

Artista invitada

Lina Velásquez

Memoria Visual

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Cartografía (fotografías de archivo
intervenidas) 21 láminas

35 x 25 cm

2018



Alcances de la coordinación interinstitucional en Colombia. Un inventario analítico de documentos Conpes, 1993-2015*

*Patricia Herrera-Kit (Colombia)***

*Alejandro Balanzó-Guzmán (Colombia)****

*María José Mateus Grandas (Colombia)*****

*Juan José Cortés Niño (Colombia)******

Resumen

La acción estatal coherente y coordinada plantea retos prácticos y analíticos, tanto en función de los problemas públicos que le dan origen como de los mecanismos que permiten hacerla viable. Este reto no es ajeno a Colombia y para el efecto se han desarrollado múltiples estrategias que se agrupan bajo el rótulo genérico de *mecanismos de coordinación interinstitucional*. Este trabajo analiza estos esquemas de coordinación interinstitucional como mecanismos que habilitan o, por el contrario, restringen una respuesta colaborativa desde

[219]

* Los resultados de la investigación hacen parte del proyecto de investigación adelantado en el marco de Grupo OPERA del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Acción Pública, Poder y Territorio. Doctora en Estudios Políticos. Docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: patricia.herrera@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-5225-3486 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=i9o9cycAAAAJ>

*** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Educación. Doctor en Gobernanza del Conocimiento y la Innovación. Docente investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: alejandro.balanzo@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0003-3002-5535 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=P1IWqMYAAAJ>

**** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Gerente de Cuenta Bluebox Ventures, Morelia, Michoacán, México. Correo electrónico: mariajosemateusgrandas@hotmail.com - Orcid: 0000-0001-8940-8958

***** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos. Profesional de Gestión II, Subdirección de Política Criminal, Fiscalía General de la Nación, Colombia. Correo electrónico: juan.cortes15@est.uexternado.edu.co

el momento de la formulación de políticas. Empíricamente, el trabajo estudia una muestra de documentos nacionales Conpes sociales entre 1993 y 2015. Analíticamente, se consideran los alcances de su configuración interinstitucional en términos de inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional. Los resultados sugieren que, salvo contadas excepciones, el diseño de la respuesta colaborativa expresa más una pretensión que una realidad. Los resultados arrojan varias rutas para una agenda investigativa y posibles arreglos de cambio institucional sobre la materia.

Palabras clave

Administración Pública; Políticas Públicas; Coordinación Interinstitucional; Respuestas Colaborativas; *Wicked Problems*; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** abril de 2024

Cómo citar este artículo

Herrera Kit, Patricia; Balanzó Guzmán, Alejandro; Mateus Grandas, María José y Cortés Niño, Juan José. (2024). Alcances de la coordinación interinstitucional en Colombia. Un inventario analítico de documentos Conpes, 1993-2015. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 219-248. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a09>

[220]

The Scope of Inter-Institutional Coordination in Colombia. An Analytical Inventory of CONPES Documents, 1993-2015

Abstract

Coherent and coordinated government action is a challenge for public administration as well as for the academy because of the public problems and institutional settings conditioning the shaping of effective strategies for collaborative response. This challenge is not foreign to Colombia, and multiple strategies have been developed for this purpose, which are grouped under the generic label of interinstitutional coordination mechanisms. This paper analyzes these interinstitutional coordination schemes as mechanisms that enable, on the contrary, restrict a collaborative response from the moment of policy formulation. Empirically, the paper studies a sample of national social CONPES documents between 1993 and 2015. Analytically, it considers the scope of their

inter-institutional configuration in terms of inclusiveness, commonality and institutional adjustment. The results suggest that, with few exceptions, the design of the collaborative response expresses more of a pretense than a reality. The results provide several avenues for a research agenda and possible arrangements for institutional change in this area.

Keywords

Public Administration; Public Policies; Interinstitutional Coordination; Collaborative Responses; Wicked Problems; Colombia.

Introducción

Desde hace varias décadas y siguiendo diversas vertientes de literatura sobre administración pública, se identifica un creciente interés por los desafíos que imponen al Estado contemporáneo los llamados nuevos problemas públicos. Esto, sin duda, es resultado de una realidad que confronta a la administración pública con problemas más complejos, transectoriales y multidimensionales (Cunill-Grau, 2014): problemas que no pueden resolverse desde la lógica jerarquizada y racional que alguna vez impuso el modelo burocrático weberiano (Willke, 2006). Estos problemas invitan a pensar en un nuevo estilo del quehacer público que se ve abocado a actuar de modo flexible y dinámico (Prats i Catalá, 2005), y exigen superar las rígidas divisiones sectoriales (Muller, 2006) e institucionales sobre las cuales se ha estructurado el diseño de la gestión y la acción públicas.

En este sentido, se exige a la administración pública desarrollar arreglos que conduzcan a una acción estatal más coordinada e integral que permita abordar la complejidad de las diversas aristas que se constituyen tanto en las causas como en los efectos de los problemas sociales contemporáneos. Sin embargo, si bien los *practitioners*, tanto como académicos, estiman la coordinación como un objeto anhelado y apremiante en el aparato público, no por ello esta surge de modo espontáneo (Cunill-Grau, 2014).

La academia aborda la coordinación siguiendo diversas vertientes: por un lado, a partir del análisis de las políticas públicas a través de estudios sobre la coordinación de políticas (Bronzo y Repetto, 2015; Cejudo y Michel, 2015; Martínez, 2010; Repetto, 2009, octubre 27-30; Repetto y Fernández, 2012; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010) y, por lo tanto, sobre su coherencia interna y externa (Cejudo y Michel, 2016); por otro lado, la coordinación constituye un tema de particular interés en estudios de gestión pública. Aquí la coordinación revela múltiples y diversas líneas de investigación que se refieren a nociones que podrían discutirse como sinónimos.

Naturalmente, esta preocupación aplica también a contextos prácticos en la esfera estatal. El caso colombiano exhibe un interés en facilitar espacios para la coordinación interinstitucional, dando lugar a apuestas colaborativas. De hecho, la noción de coordinación interinstitucional es

[222]

habitual en la práctica institucional colombiana. Sustentada en un marco normativo habilitante (Ley 489 de 1998), pareciera hacer parte del día a día de la administración pública en los órdenes nacional y territorial. Sobre el particular, el artículo 45 define la creación de comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos.

En Colombia, la coordinación interinstitucional se manifiesta con un repertorio de esquemas: mesas de trabajo, comités, comisiones, grupos de trabajo, entre otros (Herrera-Kit, Balanzó-Guzmán, Parra y Rivera, 2021), que reúnen instituciones públicas en espacios compartidos para trabajar un tema, una política o un asunto público. Sus mecanismos de creación son de diverso orden, lo que también explica por qué en la práctica institucional se puede ubicar una cantidad elevada de espacios interinstitucionales que convocan, cuando menos, dos sectores o instituciones.

Cabe, sin embargo, la pregunta: ¿en qué medida estos esquemas favorecen la coordinación intersectorial? Si bien en el quehacer público la creación de tales espacios interinstitucionales es habitual, interesa explorar la presencia de factores que habilitan las dinámicas de coordinación. En este contexto, este artículo se suma a una línea de literatura preocupada por indagar por los fenómenos de respuestas colaborativas en el agregado del ciclo de vida de las políticas públicas que, para el caso colombiano, es un programa de investigación en construcción. Esta constatación, que se reafirma con la revisión del estado de la discusión académica, justifica el carácter exploratorio de los hallazgos que se presentan y a la vez reafirma la necesidad de avanzar en futuros estudios a profundidad que aporten una mirada cualitativa y comprensiva de las dinámicas habilitantes de la coordinación interinstitucional en el contexto nacional.

Con el fin de desarrollar el propósito de este estudio, en el artículo se hace un inventario analítico de los documentos de política social emitidos por el Consejo Nacional de Política Social (Conpes) del Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.). El Conpes estudia y aprueba documentos de política que materializan acuerdos y crean diversos arreglos interinstitucionales, tanto para la formulación como para la puesta en marcha de las acciones públicas. Esta revisión de los documentos Conpes sociales verifica el potencial de integración en las

respuestas colaborativas presentes en las herramientas de planeación en Colombia entre 1993 y 2015. Dicho potencial se constata a partir de la identificación, en la descripción del diseño de los mecanismos creados en los Conpes, de los factores habilitantes de la coordinación interinstitucional para la respuesta colaborativa que propone el marco analítico de Nuria Cunill-Grau (2014).

