáculos, buenas prácticas y a través de estos generar sugerencias o consideraciones importantes que permitan hacer cambios en el programa en cuestión o para futuros programas.

1. DESCRIPCIÓN PROGRAMA ESCUELA ENTORNO PROTECTOR

El programa Escuela Entorno Protector, históricamente se viene implementando desde el año 2007 bajo diferentes denominaciones, acoplándose a los objetivos de cada Plan de Desarrollo y ajustándose a las necesidades de la ciudad y las instituciones educativas.

El programa inmediatamente anterior al actual se creó en 2013 bajo la Alcaldía de Aníbal Gaviria (2012-2015) y se denominó *Escuelas para la Vida*, desde este momento se empieza a dar un enfoque a toda la comunidad educativa pretendiendo permear hasta los hogares. El programa se creó con el propósito de responder a los lineamientos de la Ley 1620 de 2013 sobre convivencia, derechos humanos, sexuales y reproductivos y mitigación de la violencia escolar y mediación (Ley 1620, 2013).

Dando continuidad a esto, el programa Escuela Entorno Protector se creó en 2016 en el inicio de la administración del Alcalde Federico Gutiérrez (2016-2019) donde a la luz del Plan de Desarrollo se creó una dimensión transversal bajo el eslogan *Creemos en la cultura ciudadana*, que tuvo como objetivo “generar las condiciones para que el comportamiento ciudadano e institucional se regule y transforme por las normas sociales positivas, la legalidad, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 54).

Uno de los retos de esta dimensión se denominó *Cultura Medellín* el cual se enfocó en el desarrollo de proyectos entre los que se encuentra el proyecto de Difundir la cultura de legalidad en las escuelas y universidades. El programa Escuela Entorno Protector, emerge entonces como respuesta a las necesidades propuestas en este proyecto definido como una de las prioridades en el Plan de Desarrollo 2016-2019.

El programa busca generar en las instituciones educativas entornos protectores guiando a los estudiantes, padres, comunidad, profesores, directivos, entre otros, a través de la “prevención, promoción, atención y seguimiento que contribuyan al mejoramiento de los ambientes de aprendizaje, al Buen Vivir en la Escuela y a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una comunidad protectora” (Alcaldía de Medellín, 2017, p.

1) y "el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos" (El Colombiano, 2019, párr. 7).

Este programa parte del diagnóstico de que las Instituciones Educativas en Medellín “presentan prácticas relacionales poco favorecedoras para la convivencia escolar, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la construcción de ciudadanía” (Secretaría de Educación, 2018, p. 69). Para solucionar esto, se fijó como objetivo acompañar estas instituciones “en el fortalecimiento de sus prácticas relacionales para favorecer la convivencia escolar, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, la construcción de ciudadanía y la protección integral de niños, niñas y adolescentes” (Secretaría de Educación, 2018, p. 69).

2. MARCO TEÓRICO

Para realizar un análisis de la implementación del programa Escuela Entorno Protector se destacan tres conceptos a abordar desde el marco teórico: la implementación de programas y políticas públicas; la realidad de quiénes ejecutan el proceso de implementar desde la categoría *Street level bureaucracy* o *burocracias al nivel de calle*; y enfoque *bottom up* en el marco de la implementación de políticas y programas.

2.1 Implementación de programas y políticas públicas

La implementación en clave de políticas públicas y proyectos ha sido un campo de estudio abordado por diferentes autores como se ilustrarán a continuación, el estudio de la implementación es crucial para el entendimiento de los efectos reales de las políticas públicas una vez son llevadas al público objetivo y realizar un contraste con lo dispuesto en el marco de su diseño.

Donald S. Van Meter, Et. Al (1993) en su obra *La Implementación de las Políticas* la entiende como “la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento” (1993, p. 43). Así, al implementar un programa público, se entiende que se está llevando a cabo una acción sobre una situación problemática con el fin de establecer una serie de objetivos, metas y alternativas de solución.

En segundo lugar, se acercan al concepto de *política* (o programa para el caso de análisis de este texto) como una declaración general de metas y objetivos la cual está en un extremo inicial, y en el otro extremo final se encuentra el programa entendido como una declaración de resultados. Así, estos autores entienden el proceso de implementación como las acciones intermedias que convierten esas intenciones en resultados medibles (Van Meter Et. Al, 1993).

De manera similar lo exponen Ballabio & Reyes (2016) en su estudio *Avances y Retrocesos Institucionales en La Implementación De Una Política Pública: El Caso Del Ordenamiento Territorial en Mendoza*, donde confirman que con la implementación se logra entender si se están logrando los objetivos del programa “explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Sirve para valorar la ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia de la política, así como cada una de sus actuaciones” (p. 109).

En esta misma línea, se da lugar a la mirada de Mauricio Dussauge, quien en su artículo *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas*, tiene una perspectiva similar al mostrar la implementación como un proceso de transformación donde

la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en una realidad palpable. Si las propuestas de política pública plasman los ideales que se quieren alcanzar, el proceso o fase de implementación representa la cruda realidad que determina en qué medida los mismos se alcanzan o no (Dussauge, 2018, p. 3 y 4).

Así, la implementación de las políticas o programas públicos constituyen una etapa indispensable para que las iniciativas gubernamentales lleguen a los ciudadanos, estudiar la forma en que se lleva a cabo este proceso es de gran relevancia ya que brinda herramientas para determinar la ejecución del diseño del programa y si se cumplieron los objetivos planteados inicialmente, además de extraer lecciones aprendidas de los procesos.