En el artículo se hace una revisión de los debates vigentes en la literatura sobre las instancias intersectoriales. Esta lectura parte de la discusión más amplia sobre problemas públicos, particularmente, aquellos entendidos como *wicked* —perversos—, y la búsqueda de su abordaje y solución a partir de respuestas colaborativas. A partir de la propuesta analítica de Cunill-Grau (2014), el aparte cierra con una síntesis analítica sobre los factores que habilitan el potencial de integración entre entidades y que, por lo tanto, indicarían una respuesta colaborativa funcional.

Los resultados del estudio muestran que, pese a la tendencia incremental de esquemas de coordinación, refrendados en el caso colombiano por la norma, el potencial de integración de respuestas colaborativas es más bien lánguido. Estos resultados tienen implicaciones en política, a efectos de verificar la efectividad de tales instancias. Asimismo, sugieren posibles rutas de investigación en torno a los modos de operación que escapan a este marco analítico, así como a la incidencia a mediano y largo plazos de los mecanismos de respuesta colaborativa en la gestión de las políticas públicas intersectoriales.

[224]

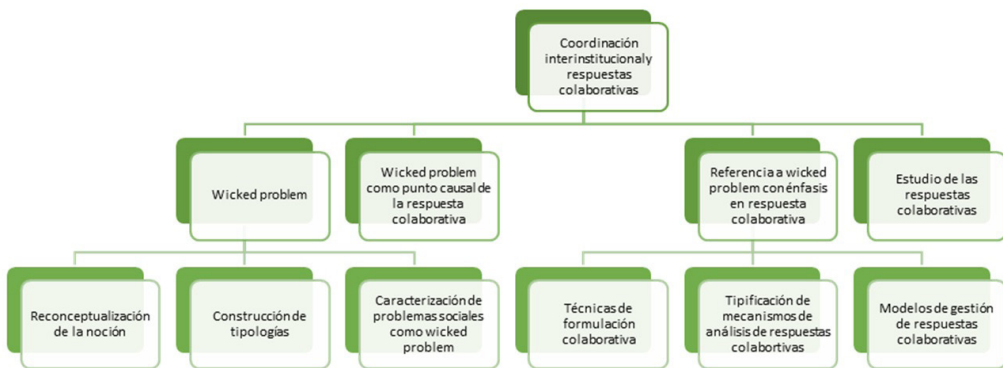
1. Discusiones sobre los mecanismos de respuestas colaborativas y sus potencialidades de integración

Este apartado tiene un doble objetivo: en primer lugar, se pretende situar la discusión sobre la coordinación interinstitucional y las respuestas colaborativas en el marco más amplio de los problemas públicos perversos; en este sentido, se argumenta que la literatura y la práctica institucional han identificado en la coordinación interinstitucional una alternativa para la gestión colaborativa de la complejidad que planea este tipo de problemas para la administración contemporánea. En segundo lugar, y como consecuencia del planteamiento previo, la sección presenta un esquema analítico de coordinación interinstitucional para los esquemas creados como espacios de gestión de las respuestas colaborativas.

1.1 El estudio de los *wicked problems* y las respuestas colaborativas como mecanismo para su gestión

La literatura sobre coordinación interinstitucional muestra cuatro grandes vertientes: i) estudios que buscan comprender problemas perversos —conocidos como *wicked problems* en la literatura angloparlante—; ii) investigaciones que a partir de la identificación de tales problemas como punto causal buscan analizar el diseño de respuestas colaborativas interinstitucionales como estrategias de gestión; iii) trabajos que, si bien hacen referencia a algún problema perverso, dirigen su atención al análisis de las respuestas colaborativas a las que dan lugar; y iv) trabajos que, sin hacer referencia a problemas, se centran en el análisis de las respuestas colaborativas (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Vertientes de discusión en torno a las respuestas colaborativas.



[225]

Fuente: elaboración propia.

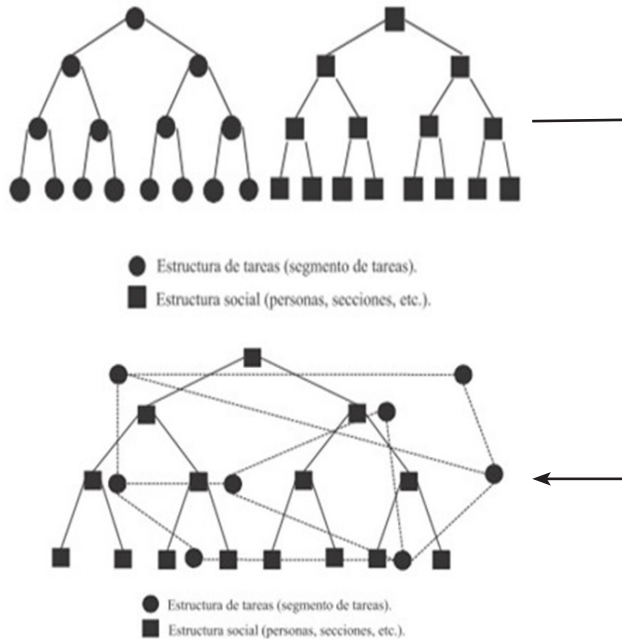
Si bien en esta polifacética y prolífica literatura se encuentran estudios tanto teóricos y desarrollos conceptuales (Cunill-Grau, 2014; Hood, 2005; Licha y Molina, 2006; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010) como trabajos empíricos aplicados a los más diversos temas (Cunill-Grau, Fernández y Thezá, 2013; Christensen, Danielsen, Læg Reid y Rykkja, 2016; Christensen y Læg Reid, 2008; Herrera-Kit, 2019), la reflexión académica es excepcional para el caso colombiano.

La primera vertiente recoge los trabajos que abordan la discusión sobre los problemas perversos —*wicked problems*—, concepto acuñado por Horst Rittel y Melvin Webber (1973)

. Este tipo de problemas «hace referencia a fenómenos sociales complejos cuya comprensión, delimitación e intervención traspasan los límites de los sectores, organizaciones y políticas específicas porque no pueden ser compartimentalizados (Lægreid y Rykkja, 2015; Lægreid y Rykkjab, 2015; Willke, 2006)» (Herrera-Kit, 2019, p. 275).

Este camino de investigación ha sido particularmente fructífero, tanto por las dimensiones que han venido explorando los trabajos como por las posturas epistemológicas de quienes reconocen que los problemas hoy son más complejos y, en especial, imposibles de resolver desde la lógica del modelo burocrático weberiano. La literatura hace uso de la noción de forma más o menos explícita (Xiang, 2013), y otorga especial relevancia a los desafíos que este tipo de problemas le imponen a la administración pública en términos de gestión. Son trabajos que invitan a pensar nuevas formas de administrar la transectorialidad que los caracteriza. Esta transformación la sintetiza el trabajo de Helmut Willke (2006) de la siguiente forma:

Gráfica 2. Transformación de la estructura burocrática frente a problemas complejos.



Fuente: tomado de Willke (2006, pp. 194-195).

A partir de esta definición y del trabajo de Rittel y Webber (1973), algunos autores analizan o recategorizan la noción seminal (Australian Public Service Commission, 2007; Head y Alford, 2013; Conklin, 2005; Duckett, Feliciano, Martin y Munoz, 2016; Norton, 2012). Otros, como Peter Tatham y Luke Houghton (2011), Brian Head y John Alford (2013) y Nancy Roberts (2000) avanzan en la construcción de tipologías. Finalmente, se encuentran trabajos que buscan catalogar y caracterizar los atributos de diversos problemas en tanto problemas perversos (Clemente, 2011; Herrera-Kit, 2019; McCandless, 2013; Tatham y Houghton, 2011).

La segunda vertiente de trabajo, relativa a las respuestas colaborativas, parte de la noción de problemas perversos para abordar la discusión sobre la intersectorialidad, los cuales comparten el reconocimiento de que los problemas perversos conducen a la necesidad de pensar en alternativas de gestión intersectorial y, por lo tanto, de mecanismos interinstitucionales que adquieren la forma de respuestas colaborativas. Aquí se pueden catalogar trabajos como los de Duckett *et al.* (2016), Brian Head, Helen Ross y Jennifer Bellamy (2016), Richard Hutchinson, Stephen English y Mohamed Mughal (2002), Per Lægred y Lise Rykkja (2015), y Vyjeyanthi Periyakoil (2007), entre otros.

[227]

Estos trabajos analizan las respuestas colaborativas para problemas tan diversos como el sistema de salud, manejo de armas químicas y terrorismo biológico, prevención de desastres o manejo de recursos naturales. Aquí también se pueden catalogar los trabajos de Joan Prats i Catalá (2005), los cuales invitan, frente a este tipo de problemas cada vez más flexibles y dinámicos, a la introducción de estilos de administración más gerenciales de la administración pública. Por otro lado, Tom Christensen y Per Laegrid (2007), además de reconocer el efecto que generan los problemas perversos para la administración, destacan la necesidad de una intervención intersectorial que permita superar los denominados «silos» que dejó como consecuencia la primera ola de reformas de la Nueva Gestión Pública. Desde una perspectiva sistémica, investigaciones como las de Willke (2006) y Yannis Papadopoulos (1995; 2000) encuentran en la respuesta intersectorial la posibilidad de superar la llamada miopía sistémica inducida por la hiperespecialización de las tareas organizacionales que, a su vez, impide ver la globalidad de los problemas a ser tratados.

La tercera vertiente de trabajos, a diferencia de la anterior, reconoce explícitamente los problemas complejos o el asignar el causal que conduce a la intersectorialidad a otros factores, pero su énfasis está en el estudio de las respuestas colaborativas. Aquí también se pueden ubicar diversos intereses de indagación: por un lado, los textos que procuran tipificar mecanismos o técnicas de formulación colaborativa de políticas o estrategias, como las investigaciones de Duckett *et al.* (2016), Hutchinson, English y Mughal (2002), y Anne Tietjen y Gertrud Jørgensen (2016). Otros centran su atención en los modelos de gestión intersectorial de problemas complejos, explorando la colaboración vertical u horizontal y alternativas como el *one-stop-shop*, coordinación nación-territorio, coordinación interministerial, entre otros. En este grupo se pueden catalogar los trabajos de Duckett *et al.* (2016), Head, Ross y Bellamy (2016), Lægreid y Rykkja (2015), Tatham y Houghton (2011). Algunos pretenden tipificar estos arreglos en función, por ejemplo, de su naturaleza más o menos autoritaria, competitiva o colaborativa.

La cuarta vertiente agrupa trabajos que centran su atención en las distintas formas y alternativas contemporáneas de gestión de problemas sociales, entendidos de forma más amplia (Lægreid y Rykkja, 2015; Ansell y Gash, 2007). Esta literatura otorga un papel cardinal a la necesidad de respuestas colaborativas que, bajo diversas manifestaciones, sugieren ayudar a la gestión contemporánea. Destaca Cunill-Grau (2005, octubre 18-21; 2014), cuyos trabajos han explorado factores habilitantes que favorecen o restringen la potencialidad de integración interinstitucional para la gestión de respuestas colaborativas.

1.2 Marco analítico: el potencial de integración de los mecanismos de coordinación para la gestión de respuestas colaborativas

El trabajo de Cunill-Grau (2014) parte del reconocimiento de la complejidad de las dinámicas contemporáneas de la administración de políticas, en especial, de las sociales. Para la autora y otros investigadores como Fabián Repetto (2009, octubre 27-30), para que las políticas logren su acometido deben ser integrales. La integralidad de las políticas está directamente relacionada con las capacidades que la administración tenga de gestionar de manera coordinada entre varios sectores o instituciones su diseño y puesta en marcha. Las respuestas intersectoriales se perfilan, así, como una posibilidad deseable que, sin embargo, está condicionada por factores que pueden habilitar, potenciar, restringir y bloquear tal pretensión.

Al respecto, Cunill-Grau (2014) sostiene que en el marco de las respuestas intersectoriales existen diversos grados de relacionamiento entre las entidades. Estos grados oscilan entre la mera colaboración que, pasando por fases de convergencia y consolidación, pueden llegar al logro de la integración. La integración expresaría, entonces, el grado más intenso de intersectorialidad. Estos grados de relacionamiento son dados en función de: i) la inclusividad en la definición de los problemas, así como de sus soluciones; ii) la mancomunidad en la puesta en marcha de las soluciones; y iii) los ajustes en las estructuras organizacionales de las entidades que favorezcan el funcionamiento intersectorial (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Factores que habilitan un alto grado de integración en los mecanismos de coordinación para la gestión de las respuestas colaborativas.

<p>Inclusividad (formulación de la política)</p>	<p>Mancomunidad (implementación de la política)</p>	<p>Ajuste organizacional</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación conjunta • Programación presupuestaria común • Seguimiento y evaluación compartidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se comparte ejecución de decisiones • Se comparte información • Se comparten recursos • Se comparte seguimiento y evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteraciones en las estructuras organizativas

Fuente: elaborado a partir de Cunill-Grau (2014, p. 25).

Este marco analítico supone un proceso incremental a partir del cual la satisfacción de condiciones en cada uno de los niveles implica un grado de colaboración específico y la profundidad de la integración y el funcionamiento de las respuestas colaborativas están determinados por factores habilitantes que afectan tanto la inclusión como la mancomunidad y los ajustes organizacionales. Por lo tanto, también son los factores que condicionan el potencial de integración en el marco del mecanismo de coordinación.

2. Metodología

La finalidad del ejercicio apunta a verificar el funcionamiento de los mecanismos de gestión de respuestas colaborativas. Para esto, a partir del análisis del contenido de los documentos Conpes sociales, el estudio verifica la presencia de factores que habilitan el funcionamiento de los mecanismos de coordinación para la gestión de respuestas colaborativas

y, por lo tanto, su potencial de integración. Como tal, el ejercicio tiene carácter interpretativo (Yanow, 1999) a partir de una base documental.

2.1 Datos

La descarga del archivo histórico de los 4140 los documentos CONPES creados desde 1967 hasta noviembre de 2015 se llevó a cabo del portal del DNP en febrero de 2018. Este universo está dividido en dos categorías: i) los Conpes económicos, con 3968 documentos producidos entre 1967 y 2015; y ii) 181 Conpes sociales que, según la base de datos disponible hasta 2018 en el portal, se producen entre 1993 y 2015.

Se elige el universo de los documentos Conpes sociales pues, con base en los hallazgos de los debates académicos en torno a problemas sociales, se asume que allí se encuentran las políticas dirigidas a atender problemas públicos que requieren de una intervención intersectorial, lo que, en consecuencia, puede conducir a la necesidad de contar con mecanismos de respuestas colaborativas para la atención de problemas como pobreza multidimensional, derechos humanos y educación, entre otros.