Para que esta implementación sea exitosa, Dorantes y Aguilar (2012) presentan el camino para llevar exitosamente la implementación de un programa, el cual consta de

dos condiciones: por un lado, que el gobierno defina de manera amplia y clara los problemas sociales, que conceptúe objetivamente las alternativas de solución disponibles y que tome las mejores decisiones a su alcance; y por el otro, que los

encargados de su consumación las comprendan cabalmente. Esta última condición se logra mediante un amplio proceso de comunicación y persuasión, de tal suerte que esas políticas se transformen en acción administrativa coherente y, sobre todo, eficiente y productiva (p. 119).

No obstante, se presentan diversos casos en los que el resultado que llega a los beneficiarios del programa no es el que se planteó inicialmente, estos resultados pueden obedecer a diferentes patrones, donde la implementación juega un rol protagónico. Es acá donde se introduce el concepto de *brecha de implementación*, la cual se entiende como: “la distancia que con frecuencia se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento, y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando” (Grindle, 2009, p. 38, citado por Ballabio y Reyes, 2016, p. 111).

Van Meter (1993) y sus colegas tratan de encontrar algunas de las causas de estas brechas que corresponden a las disparidades entre las autoridades que diseñan la política pública y quiénes van a la calle a implementarlas, que por lo general son personas externas contratadas para este fin y con cierto nivel de autonomía. A la luz de este planteamiento, la ejecución del programa como fue concebido por sus creadores no se lleva a cabo, teniendo como consecuencias, entre otras cosas, el desvío de recursos destinados a combatir el problema público, distorsión de los objetivos concebidos en la definición del programa, la selección de la población beneficiaria, resistencia a cumplir con los procedimientos para dar cuenta del avance del programa (Van Meter, Et. Al, 1993).

Una alternativa para evitar estas adversidades es llevando a cabo un análisis de

factibilidad de la implementación desde la etapa de diseño de la política, incorporando a los efectores y gestores en esa fase temprana del proceso, pues son los que tienen el conocimiento y la experiencia operativa de cómo podría afectar su ejecución dándole realismo (Ballabio y Reyes, 2016, p. 116).

Así pues, como se mostró en este primer apartado, el proceso de implementación es imprescindible para el cumplimiento de los objetivos planteados en cualquier programa o política pública, paradójicamente, este proceso se convierte en la piedra angular debido a que de no contemplarse en el diseño de la política no se contaría con instrucciones, objetivos, mediciones a los avances y ajustes en el camino lo suficientemente claros dando lugar a la discrecionalidad de quiénes implementan los programas. Es por esto, que resulta fundamental

analizar el papel de la *burocracia a nivel de calle*, concepto que se presentará en el siguiente apartado.

2.2 Burocracias a nivel de calle

El término *burocracias de nivel de calle* fue creado por Michael Lipsky en los años 80 en su obra *Street Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Service* donde por *street level bureaucracies* se refiere a burocracias de un nivel operativo, es decir, aquellas que están en la calle (no en las oficinas) operacionalizando las políticas públicas (Lipsky, 2010). Este enfoque permite entender la cotidianidad de la implementación de los programas públicos y cómo estos *burócratas a nivel de calle* tienen la facultad de elegir discrecionalmente los cursos de acción a tomar para llevar a cabo un instrumento de intervención social según su propio criterio.

En este sentido, para entender los programas públicos bajo la óptica de las *burocracias a nivel de calle* se puede aludir al pensamiento de Dussage, Cejudo y Pardo (2018), en su obra *Las burocracias a nivel de calle – una antología* confirman que las acciones que lleven a cabo los *burócratas a nivel de calle* son lo único que los beneficiarios conocen y por ende, será lo que interpreten como el programa o política del que están participando, sin importar si está en sintonía con el planteamiento y los objetivos que se concibieron inicialmente.

La problemática radica entonces en que

La primera incertidumbre que enfrentan los implementadores gira en torno a qué significa la política pública, ya que los textos disponibles rara vez transmiten contexto o información de fondo suficiente para discernir las intenciones de los legisladores. Para resolver esta incertidumbre, los implementadores deben determinar por sí mismos y para sus organizaciones qué significan las políticas públicas, por medio de actos de interpretación de los textos disponibles que constituyen la política pública (...) los implementadores deben discernir lo que la política pública significa en términos de la práctica cotidiana. No se trata de un asunto trivial; las políticas públicas rara vez van acompañadas de listas de implicaciones para los implementadores, ya que los formuladores de políticas casi nunca se ocupan de los pormenores del diseño y a menudo consideran que es mejor dejar esa clase de decisiones en manos de los actores locales (como dicen a veces los conservadores) o de los expertos (como dicen a veces los liberales) (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018, pp 162 -163).

En sintonía con lo planteado por los autores, un análisis importante para esta investigación radica en la falta de objetivos claros, instrucciones, formas de medición, metodología de implementaciones de mejoras, etc. desde el diseño del programa para el momento de su

implementación. Esto conduce a que quién lo está implementando adopte cursos de acción de acuerdo con su experiencia y sistema de valores, pues al encontrarse en un nivel de calle con total autonomía para operar y sin el apoyo de un instrumento que le de un adecuado curso de acción, no tiene mayor opción que actuar discrecionalmente. Bajo esta óptica, es necesario el estudio de estos actores ya que “son importantes tomadores de decisiones. Ellos son quienes prestan los servicios y hacen efectiva la política pública. En este sentido, son *formuladores de políticas públicas*, al menos de manera metafórica” (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018, p 122).

Por otro lado, es posible que, bajo el criterio de discrecionalidad, los *burócratas a nivel de calle* hagan

que su trabajo sea más sencillo al administrar su carga de trabajo al concentrarse en los clientes más fáciles y evitar, rechazar o reducir el contacto con los casos difíciles o imposibles. Desde esta perspectiva, buscan soluciones rápidas para los problemas de largo plazo (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018, p. 120).