2.2 Alcances de las fuentes

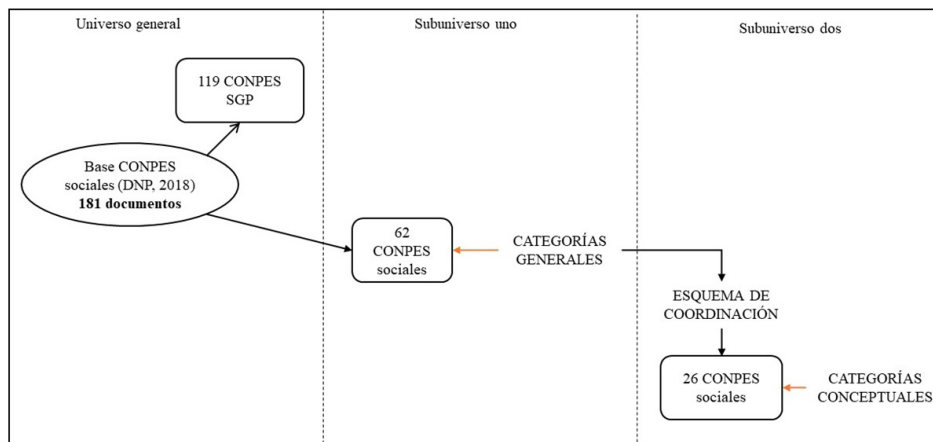
A partir de una revisión preliminar del universo de 181 documentos Conpes sociales se llega a la primera inferencia. Pese a que el portal del DNP cataloga los Conpes en tanto sociales, los documentos que allí se registran combinan diferentes tipos de instrumentos y documentos de política. En primer lugar, integran 119 documentos correspondientes a la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) que no aportan detalle de interés para el estudio, dado que se trata de instrumentos de política cuyo propósito, a diferencia de los documentos de política (Herrera-Kit y Centeno, 2022), cuya gestión no requiere, de manera recurrente, del diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional. En segundo lugar, el primer universo sugiere no registrar todos los documentos de políticas sociales que, a su vez, están clasificados, para 2018, en el portal del DNP en la categoría de Conpes económicos.

Se debe precisar que la información se obtiene del portal del DNP y, por lo tanto, el proceso de construcción de la base de datos está sujeta a los criterios de catalogación institucional. Lo anterior conduce a que del universo inicial de 181 documentos Conpes susceptible de ser analizado se reduce

[230]

a 62 documentos (véase gráfica 4). Se estima, no obstante, que la base de datos resulta suficiente para i) verificar la pertinencia y operatividad de las categorías analíticas, así como para ii) arrojar resultados que muestren una tendencia verificable en ejercicios cuantitativos posteriores de mayor alcance.

Gráfica 4. Proceso de construcción y delimitación del universo de documentos para el análisis.



Fuente: elaboración propia.

[231]

La gráfica 4 muestra el proceso de filtrado de documentos Conpes analizados en este estudio. Tras descartar los Conpes con error, se muestra el Subuniverso 1 de Conpes sociales (N=62), dentro del cual se encuentra el Subuniverso 2 analizable a la luz del marco conceptual (N=26), previamente esbozado.

2.3 Definición de categorías

Para el procesamiento de los documentos Conpes se elaboró una base de datos en Excel en función de categorías preestablecidas.¹ La delimitación

¹ Dado el valor que tienen los documentos Conpes como documentos de política, la base de datos de Conpes 1993-2015 se ha explorado y trabajado a partir de diversas perspectivas y alcances en el marco de la línea de investigación Administración pública, políticas públicas y gobernanza del Grupo OPERA del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Uno de sus resultados se materializó en el estudio del cambio en instrumentos de política (Herrera-Kit y Centeno, 2022).

de las categorías se llevó a cabo a partir de una revisión inicial iterativa del universo de documentos de política Conpes.

2.3.1 Categorías descriptivas

Las categorías descriptivas agrupan los elementos que permiten caracterizar los documentos Conpes según el sector o sectores que atiende, las entidades que lideran el diseño del documento, la existencia de indicadores de seguimiento y la cantidad de esquemas de coordinación creados, entre otros (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Descripción de las categorías descriptivas de análisis del contenido de los documentos Conpes.

Tipo	Categoría	Descripción de la categoría
Descriptores de contexto	Conpes sectorial-poblacional-territorial. Enfoque del Conpes	Busca clasificar, diferenciar y cuantificar los documentos Conpes en función del alcance de su objetivo general. Para esto se hace distinción entre documentos dirigidos a un sector —salud, educación, entre otros—, a una población —comunidades afrocolombianas, personas con discapacidad, mujeres, entre otros— o a un territorio —dirigidos a regiones específicas del país—.
	Sector que atiende el Conpes	Se identifica el sector que atiende el Conpes. Si el Conpes atiende más de dos sectores es catalogado como intersectorial.
	Naturaleza del tipo de Conpes	Se pretende distinguir, para luego cuantificar, la manera como el tomador de decisión denomina el documento en función del alcance que se le asigne —políticas, lineamiento, estrategia, entre otros—.
	Crea-sustituye-actualiza-corrige	Se busca identificar el grado de cambio que caracteriza el documento.
	Sistema de indicadores	Pretende cuantificar la inclusión de indicadores en el documento Conpes
	Tipo de indicadores	Busca distinguir y cuantificar el tipo de indicadores que se incluyen en los documentos Conpes.
	Plan de acción	Pretende distinguir y cuantificar la inclusión de referencia a un plan de acción.
	Presupuesto	Se busca identificar referencias a la proyección de presupuesto para su implementación.
	Cantidad de entidades que formulan el Conpes	A diferencia de la categoría anterior, en esta se busca cuantificar las entidades que participan en la formulación de cada documento. Como se mencionó en la exposición conceptual, la solución de problemas complejos suele convocar diversas competencias institucionales. No obstante, la pretensión de integralidad obtenida a partir de una mayor cantidad de entidades intervinientes puede aumentar la complejidad de la coordinación.

[232]

Cuadro 1. (Continuación).

Tipo	Categoría	Descripción de la categoría
Descriptores de fenómeno	Esquema de coordinación	Hace referencia a la forma que asume la respuesta colaborativa que se incluye en el Conpes, por ejemplo, mesa de trabajo interinstitucional, consejo, comité, entre otros. Se trata de una pregunta de filtro que permite diferenciar los dos universos de análisis: los Conpes que no cuentan con orden de creación de un esquema de gestión y los documentos que crean uno o varios espacios. Los documentos que responden a este último criterio conforman el Subuniverso 2 de análisis, cuya revisión se hace con base en las categorías conceptuales propuestas en el trabajo de Cunill-Grau (2014).
	Esquema de coordinación creados (cantidad)	Esta categoría permite cuantificar la cantidad de esquemas de gestión creados por cada documento Conpes, así como cuantificar la totalidad de esquemas por año.
	Esquema de coordinación nacional-nación-territorio-territorial	Se busca identificar y cuantificar los esquemas de coordinación nación-territorio, así como los esquemas territoriales de coordinación interinstitucional que se crean en los documentos Conpes
	Creación de esquema múltiple	Se pretende identificar si el documento Conpes crea más de un esquema de gestión interinstitucional.
	Nombre del esquema de coordinación	Esta categoría busca elaborar una lista de tipos de esquemas de articulación que se crean.

[233]

Fuente: elaboración propia.

2.3.2 Categorías conceptuales

Las categorías conceptuales emplean las dimensiones analíticas propuestas en el trabajo de Cunill-Grau (2014) con el propósito de inferir la potencialidad de integración de los mecanismos de coordinación para la gestión de las respuestas colaborativas que crean los documentos Conpes. La priorización de las categorías que se enuncian en el cuadro 2 no recogen la totalidad de los factores habilitantes que propone el marco analítico. Esto es resultado del contenido descriptivo de los documentos Conpes, lo que a la vez define los límites de operacionalización del esquema analítico de Cunill-Grau e invita a avanzar, en futuros estudios, hacia ejercicios complementarios sobre una muestra de políticas.

Cuadro 2. Descripción de las categorías genéricas de análisis del contenido de los documentos Conpes.

Categoría	Descripción de la categoría
Sistema de seguimiento conjunto	Se busca identificar si el Conpes hace referencia a un sistema de seguimiento conjunto.
Sistema de información conjunto	Se busca identificar si el Conpes hace referencia a un sistema de información conjunto.
Presupuesto conjunto*	Se busca identificar si el Conpes hace referencia a la existencia de un presupuesto conjunto.
Ajuste organizacional	Busca identificar si el Conpes hace referencia a ajustes organizacionales que hayan emprendido las entidades que hacen parte del Conpes para la puesta en marcha del esquema de coordinación.

Fuente: elaboración propia. * Si bien esta categoría se considera en el marco analítico de Cunill-Grau (2014), para efectos de este ejercicio la categoría sólo se anuncia, pero no se toma en cuenta por las restricciones que al respecto presenta la información.