Pero no todo cabe en esa línea, también hay casos donde los implementadores hacen su mayor esfuerzo, manteniendo una filosofía idealista del alcance de su labor y enfrentando incluso cargas excesivas de trabajo y condiciones de trabajo deterioradas (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018). En este marco, debería evitarse cualquiera de estos casos extremos, donde en el primero, los recursos invertidos no llegan a quienes realmente los necesitan y en el segundo, hay un sobre esfuerzo que, si bien puede beneficiar las personas, puede incluso atentar contra la integridad física y emocional de quién está implementando el programa.

Existe también un grado de autonomía, pues el carácter del trabajo de nivel de calle dificulta la supervisión de sus actividades, “aquellos que están en el nivel superior de las organizaciones rara vez pueden tener la confianza de que los *burócratas de nivel de calle* emitan juicios discrecionales que se ajustan a sus preferencias” (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018, p. 63). Así al realizar la mayoría del trabajo por fuera de la vista de los supervisores, esta autonomía sumada a la discrecionalidad hace que la probabilidad de implementar el programa de una forma diferente a la esperada inicialmente incremente.

Finalmente, es claro que un factor de gran importancia para el éxito de un programa público son los recursos asignados para la implementación de este, en este caso,

los recursos que se proveen a las *burocracias de nivel de calle* rara vez son adecuados, e incluso apenas adecuados, para responder eficazmente a las necesidades identificadas en los mandatos de la política. En consecuencia, los burócratas de nivel de calle se ven obligados a tomar decisiones de asignación, lo cual responde, de hecho, a la pregunta política más fundamental de “quién recibe qué, del gobierno”. Es el *burócrata de nivel de calle* el que decide quién recibe ayuda y quién será ignorado (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018, p. 64).

En conclusión, como se mostró en este apartado, los *burócratas a nivel de calle* se enfrentan a un sin número de desafíos a la hora de implementar una política o programa público donde la mayoría de ellos responde a políticas públicas creadas desde una perspectiva *top down* y al llegar al nivel de calle, hay innumerables vacíos y brechas que terminan siendo cerradas a discreción de quienes están implementando. En este punto es claro que quienes están en la calle se convierten en *policymakers* y la mejor forma de tomar provecho de este conocimiento es teniendo en cuenta la valiosa información y retroalimentación que puedan brindar para la formulación de programas públicos desde la perspectiva *bottom up*.

2.3 Enfoque *bottom up* de la implementación de políticas y programas públicos

Con el propósito de entender el enfoque *bottom up*, en primer lugar, se hará una breve introducción de su enfoque opuesto, el *top down*, según el cual, los programas nacen en las altas esferas y la aplicación de los mismos está a cargo de quienes están a nivel de calle. Como lo confirman Leyva y Mejía:

Desde esta perspectiva se establecen los objetivos y procedimientos de la política, esperando que cada uno de los actores en los diferentes niveles realice los pasos que debe seguir y consiga los resultados esperados, medidos de acuerdo con el objetivo planteado. Este método se apoya principalmente en dispositivos formales de comando y control, los cuales centralizan la autoridad y dependen directamente de la acción de quien plantea la política, tales como las fórmulas de financiación o la creación de estructuras organizacionales o de controles administrativos (2019, p. 384).

Teniendo esto en consideración, el enfoque *top down* se basa en unas relaciones de autoridad fundamentadas en la reglamentación, las estructuras formales y el control dando lugar a los problemas de implementación que se mencionaron en los apartados anteriores y a mayor nivel de discrecionalidad, pues quienes diseñan el programa no tienen un conocimiento de la realidad de la calle, dejando unos vacíos que deben ser cubiertos en el momento de implementar.

A la luz de las *burocracias a nivel de calle*, los servidores públicos toman decisiones en algunos casos con base a sus sistemas de valores. Claramente, con unos lineamientos y regulaciones que vienen de sus superiores, pero son

los servidores públicos quiénes, en última instancia, con base en sus experiencias previas deciden si atienden primero a una u otra persona, (...), si priorizan ciertos casos sobre otros, etc. Así, la implementación “de abajo hacia arriba” (“bottom up”) es un asunto profundamente discrecional (Dussage, 2018, p. 8).

Como una alternativa a estas dificultades nace entonces el enfoque *bottom up*, el cual, plantea la necesidad de dejar de asumir que el éxito de una política está asociado a mayor control y a una definición más detallada de todos los procedimientos. Por el contrario, se plantea que el éxito de una política pública depende de la flexibilidad y capacidad de acción de los implementadores locales. Como señalaba Elmore (1979) mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata (Leyva, Mejía & Pelaez, 2019, p. 422).

A la luz de este enfoque, se analiza la forma en que se lleva a cabo la relación entre quiénes implementan la política y la sociedad que está recibiendo esa implementación. Además, busca identificar los problemas precisamente en la manera como los implementadores que están encargados de la operación entienden y aplican la política. La mayor ventaja constituye en la participación de las personas que llevan a cabo el proceso de implementación en la formulación del programa público.

Del mismo modo, es importante resaltar la relevancia de los burócratas a nivel de calle, pues son ellos quienes controlan los contactos de actores estratégicos en el territorio, tienen el conocimiento especializado de los quehaceres más cotidianos y, en general, información a la que solo tienen acceso los funcionarios en terreno. Dado todo lo anterior, es importante reconocer el valor de estos conocimientos tácitos y de estos procesos de improvisación, pues solo así se puede crear un proceso de aprendizaje incremental, que evite que el valor agregado por la adaptación se pierda cada vez que se renueva la política.

Por su parte, Wayne Parsons en su obra *Políticas Públicas* refuerza el concepto diciendo que los modelos *bottom up* enfatizan en que “los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad. Los profesionales desempeñan un papel clave al asegurar el desempeño de determinada política (...) tienen oportunidades y responsabilidades de control, implementación y resultados de un servicio” (2007, p. 489).

Así, el enfoque *bottom up* es crucial para entender la implementación de los programas públicos a nivel de calle, incluyendo en este proceso a quienes conocen realmente las necesidades de la población, los recursos requeridos, los obstáculos a enfrentar, entre otros aspectos que son relevantes y que los *policy makers* no logran identificar, dejando vacíos en la consolidación de objetivos del programa y por ende, dando lugar a un mayor nivel de discrecionalidad.

Por ende, si bien la discrecionalidad es inherente a quienes están en la calle y es claro que es difícil anticiparse a todas las eventualidades que puedan surgir en esa interacción humana entre el agente y la población, tener un enfoque *bottom up* en el diseño de programas es la alternativa para reducir en la mayor medida posible esas brechas entre el diseño y la implementación del programa o la política pública.

3. MARCO METODOLÓGICO

Para el análisis de la información se partió de una metodología cualitativa. En primer lugar, desde la revisión y análisis documental de los principales trabajos que han abordado el tema, así como los documentos institucionales que daban cuenta de la información del programa Escuela Entorno Protector.

Con el fin de encontrar la realidad del proceso de implementación, se llevaron a cabo siete entrevistas semiestructuradas a profesionales involucrados de manera directa en el programa, incluyendo tanto al personal que lleva a cabo el proceso de implementación en el territorio, como a los funcionarios que trabajan en el programa dando apoyo desde el equipo interdisciplinario. Además se incluyó el concepto de un cabildante de la ciudad que ha trabajado durante diferentes periodos la implementación del programa, con el ánimo de tener una perspectiva diferente a lo planteado. Esta información se cruzó con la revisión de la

documentación técnica y jurídica proporcionada por los funcionarios que trabajan en el Programa.

Así, se realizó un análisis cualitativo en el que se construyó un paralelo entre las teorías de los autores estudiados con los insumos obtenidos en las entrevistas, para determinar si desde el enfoque *bottom up* la implementación del Programa Escuela Entorno Protector fue exitosa.

4. HALLAZGOS

4.1. Definición del programa

En cuanto a los objetivos del programa los entrevistados coinciden con la definición, al confirmar que el foco principal es el acompañamiento a las instituciones educativas para convertirlas en entornos protectores donde se fortalezca la convivencia escolar, las prácticas relacionales, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, la construcción de ciudadanía y la protección integral de niños, niñas y adolescentes; así como el desarrollo de ciudadanos activos ayudando a instaurar en los jóvenes un proyecto de vida que les permita generar transformaciones en su entorno.

De igual forma, tienen claro que el problema público a intervenir es la presencia de inconvenientes en materia de convivencia escolar, prácticas relacionales, ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos. En palabras de uno de los líderes territoriales “Las Instituciones educativas presentan prácticas relacionales poco favorecedoras para la convivencia escolar, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la construcción de ciudadanía” (Comunicación personal, octubre 25 de 2019).

Así, se encuentra que en la implementación a nivel de calle de este programa hay un entendimiento del objetivo y de la problemática por parte de quienes interactúan con la población, lo cual concuerda con los enunciados en el *Lineamiento Técnico*. Con estos dos puntos interiorizados en el personal de calle se logra cerrar una de las principales brechas que se encuentran en la implementación que corresponde a la diferencia entre los problemas y los mecanismos de solución concebidos por los formuladores de los programas y quienes los ejecutan. Como se confirmó en el marco teórico, esto es abordado por Dorantes y Aguilar (2012) donde encuentran que la ruta exitosa para implementar correctamente un programa es

una adecuada conceptualización y diseño por parte del gobierno y la garantía de un entendimiento de estos por parte de quiénes lo llevan a cabo en territorio.

Bajo esta misma línea se encuentra un entendimiento común de que el mecanismo para conseguir la construcción de un entorno protector es “a través de la asesoría y asistencia técnica, formación, movilización de la comunidad educativa, de procesos que favorezcan la convivencia escolar y la prevención de situaciones que afectan a los estudiantes” (Comunicación personal, octubre 30 de 2019).

4.2. Definición de implementación

El modelo de implementación del programa se fundamenta en lograr el buen vivir en la escuela, como eje transversal, que pretende asesorar y acompañar las instituciones educativas, en la construcción de entornos más protectores donde los niños y jóvenes consigan desarrollar habilidades para la vida.

En cuanto a la implementación desde el nivel de calle en el documento que condensa la *Línea Estratégica, Técnica y Operativa* se estableció que el programa contaría con

7 psicólogos asesores que orientan la intervención y 175 psicólogos cada uno ubicado en una institución educativa de la ciudad que dinamizan la implementación de la Ruta de atención integral para la protección de los estudiantes; desde la promoción, prevención, atención y seguimiento de situaciones que afectan la convivencia (Secretaría de Educación, 2018, p. 14).

De acuerdo con la presentación del programa suministrada en entrevista con un funcionario que forma parte del equipo interdisciplinario de apoyo y gestión, para la implementación se llevaron a cabo asesorías, asistencia técnica y formación a la comunidad. Lo anterior, a través de procesos formativos desarrollados en compañía de diferentes entidades como fundaciones, universidades, corporaciones para la formación; acompañamiento y asesoría psicosocial; así como la articulación interinstitucional entre las diferentes entidades de la Alcaldía de Medellín como las Secretarías de Seguridad, Juventud y Medio ambiente, apoyadas por el Inder y Sapiencia (Comunicación Personal, octubre 9 de 2019).