Para el efecto y teniendo en cuenta el tipo de información que caracteriza los documentos, se retiene la verificación de tres categorías: i) la existencia de un sistema de indicadores compartido; ii) la existencia de un sistema de información compartido; y iii) la evidencia de procesos de ajuste institucional. Estas categorías traducen los referentes analíticos a objetos verificables en los documentos Conpes.

3. Resultados

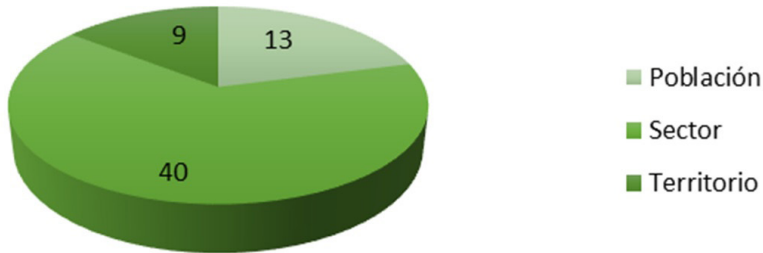
En este apartado se muestra la caracterización del universo analizado, se detallan las características de contexto de los documentos Conpes, así como se describen aquellos factores que pueden habilitar, potenciar, restringir y bloquear la pretensión de coordinación interinstitucional para la gestión de las respuestas colaborativas.

3.1 Contextos e intencionalidad de los documentos Conpes

En esta sección se caracterizan los documentos Conpes a partir de sus modos de acción. Se destacan aquellos atributos que muestran la intencionalidad de los documentos en función de su interés, alcance y condiciones de implementación.

En términos de interés general, la gráfica 5 muestra los enfoques de los documentos Conpes analizados, dando cuenta del alcance y racionalidad de sus objetivos generales. De los 62 documentos Conpes sociales de la base de datos, 40 corresponden a acciones sectoriales, 9 definen sus objetivos en torno a prioridades territoriales y 13 elaboran sobre problemas de índole poblacional.

Gráfica 5. Enfoque del objetivo general de los documentos Conpes.

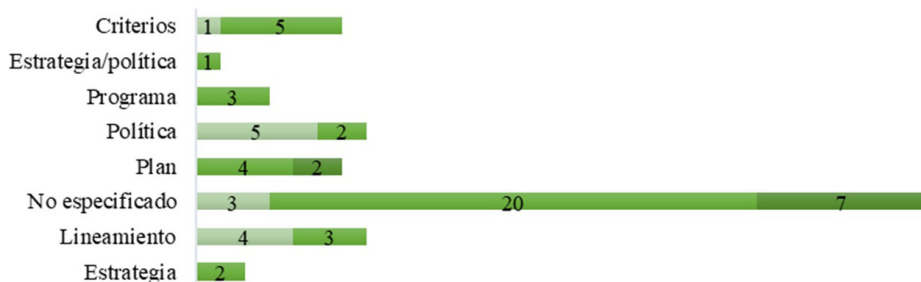


Fuente: elaboración propia.

En términos de naturaleza, la gráfica 6 relaciona el enfoque de los documentos. Aquí se muestra el tipo de alcance normativo u operacional al que aspira cada documento, en tanto que herramienta de política. Así, entre los 62 documentos se encuentran aquellos que definen, por ejemplo, lineamientos, planes, políticas o estrategias, entre otros. Predomina un rótulo de «no especificado» que corresponde a aquellos documentos que no hacen explícito en la formulación de su título una ambición clara. En los párrafos que siguen se ahondará sobre este rasgo específico de los documentos.

[235]

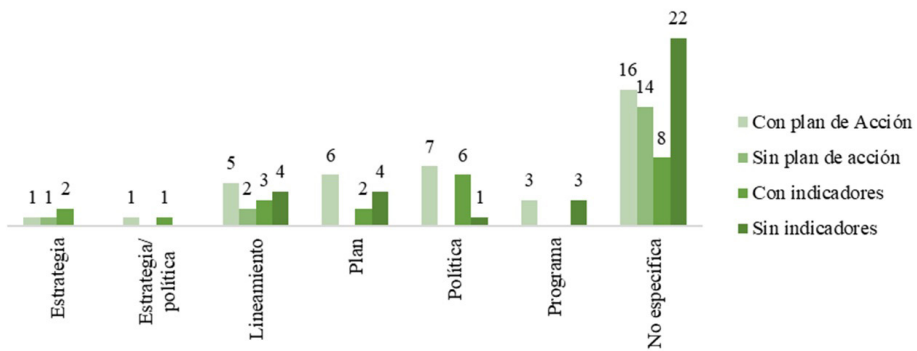
Gráfica 6. Relación naturaleza de documento Conpes versus el alcance del objetivo general de los Conpes.



Fuente: elaboración propia.

En términos de sus atributos sustantivos en tanto política pública, la gráfica 7 detalla la existencia de planes de acción e indicadores según la naturaleza de los documentos. En aquellos documentos que no especifican su naturaleza es donde más se incluyen planes de acción o indicadores, en tanto que elementos operacionales. Allí, 16 documentos cuentan con plan de acción contra 14 que no. En este mismo rótulo, sólo 26% esboza el desarrollo de indicadores de seguimiento.

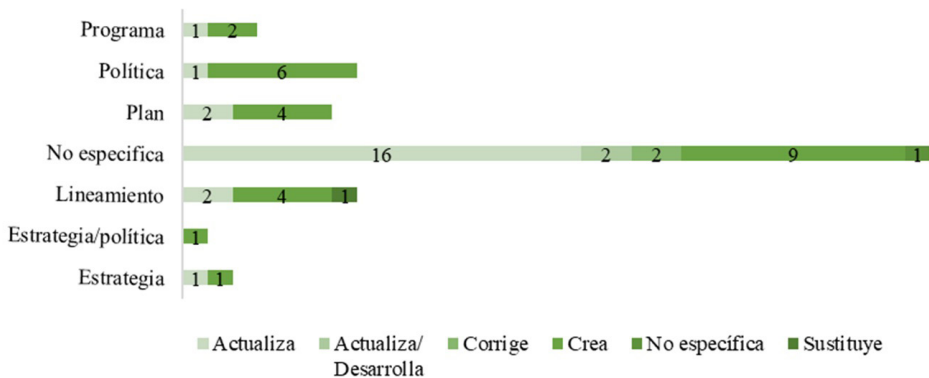
Gráfica 7. Presencia de referencia a plan de acción y sistema de indicadores por naturaleza de documento Conpes.



[236]

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 8. Relación naturaleza documento versus función.



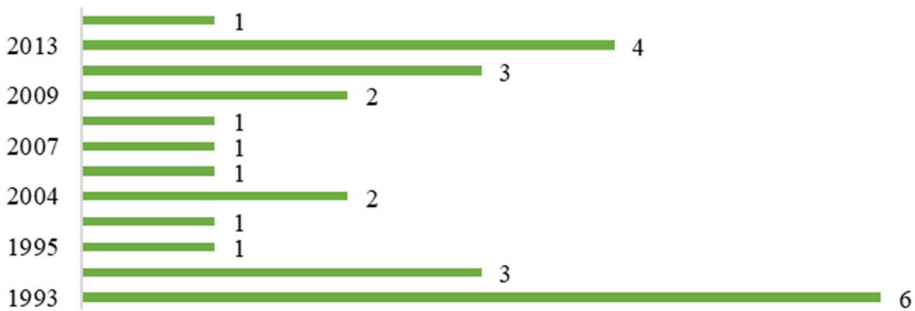
Fuente: elaboración propia.

El último elemento tiene que ver con la función de los documentos Conpes en sus escenarios de gestión de política, esto es, por ejemplo, crear, corregir o actualizar marcos de política existentes. La gráfica 8 muestra el detalle sobre las funciones de política en torno a su naturaleza específica. En general, los documentos crean o actualizan políticas. Destaca el caso de los documentos sin especificación, en los que, de los 30 documentos, 16 actualizan decisiones previas y 9 crean lineamientos.

3.2 Características de respuesta colaborativa en documentos Conpes sociales

Esta sección elabora sobre los documentos Conpes que efectivamente muestran arreglos de respuesta colaborativa. En este sentido, la gráfica 9 muestra la distribución en el tiempo de 26 documentos analizables —41% del universo de datos— y configura el llamado Subuniverso 2 (véase gráfica 4). La sección se elabora sobre los rasgos de estos arreglos.