Desde la Alcaldía se definió que esta implementación se hace a través de un operador, el cual fue designado mediante el contrato celebrado entre la Secretaría de Educación de Medellín y la Universidad Pontificia Bolivariana cuyo objeto fue la prestación de servicios para

implementar el componente territorial del programa Escuela Entorno Protector en las instituciones educativas de la ciudad de Medellín. La implementación consistió en que un profesional contratado por la Universidad es

Asignado de manera permanente o en itinerancia a la institución educativa contribuyendo con la gestión e implementación de la Ruta de Atención Integral. En este sentido el profesional realiza una gestión integral en la institución educativa asignada para apoyar y asesorar los procesos que contribuyen con la transformación de la escuela en entorno protector como lo son: Asesoría y asistencia técnica en el fortalecimiento de la convivencia y mediación escolar, en los procesos familiares, en el fortalecimiento del proyecto de vida de los estudiantes y sus familias; Acompañamiento psicosocial en las instituciones educativas oficiales y Asesoría a estudiantes y docentes de democracia escolar en la promoción de liderazgos creativos, participativos y transformadores, el Líder Sos Vos (Alcaldía de Medellín & Universidad Pontificia Bolivariana, 2019, pp. 1 – 3).

Así, para la ejecución de esta iniciativa, el programa contaría con “profesionales que contribuyen con el fortalecimiento de los procesos de convivencia escolar, la permanencia educativa, la prevención de riesgos psicosociales y la promoción de factores que inciden en formación integral de ciudadanos que aporten en la construcción de una comunidad protectora” (El Colombiano, 2019, párr. 8).

4.3. Burocracias a nivel de calle

Este programa, al abarcar más de 190 instituciones educativas, se encuentra con problemáticas y particularidades que están permeadas por el entorno social, sería una utopía pretender que se lleve a cabo un proceso homogéneo en todas las comunas y esto es claro desde la formulación del programa y es por esto que en cada institución se lleva a cabo una caracterización del contexto local donde “se proponen cuatro componentes que permiten identificar las necesidades y oportunidades del entorno para el desarrollo de un plan de acción integral en los establecimientos educativos: económico, cultural, social e intereses y problemáticas que afectan a la comunidad educativa” (comunicación personal, octubre 12 de 2019).

En sintonía con lo anterior, una de las líderes territoriales confirma que esta caracterización se hace a través de “un formato que recoge información no solo de la Institución Educativa, sino también de la participación y vinculación de otros actores locales y de ciudad que

fortalezcan las acciones de promoción y prevención al interior de la I.E” (comunicación personal, octubre 20 de 2019). Estas caracterizaciones se hacen con el fin de generar un plan de acción que responda a las necesidades institucionales.

Se encuentra que la hipótesis por comprobar donde inicialmente se planteó que probablemente las decisiones las terminaron tomando los operadores, es cierta, no obstante, se encuentra que los profesionales se apoyan en un documento denominado “lineamiento técnico operativo y estratégico, donde se da la claridad del abordaje que realizan en las instituciones educativas, y por esto, llegan a cada institución de acuerdo con las necesidades identificadas desde la panorámica inicial” (comunicación personal, octubre 10 de 2019).

Con esto, se cierra la brecha que indican Dussage, Cejudo y Pardo, (2018) donde confirman que no es posible tener procesos universales que se adapten a cualquier individuo y circunstancia, por lo que se deben incluir consideraciones desde el criterio burócrata en el diseño del programa para evitar instrucciones contradictorias, dando lugar a que los profesionales decidan que criterio aplicar. En este caso, desde el diseño del programa se entendió que cada institución tiene sus particularidades y por esto, se hace de manera preliminar un estudio donde se caracterizan las realidades del entorno a trabajar.

De igual forma, como se mencionó anteriormente, el programa se fundamenta en la Ley 1620 de 2013 (Ley 1620, 2013) bajo la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, los lineamientos de esta ley son difundidos entre los profesionales de apoyo y es desde esta que se les entregan rutas para ejecutar frente a cada una de las problemáticas identificadas en el entorno.

Así, desde los lineamientos del programa se brinda una guía y un plan de trabajo el cual se adecua a la realidad de cada institución, por ende, como lo confirman todos los entrevistados, se presenta un alto grado de discrecionalidad, pero esto no representa un inconveniente, por el contrario, es positivo puesto que los operadores, entendiendo la realidad de cada comuna y de la institución en la que trabajan pueden tomar decisiones para beneficiar la comunidad educativa.

Esta discrecionalidad se evidencia desde los procesos mismos, donde se exige que “cada profesional elabora una ruta de fortalecimiento la cual esta direccionada desde las líneas del programa Escuela Entorno Protector y posteriormente se presenta al comité de convivencia escolar para su modificación, aprobación y evaluación en torno al desarrollo de procesos” (comunicación personal, octubre 20 de 2019).

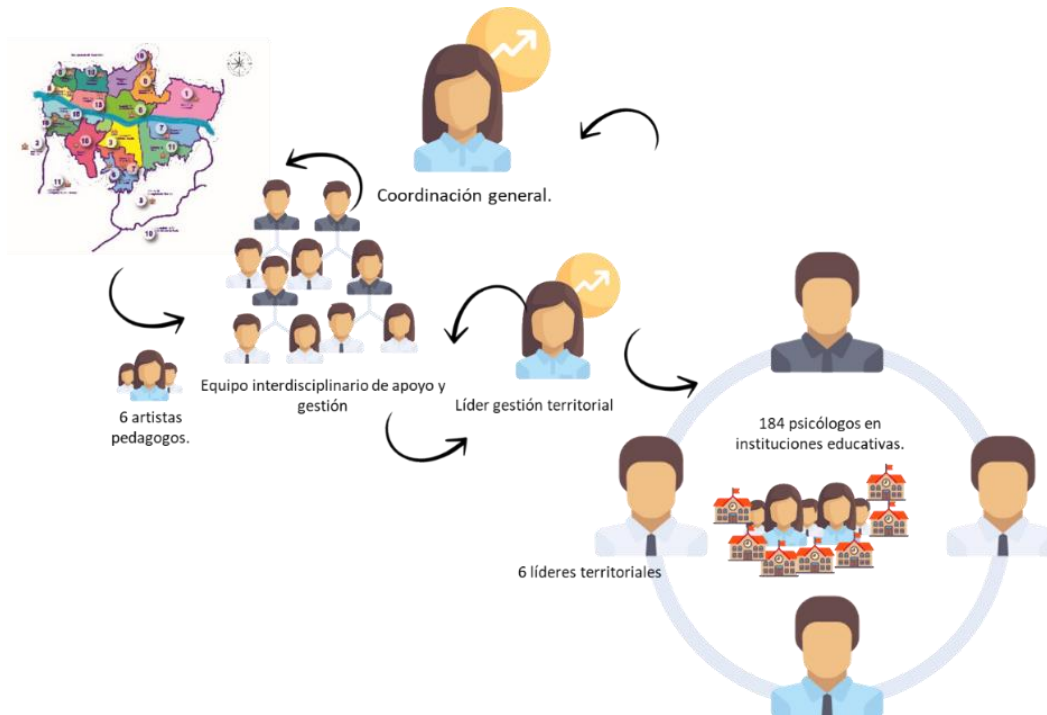
Con el fin de evitar que dicha discrecionalidad se salga de los objetivos del programa se hace la claridad de que aunque el equipo del programa está contratado desde la Universidad Pontificia Bolivariana, “los lineamientos son directamente de la Secretaria de Educación de Medellín para lo cual se han creado instrumentos que dan cuenta de toda la operativización del programa: Lineamiento técnico, matriz estrategia de procesos, formatos y sus instructivos, informes de proceso” (comunicación personal, octubre 20 de 2019).

Entendiendo que la realidad de cada institución puede sobrepasar lo instaurado en los lineamientos técnicos, operativos y estratégicos, el programa, cuenta con un sistema de comunicación que resulta de fácil interacción, en caso de surgir alguna eventualidad en la implementación,

No hay una jerarquía marcada por lo que el conducto de comunicación, comienza con los profesionales de apoyo institucional (psicólogos) que son quienes están permanentemente en las instituciones educativas, estos se comunican con los líderes territoriales, quienes a su vez con la líder de gestión territorial y con la coordinadora, de esta forma hacen la trazabilidad de todas las situaciones que se presentan para que la coordinadora esté informada de las situaciones que se presentan en el territorio (comunicación personal, octubre 10 de 2019).

Este proceso se evidencia en la imagen a continuación:

Imagen 1: Estructura Equipo Programa Escuela Entorno Protector



Fuente: presentación Escuela Entorno Protector (Alcaldía de Medellín, s.f.).

4.4. Documentación resultados implementación

Inicialmente se planteó como hipótesis que no se podría lograr un uso efectivo de las experiencias acumuladas ni aplicar en su totalidad los aprendizajes del trabajo en territorio pues los operadores fueron contratados para realizar un entregable sin tener la capacidad de darle continuidad y sin el conocimiento de las experiencias que dejaron otros proyectos. No obstante, el enfoque del programa consiste en ir más allá de dejar un conocimiento documentado al interior de la alcaldía, los profesionales en calle tenían el deber de dejar instalado al interior de las instituciones unas capacidades de resolución de conflictos y de mejoramiento de la convivencia escolar pensado desde la perspectiva de los actores de la comunidad educativa.

En este orden de ideas, si bien este programa está siendo implementado por operadores contratados por la UPB, en caso de haber un cambio de profesional asignado o incluso de operador, se podrá dar continuidad pues el Comité Escolar de Convivencia de cada institución es el ente encargado de sistematizar todos los entregables generados en el marco

de la implementación e instalarlos en la institución educativa, en sintonía con lo requerido por la Ley 1620 de 2013, este ente,

Tiene 7 integrantes en cabeza del rector, un coordinador de convivencia escolar, un docente que lidera procesos de convivencia, el personero, el representante de estudiantes, un padre de familia (generalmente el representante concejo de padres), docente orientador (figura que aplica sólo para algunas instituciones, sólo cuentan con 7 u 8, y se sustituye con el profesional de apoyo que acompaña el comité)” (comunicación personal, octubre 10 de 2019).

4.5. Brechas en implementación

Una de las principales brechas que se encuentra desde la implementación es que actualmente el programa no logra cubrir el 100% de las instituciones pues en Medellín se tienen 229 instituciones educativas oficiales, donde muchas de ellas tienen diferentes sedes, se priorizaron aquellas donde se evidencian mayores índices en las problemáticas logrando cubrir alrededor de 190 únicamente en su sede principal. El resto de las instituciones se abordan desde la Secretaría de Salud donde las intervenciones están más asociadas a temáticas como prevención del embarazo, situaciones de conducta suicida, consumo de sustancias psicoativas u otro tipo de adicciones.

De igual forma, los implementadores manifiestan haberse enfrentado a la resistencia de algunos actores de la comunidad educativa, principalmente rectores, para recibir los profesionales. Esta brecha se cerró ya que al ver los resultados del programa se han interesado en darle continuidad, al respecto, los entrevistados confirman que

Al inicio del programa en el 2013 fue difícil que las I.E lograran sensibilizarse con la ley 1620, pero el programa ha generado poco a poco una credibilidad y permanente acompañamiento desde la asesoría y asistencia técnica a las I.E en representación de los rectores quienes en varias situaciones son los más resistentes a éstos procesos, sin embargo el programa ha logrado crear una red de ciudad que permite que varias secretarías u otros proyectos nos acompañen en territorio generando las intervenciones de una necesidad puntual, logrando generar un mayor impacto y credibilidad en los procesos por los niveles de acompañamiento (comunicación personal, octubre 20 de 2019)

4.6. Resultados de implementación *bottom up*

Se logra establecer que hay una contribución a una implementación exitosa gracias a que el programa es la continuación de programas que se han llevado a cabo “desde el año 2007 bajo diferentes denominaciones y con propósitos que se han venido transformando en respuesta a las necesidades y condiciones que la ciudad y que las mismas instituciones educativas han

venido proponiendo” (comunicación personal, octubre 12 de 2019). Estas lecciones aprendidas de programas previos sirvieron como insumo para que en el año 2016 se creara un programa desde el enfoque *bottom up* donde se tuvo en cuenta el proceso de implementación desde el diseño de la política, es por esto, que en ese momento se seleccionó a la Universidad Pontificia Bolivariana como operador y se pudo dar continuidad a los procesos previos y además llevar a cabo el proceso bajo los lineamientos del nuevo programa.