Gráfica 9. Cantidad de documentos Conpes que por año crean esquemas de coordinación.



[237]

Fuente: elaboración propia.

3.2.1 Caracterización de las respuestas colaborativas

La primera característica tiene que ver con la cantidad de entidades involucradas en el despliegue de respuestas colaborativas. La tabla 1 muestra la tendencia de participación de entidades en cada documento Conpes social a partir de un mapa de calor. La intensidad en verde señala una mayor participación de entidades. En la parte inferior de la tabla se muestra la cantidad promedio de entidades por año.

Tabla 1. Variación de la cantidad de entidades participantes en cada documento Conpes, 1993-2014.

	1993	1994	1995	2001	2004	2006	2007	2008	2009	2012	2013	2014
	3	2	2	1	9	9	4	6	3	16	19	3
	2	1			4				3	3	21	
	6	1								9	18	
	2									9	11	
	2											
	2											
Cantidad de entidades por año	17	4	2	1	13	9	4	6	6	28	69	3
Promedio de entidades por año	2,8	1,3	2,0	1,0	6,5	9,0	4,0	6,0	3,0	9,3	17,3	3,0

Fuente: elaboración propia.

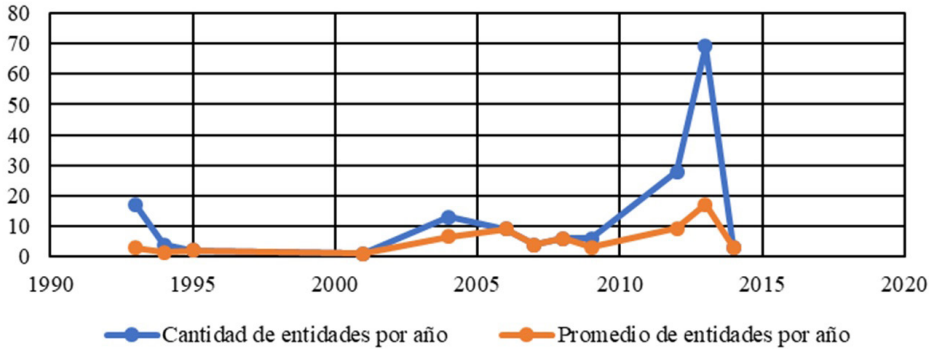
[238]

A la par con el panorama que constata la literatura académica en cuanto al reconocimiento de las bondades y necesidades de acciones intersectoriales para la gestión de los problemas complejos, la tendencia colombiana a la respuesta colaborativa es evidentemente creciente. Es decir que, con el paso de los años, la cantidad de entidades involucradas en la formulación de cada documento Conpes aumenta. La gráfica 10 muestra este detalle, con la comparación de la cantidad total de entidades con iniciativa de política versus el promedio de participación en arreglos colaborativos.

Esta descripción preliminar confirma que la práctica institucional colombiana evidencia interés en la formulación de respuestas colaborativas de carácter intersectorial. El progresivo aumento de la cantidad de entidades que participan en la formulación de cada documento, el aumento de la cantidad de entidades que participan por año, así como el aumento del promedio de entidades por año dan cuenta de la tendencia. Esta tendencia a la respuesta colaborativa puede responder a prácticas de política que muestran i) una comprensión más multidimensional de los problemas atendidos o quizás ii) el interés en proponer diseños más integrales para su solución pública.

El segundo aspecto tiene que ver con la cantidad de esquemas de respuestas colaborativas puestas en marcha (Herrera-Kit, 2019), esto es, los recursos operacionales a través de los cuales se ejecuta esta intención. Como lo muestra la gráfica 11, se refieren a mesas de trabajo, comités u otros espacios o mecanismos que sirven como vehículos para la colaboración.

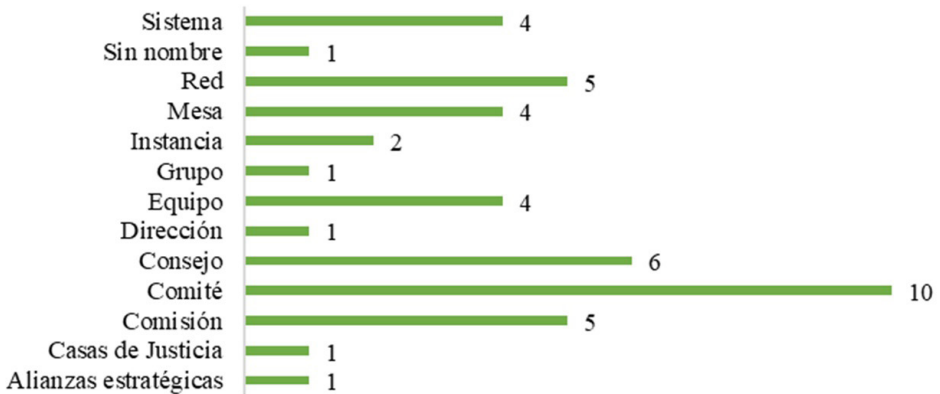
Gráfica 10. Total de entidades por año versus promedio de entidades que participan en la elaboración de los documentos Conpes por año.



Fuente: elaboración propia.

[239]

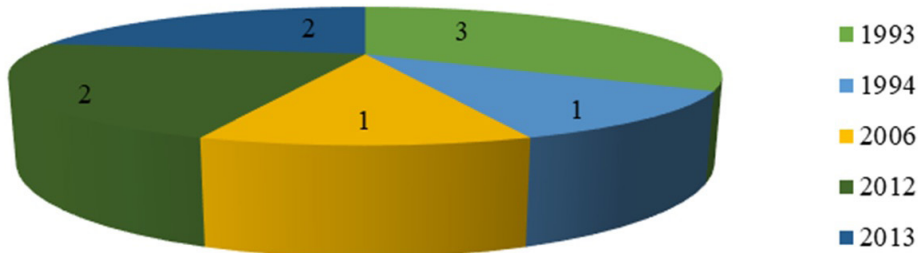
Gráfica 11. Tipo de esquema de respuestas colaborativas.



Fuente: elaboración propia.

Y tal como muestra la gráfica 12, en algunos casos los documentos Conpes sociales crean esquemas múltiples de respuesta colaborativa.

Gráfica 12. Cantidad de documentos Conpes por año que crean esquemas múltiples.

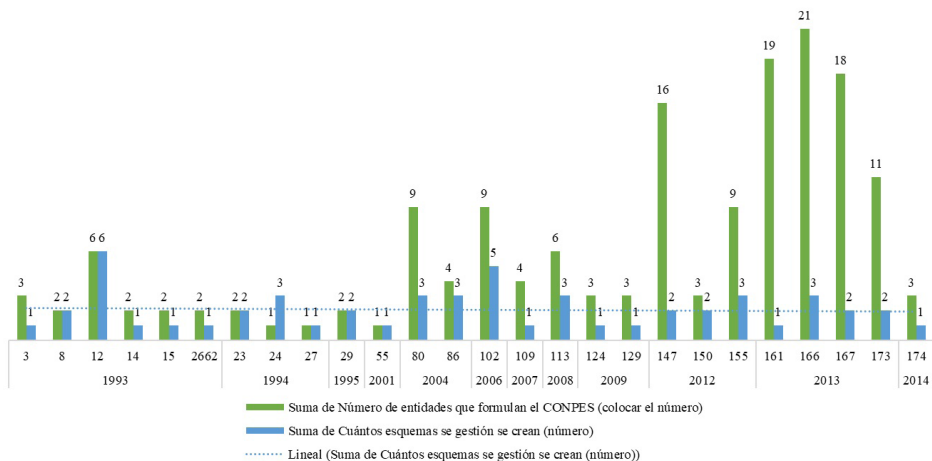


Fuente: elaboración propia.

La gráfica 13 relaciona la cantidad de entidades que participan en la formulación de documentos Conpes que crean esquemas de coordinación con la cantidad de esquemas creados. No parece existir una relación entre el aumento de entidades y la cantidad de esquemas en cada documento. Así, pese al aumento de entidades que participan y, por lo tanto, de una creciente complejidad en los procesos de toma de decisión y la dimensión de la intervención pública, no hay una relación proporcional directa en la cantidad de esquemas previstos.

[240]

Gráfica 13. Cantidad de entidades que formulan el documento Conpes versus cantidad de esquemas que crea.



Fuente: elaboración propia.

En el universo de los 26 documentos se pueden identificar diferentes tipos de esquemas de coordinación según el grado de gestión. En este sentido, los documentos analizados dan cuenta de la creación de esquemas de respuesta colaborativa en el ámbito nacional: 14 documentos crean esquemas de respuesta colaborativa entre los ámbitos nacional-territorial y 7 crean esquemas de respuesta colaborativa del ámbito territorial. La cantidad de esquemas de respuesta colaborativa supera la muestra, pues hay formulaciones múltiples.

3.2.2 Inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional en los documentos Conpes sociales

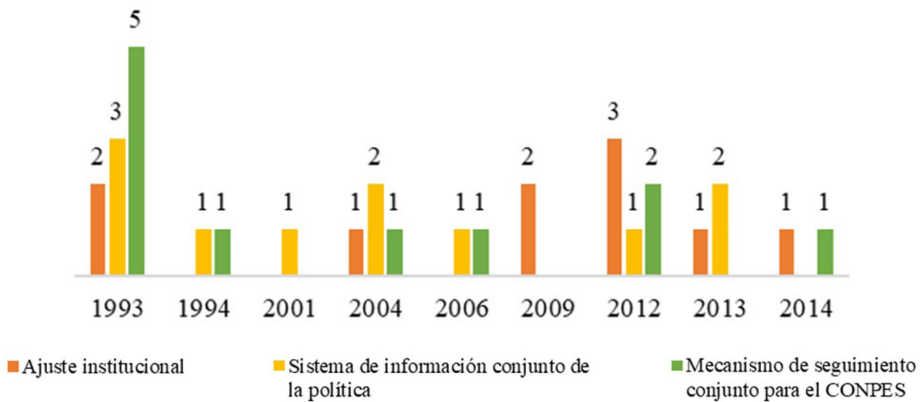
En esta sección se discute la base de datos a la luz de las categorías conceptuales de Cunill-Grau (2014). Cabe recordar que este estudio busca establecer la presencia de factores que habilitan la potencialidad de integración en el marco de los esquemas de respuesta colaborativa en trayectorias de gestión de política como un resultado esperado de colaboración interinstitucional en el momento de su formulación. Para el efecto, el estudio analiza i) inclusividad, esto es, involucramiento en la formulación de la política; ii) mancomunidad, entendida como el involucramiento esperado a lo largo de la implementación de la política; y iii) ajuste organizacional, el cual se asocia con las alteraciones en las estructuras organizativas a fin de lograr una colaboración efectiva. Estos aspectos se verifican en los documentos Conpes sociales en torno a variables de i) existencia y alcances de un sistema de seguimiento conjunto; ii) existencia y alcances de un sistema de información conjunto; y iii) evidencia de procesos de ajuste organizacional.

[241]

La caracterización de los documentos Conpes sociales pone en evidencia una intención hacia la formulación de «políticas integrales» en las que participa una cantidad cada vez mayor de entidades. Esto conduce a la formulación de respuestas colaborativas que se materializan en mecanismos específicos de participación interinstitucional en distintos ámbitos y con distintas combinaciones posibles. ¿En qué medida estos mecanismos formulados constituyen referentes operacionales para el funcionamiento interinstitucional? En este aparte se estima la potencialidad de integración de las respuestas colaborativas, verificando si los documentos analizados sugieren contar, a la luz del esquema de Cunill-Grau, con los factores habilitantes para satisfacerla.

En términos de inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional los resultados muestran un comportamiento inverso. Es evidente que procesos de formulación relacionados con las categorías conceptuales aparecen con mayor frecuencia en el inicio de la ventana de observación. La gráfica 14 ilustra la cantidad de documentos Conpes sociales por año que formulan un sistema de información conjunto, un sistema de seguimiento conjunto y un proceso de ajuste institucional, respectivamente.

Gráfica 14. Cantidad de documentos Conpes por año que hacen referencia a sistema de información conjunto, sistemas de seguimiento conjunto y ajuste institucional.



[242]

Fuente: elaboración propia.

Además, la cantidad de documentos que evidencian la inclusión de factores habilitantes de coordinación colaborativa son excepcionales: para el caso de las referencias a sistemas de información conjuntos se destacan los años 1993, 2004 y 2013; para la variable de mecanismo de seguimiento conjunto, se destaca 1993; finalmente, en cuanto a las referencias a ajustes institucionales, se destacan los casos de 1993, 2012 y 2013.

Al aplicar simultáneamente las tres categorías conceptuales que podrían indicar el potencial de integración, se identifica sólo un documento Conpes social que sugiere contar con indicios de satisfacer los requisitos para el mayor grado de respuesta colaborativa. El documento Conpes 12 de 1993, *Plan para poner en marcha el sistema nacional de cofinanciación*, traza un esquema de coordinación específico en el marco de una lógica de planeación por proyectos.

Conclusiones: componentes de una agenda para la coordinación interinstitucional

Este estudio indaga por el potencial de integración de respuestas colaborativas en la formulación de políticas destinadas a gestionar de manera «integral» los denominados problemas complejos. Para el efecto, se recurre al análisis de documentos Conpes con el fin de desentrañar, en esta primera fase de la indagación, patrones de colaboración en el marco de políticas sociales.

Los resultados son contrastantes, a partir de cuatro aspectos centrales cuya dinámica muestra inconsistencias: primero, la participación de diversas entidades es incremental en la formulación de documentos Conpes; segundo, la adopción de esquemas de coordinación muestra dispersión de prácticas en contraste con repertorios estables o generalizados; tercero, el grado potencial de integración alcanzado es muy bajo en términos de inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional; y cuarto, la colaboración en torno a proyectos —y por extensión, programas u otros dispositivos—, en tanto vehículos de inversión pública.

Al respecto caben varias reflexiones que dan pie para una agenda de interés en la materia. La primera tiene que ver con el aspecto incremental de entidades participantes en espacios de formulación que podría dar cuenta de mayores grados de complejidad en los problemas públicos, así como en la formulación de su abordaje. Teniendo el alcance exploratorio de esta primera indagación, profundizar en una línea de investigación que ayude a esbozar posibles trayectorias de problemas públicos y esclarecer su relación con sectores específicos en términos y alcances de coordinación representa un camino para futuras investigaciones. Interesa indagar por los grados de participación y colaboración factibles en contextos de complejidad, a efectos de arrojar detalle sobre repertorios adecuados en torno a problemas multisectoriales específicos.

La segunda reflexión tiene que ver con la naturaleza, frecuencia y alcance de los mecanismos de operacionalización de la coordinación. Este estudio permite afirmar que el interés y potencial evidente en la formulación de los documentos Conpes sociales no se traduce necesariamente en esquemas que concreten la gestión colaborativa. En este sentido, la revisión de estos esquemas a partir de trayectorias problemáticas, sectoriales o intertemporales ofrecerá lecturas que den mayor detalle a sus

[243]

alcances. En efecto, puede haber aquí un fenómeno de ventrilocuismo institucional (Krause, 2013). Una hipótesis plausible señala la existencia de condicionamientos administrativos e institucionales que impiden un mayor alcance operacional de las iniciativas de respuesta colaborativa formuladas. En este caso, la aparente dispersión de los esquemas de coordinación sería el síntoma de un problema persistente y no una muestra de su solución.

La tercera reflexión tiene que ver con los grados de integración alcanzados, que en este estudio demuestran ser muy bajos. Cosa que indica, desde este marco, una muy limitada acción intersectorial. Una posible hipótesis, contraintuitiva, señala que sectores participantes coordinan su acción a partir de mecanismos de mandato o de ejecución de programas y que los marcos analíticos que señalan esquemas y grados de coordinación no dan cuenta de estos fenómenos. Esta lectura lleva a una reflexión conceptual y analítica a propósito de la capacidad del marco del potencial de integración de respuesta colaborativa para dar cuenta de trayectorias de política de mediano y largo plazo. Lo que implica la detección de posibles fenómenos de acumulación, conformación sectorial o aprendizaje de política en trayectorias temáticas y sectoriales de carácter intertemporal.