Consecuentemente, se evidencia que con la implementación del programa se cumplieron los objetivos iniciales, muestra de ello es que según lo estipula el proyecto de Acuerdo 216 de 2019, el programa tenía como indicador garantizar la permanencia en el sistema escolar la atención de 1200 estudiantes en extraedad en secundaria y se lograron atender en tres años 6300 de ellos.

Dentro del estudio de los resultados cuantificables de la implementación, se encuentra en la presentación del programa², indicadores que dan fe de un mejoramiento del clima escolar y los ambientes de aprendizaje, tales como “La Encuesta de Ambiente Escolar muestra una mejora en la medición general (de 7.05 a 7.21), impulsada especialmente por las dimensiones de seguridad y respeto, comunicación y expectativas académicas”, de igual forma “El índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) del Ministerio de Educación , que también mide el ambiente escolar, reconoce que mejoramos de 0.73 a 0.76 en primaria, y de 0.73 a 0.75 en secundaria” (Alcaldía de Medellín, 2019).

En términos generales ha generado avances en cuanto al acompañamiento psicosocial a todas las escuelas de la ciudad como la disminución de la deserción escolar de 3,4% a 2,9% (Semana, 2019). A través de la implementación de “11.249 acciones para el fortalecimiento de la educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, 1.324 para fortalecer procesos familiares escolares, 16.795 más para el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar y 3.603 para el fortalecimiento de la Democracia escolar y el liderazgo estudiantil” (Metrosalud, 2019).

² Información suministrada en entrevista con integrante del Equipo interdisciplinario de apoyo y gestión.

Lo anterior da cuenta de que se han cumplido los objetivos del Programa evidenciando la capacidad de la Secretaría de Educación para responder a las necesidades de los ciudadanos instalando estructuras y herramientas adecuadas para enfrentar los retos que agobian a la ciudad de Medellín.

En línea con lo presentado anteriormente, los entrevistados coinciden en que el programa debería tener continuidad, se evidencia alto grado de empatía con los objetivos y metodología planteada para su ejecución. Muestra de ellos es que en el proyecto de Acuerdo 216 de 2019, el para el 2020 se aprueba un presupuesto de 851.000 millones de pesos para darle continuidad a pesar del cambio de administración.

4.7. Perspectiva política del Programa

En entrevista a uno de los concejales de la ciudad de Medellín que ejerce su periodo entre 2016 y 2019 se observa que su perspectiva difiere significativamente de la de los otros entrevistados y no considera el programa como exitoso. Si bien el concejal tiene claro el objetivo del programa y el problema público a tratar, el considera que el programa debió ser una continuación de los programas *Unires y Escuelas y Colegios Saludables* de la Alcaldía de Alonso Salazar (2001 – 2011) los cuáles pretendían tratar integralmente la salud mental, física, odontológica y reproductiva, asimismo abordar la problemática del consumo de drogas. En el planteamiento del programa Escuela Entorno Protector se decidió abordar un objetivo diferente lo que desde su punto de vista se considera un error y es la razón por la que no es un programa exitoso ni se debería dar continuidad en próximas administraciones (comunicación personal, octubre 29).

5. CONCLUSIONES

- En las entrevistas a los *burócratas a nivel de calle* se encuentra que hay una concepción común de los objetivos del programa, del problema público a tratar y de los mecanismos para crear un entorno protector; los cuáles coinciden con los documentos oficiales proporcionados por quienes lo diseñaron, este entendimiento constituye una ventaja puesto que cuando se enfrenten a decisiones en la implementación, tienen claros los lineamientos básicos del programa y podrán actuar en consecuencia.
- La definición del modelo de implementación se hizo a través de la contratación de la Universidad Pontificia Bolivariana como operador donde se cuenta con 175 psicólogos ubicados en las 190 instituciones, con esto se logra tener casi un psicólogo por institución, no obstante, a pesar de que hay un personal extenso y cualificado para la labor, la mayoría de las instituciones cuenta con diferentes sedes, por lo que el trabajo de quienes están en la calle puede ser insuficiente, de igual forma, no se logra abarcar el 100% de las instituciones educativas de la ciudad.
- El programa Escuela Entorno Protector ejecutado durante el periodo 2016-2019 de la alcaldía de Federico Gutiérrez cuenta con la ventaja de lograr acoplar a sus procedimientos las lecciones aprendidas de programas antecesores con fines similares, esto hace que desde la formulación del programa se logren tener en cuenta estos aprendizajes dándole un enfoque *bottom up*.
- Desde el diseño del programa se entendió que, al estar en alrededor de 190 instituciones educativas con diferentes realidades, difícilmente se lograrían garantizar unos procesos homogéneos, por esto, se le otorga desde el principio un grado de discrecionalidad a los profesionales enmarcado desde las estrategias de su territorio y ajustado a las particularidades de la comunidad educativa. Esto se contempla desde el requerimiento de realizar una caracterización y una definición de estrategias particulares para cada institución reconociendo el valor de los conocimientos tácitos

dados en territorio, así como de la capacidad de creación de aprendizaje incremental. De igual forma, quiénes están en la calle saben que el programa está fundamentado en la Ley 1620 de 2013 y cuentan con instrumentos tales como el lineamiento técnico operativo y estratégico, de esta forma, se ayuda a garantizar que las decisiones discrecionales no disten de los objetivos del programa.