[244]

La cuarta y última reflexión tiene que ver con los proyectos —u otros dispositivos asimilables— como objetos producto de la colaboración. Estos mecanismos operan como objetos frontera (Mollinga, 2008) y sugieren grados de colaboración que se agotan en torno a sus fines específicos. El funcionamiento de estos dispositivos en el estudio de los esquemas de coordinación abre una ruta para futuras indagaciones con el fin de profundizar en la comprensión del alcance de estos dispositivos en términos de colaboración, así como en los grados de colaboración que institucionalmente se dan en torno a su gestión, el cual presenta indicios de una acción mancomunada multinivel.

Antes de cerrar, interesa reflexionar también sobre las fuentes y resultados del ejercicio. Resalta la necesidad de trabajar más a fondo la curaduría de bases de datos como un elemento de valor público. Como es evidente, este estudio trabaja en el desarrollo de una base de datos —aun parcial— de documentos Conpes sociales. Sus limitantes señalan la poca atención de la documentación en el sector público y el desconocimiento de otros usos, como el académico, los cuales potencian la retroalimentación de procesos públicos en ciclos temporales más amplios y lecturas desafectadas

de coyuntura. En un plano estrictamente metodológico, esto incluiría procesos de aclaración y revisión de fuentes, así como de desarrollo de herramientas que permitan el procesamiento de mayores volúmenes de información. Este aspecto es central para efectos de identificar y caracterizar patrones de administración política que limitan el alcance de la acción pública.

Referencias bibliográficas

1. Ansell, Chris & Gash, Alison. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), pp. 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
2. Australian Public Service Commission. (2007). *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Australian Government.
3. Bouckaert, Geert; Peters, Guy & Verhoest, Koen. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
4. Bronzo, Carla y Repetto, Fabian (eds.). (2015). Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina. En: *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública* (pp. 13-33). EuroSocial.
5. Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, pp. 33-64.
6. Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25 (1), pp. 3-31.
7. Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2007). Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, xvi (2), pp. 539-564.
8. Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8 (2), pp. 97-116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
9. Christensen, Tom; Danielsen, Andreas; Lægreid, Per & Rykkja, Lise. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94 (2), pp. 316-332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
10. Clemente, Dave. (2011). International Security: Cyber Security as a Wicked Problem. *The World Today*, 67 (10), pp. 15-17.
11. Colombia. Congreso. Ley 489. (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

12. Conklin, Jeff. (2005). Wicked Problem & Social Complexity. *CogNexus Institute*. <http://cognexus.org/wpf/wickedproblems.pdf>

13. Cunill-Grau, Nuria. (2005, octubre 18-21). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *x Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Santiago de Chile.

14. Cunill-Grau, Nuria. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, xxiii (1), pp. 5-46.

15. Cunill-Grau, Nuria; Fernández, Margarita y Thezá Manríquez, Marcel. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis*, 36, pp. 2-18.

16. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Sisconpes. <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/#>

17. Duckett, Dominic; Feliciano, Diana; Martin-Ortega, Julia & Munoz-Rojas, José. (2016). Tackling Wicked Environmental Problems: The Discourse and its Influence on Praxis in Scotland. *Landscape and Urban Planning*, 154, pp. 44-56. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.015>

[246]

18. Head, Brian W. & Alford, John. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6), pp. 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

19. Head, Brian W; Ross, Helen & Bellamy, Jennifer. (2016). Managing Wicked Natural Resource Problems: The Collaborative Challenge at Regional Scales in Australia. *Landscape and Urban Planning*, 154, pp. 81-92. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.019>

20. Herrera-Kit, Patricia. (2019). Derechos humanos: un valor imprescindible sin solución definitiva. Un debate desde el concepto de los Wicked problems. *Opera*, 26, pp. 269-296. <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.13>

21. Herrera-Kit, Patricia y Centeno, Juan Pablo. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Estudios Políticos*, 63, pp. 51-77. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a03>

22. Herrera-Kit, Patricia; Balanzó-Guzmán, Alejandro; Parra Moreno, Juliana y Rivera, Marcela. (2021). Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas. *Innovar*, 31 (79), pp. 145-159. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>

23. Hood, Christopher. (2005). The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. In: Bogdanor, Vernon. (Ed.). *Joined-Up Government* (pp. 19-42). British Academy Scholarship. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.003.0002>

24. Hutchinson, Richard W.; English, Stephen L. & Mughal, Mohamed A. (2002). A General Problem Solving Approach for Wicked Problems: Theory and Application to Chemical Weapons Verification and Biological Terrorism. *Group Decision and Negotiation*, 11 (4), pp. 257-279. <https://doi.org/10.1023/a:1015638832080>

25. Krause, Philipp. (2013). Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing. *ODI Background Note*. <https://cdn-odi-production.s3.amazonaws.com/media/documents/8353.pdf>

26. Læg Reid, Per & Rykkja, Lise H. (2015). Hybrid Collaborative Arrangements: The Welfare Administration in Norway - Between Hierarchy and Network. *Public Management Review*, 17 (7), pp. 960-980. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029349>

27. Licha, Isabel y Molina, Carlos Gerardo. (2006). Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar. *Documentos de Trabajo del INDES*, 1-58. <https://doi.org/10.18235/0012053>

28. Martínez Nogueira, Roberto. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En: Acuña, Carlos H. (ed.). *Proyecto de Modernización del Estado Buenos Aires* (pp. 13-46). Jefatura de Gabinete de Ministros.

29. McCandless, Erin. (2013). Wicked Problems in Peacebuilding and Statebuilding: Making Progress in Measuring Progress Through the New Deal. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19 (2), pp. 227-248. <https://doi.org/10.1163/19426720-01902005>

30. Mollinga, Peter P. (2008). The Rational Organization of Dissent: Boundary Concepts, Boundary Objects and Boundary Settings in the Interdisciplinary Study of Natural Resources Management. *ZEF Working Paper Series*. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009030259>

31. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

32. Norton, Bryan G. (2012). The Ways of Wickedness: Analyzing Messiness with Messy Tools. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25 (4), pp. 447-465. <https://doi.org/10.1007/s10806-011-9333-3>

33. Papadopoulos, Yannis. (1995). Complexité sociales et politiques publiques. Montchrestein.

34. Papadopoulos, Yannis. (2000). Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (1), pp. 210-223. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00244>

[247]

35. Periyakoil, Vyjeyanthi S. (2007). Taming Wicked Problems in Modern Health Care Systems. *Journal of Palliative Medicine*, 10 (3), pp. 658-659. <https://doi.org/10.1089/jpm.2007.9955>

36. Prats i Catalá, Joan. (2005). *De la burocracia al «management», del «management» a la gobernanza las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. INAP.

37. Repetto, Fabián. (2009, octubre 27-30). Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. *xiv Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Salvador de Bahía.

38. Repetto, Fabian y Fernández, Juan Pablo. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Cippec y Unicef.

39. Rittel, Horst & Webber, Melvin. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2), pp. 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

40. Roberts, Nancy. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1 (1), pp. 1-19.

41. Tatham, Peter & Houghton, Luke. (2011). The Wicked Problem of Humanitarian Logistics and Disaster Relief Aid. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 1 (1), pp. 15-31. <https://doi.org/10.1108/20426741111122394>

42. Tietjen, Anne & Jørgensen, Gertrud. (2016). Translating a Wicked Problem: A Strategic Planning Approach to Rural Shrinkage in Denmark. *Landscape and Urban Planning*, 154, pp. 29-43. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.01.009>

43. Willke, Helmut. (2006). La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos*, 102, pp. 179-201. <https://doi.org/10.38178/cep.vi102.568>

44. Xiang, Wei-Ning. (2013). Working with Wicked Problems in Socio-Ecological Systems: Awareness, Acceptance, and Adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110, pp. 1-4. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.11.006>

45. Yanow, Dvora. (1999). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412983747>

[248]