- El proceso de comunicación del programa está claramente identificado y es conocido por todo el personal, no es necesariamente jerárquico por lo que, en el momento de presentarse alguna eventualidad, los *burócratas a nivel de calle* tienen la claridad de a quiénes pueden acudir.
- Con el fin de garantizar una correcta instalación de los resultados de la implementación, se seleccionó el Comité de Convivencia escolar como ente condensador de la información, de esta forma, se logra que, si el programa no tiene continuidad o hay un cambio de operador, los resultados permanecen en poder de la comunidad educativa.
- Se evidencia un cumplimiento de los objetivos del programa sustentado en las diferentes cifras presentadas a lo largo de esta investigación, estos resultados muestran que hay un mejoramiento real en el ambiente escolar, una disminución de la deserción escolar, del embarazo adolescente, entre otras cosas, esto se sustenta de igual forma en la aprobación de un presupuesto para darle continuidad a la implementación del programa en el primer año de la próxima alcaldía.
- Al tener una perspectiva política en el proceso de entrevistas, se encuentra que hay una preferencia por parte del concejal entrevistado por programas de administraciones anteriores por lo que considera que el programa Escuela Entorno Protector se desvió de sus orígenes, no obstante, al encontrar que esta opinión dista de las otras seis proporcionadas por quiénes trabajan en la implementación (objeto de estudio de este análisis) se decide mencionar, pero no se incorpora dentro del resto de hallazgos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Medellín & Universidad Pontificia Bolivariana, (2019). Presentación del Programa Escuela Entorno Protector – Compromisos, Recuperado de: https://media.master2000.net/menu/369/5788/mper_arch_60707_CARTA%20PRESENTACION%CC%80N%20PROGRAMA%20ESCUELA%20ENTORNO%20PROTECTOR.pdf
- Alcaldía de Medellín (2016). Plan de Desarrollo Medellín 2016-2019 “Medellín cuenta con vos”. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf
- Alcaldía de Medellín (s.f). Presentación Programa Escuela Entorno Protector. Proporcionada por equipo del Programa.
- Alcaldía de Medellín, (2017). Secretaría de Educación Programa Escuela Entorno Protector Caracterización del Contexto Local e Institucional.
- Ballabio, M., & Reyes, L., (2016). Avances Y Retrocesos Institucionales en La Implementación De Una Política Pública: El Caso Del Ordenamiento Territorial en Mendoza. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 14(25), 107–125.
- Dorantes y Aguilar, G., (2012). Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 19(59), Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105/10521880005>
- Dussauge, (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. Centro de Investigacion y Docencia Economicas (CIDE).
- Dussauge, M., (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. Centro de Investigacion y Docencia Economicas (CIDE)
- Dussauge, M., Cejudo, G., y Pardo, M., (2018). Las burocracias a nivel de calle: una antología. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- El Colombiano, (2019). Brindar entornos seguros para estudiantes, la meta. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/brindar-entornos-seguros-para-estudiantes-la-meta-CJ10914251>
- Congreso de Colombia. (15 de marzo de 2013). Por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. [Ley 1620 de 2013].
- Leyva, S. y Mejía, C. (2019). Análisis de implementación top down para la política pública de igualdad de género. En: Restrepo, J., (Ed.), *Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 418 - 456) Medellín: Municipio de Medellín y Universidad EAFIT
- Leyva, S., Mejía, C. & Peláez, J., (2018). Análisis de implementación *Bottom up*. En: Restrepo, J., (Ed.), *Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 418 - 456) Medellín: Municipio de Medellín y Universidad EAFIT
- Leyva, S., Mejía, C. & Peláez, J., (2019). Análisis de implementación *Bottom up*. En: Restrepo, J., (Ed.), *Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 418 - 456) Medellín: Municipio de Medellín y Universidad EAFIT
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*.
- Metrosalud, (2019). Medellín registra la cifra más baja de embarazos en adolescentes de los últimos 20 años. Recuperado de: <http://www.metrosalud.gov.co/actualidad/noticias/medellin-registra-la-cifra-mas-baja-de-embarazos-en-adolescentes-de-los-ultimos-20-anos>
- Parsons, (2007). Análisis de la implementación y los resultados. *En Políticas Públicas: una introducción a lo teoría y la práctica del análisis De políticas públicas* (pp. 477- 632). México: Flacso.

- Parsons, W (2007). Análisis de la implementación y los resultados. *En Políticas Públicas: una introducción a lo teoría y la práctica del análisis De políticas públicas* (pp. 477- 632). México: Flacso.
- Concejo de Medellín, Proyecto de acuerdo 216 de 2019, por medio del cual se establece el presupuesto general del municipio del Medellín para vigencia fiscal 2020
- Secretaría de educación, (2018). Programa escuela entorno protector. Línea estratégica, técnica y operativa
- Semana, (2019). Deserción escolar en Medellín pasó de 3.4% a 2.9%. Recuperado de: <https://www.semana.com/educacion/articulo/cifras-de-desercion-escolar-en-medellin/597768>
- Van Meter, D., *et al*, (1993). La implementación de las políticas. Mexico: Miguel Angel Porrua

ENTREVISTAS:

- (octubre 10 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.
- (octubre 9 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.
- (octubre 12 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.
- (octubre 20 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.
- (octubre 25 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.
- (octubre 29 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.
- (octubre 30 de 2019), entrevista personal realizada por Mateo Castro Gómez.