



La Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín: Un estudio de caso sobre la coordinación interinstitucional.

The Social Public Policy for the Homeless Population in Medellín: A Case Study on Interinstitutional Coordination.

MARÍA JOSÉ BEDOYA GUZMÁN

Código 1000006628

Trabajo de grado

Juan Rafael Peláez Arango, asesor.

Juan Guillermo Viera Silva, docente del curso

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2025

**CONTENIDO**

I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. MARCO TEÓRICO .....	10
III. METODOLOGÍA .....	24
IV. HALLAZGOS Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	28
V. CONCLUSIONES .....	50
VI. REFERENCIAS .....	52
VII. ANEXOS.....	62

**LISTA DE TABLAS**

<i>Tabla 1. Enfoques metodológicos en el estudio de la habitanza en calle (Construcción propia mediante revisión de literatura) .....</i>	<i>12</i>
---	-----------

**LISTA DE FIGURAS**

*Figura 1. Conformación comité interinstitucional de la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle de Medellín, según Acuerdo 24 de 2015 .....21*

*Figura 2. Mapa de calor, zonas de concentración de habitantes de calle en Medellín. ....48*

## RESUMEN

La presente investigación analiza las barreras de coordinación interinstitucional que afectan la implementación de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín, establecida por el Acuerdo 024 de 2015 y desarrollada mediante el Plan Estratégico 2017–2025. A partir de un enfoque cualitativo con entrevistas semiestructuradas y revisión documental, se examinan las dinámicas de interacción entre los actores responsables, revelando tensiones persistentes entre la estructura normativa de la política y su puesta en marcha operativa. Entre los hallazgos se destacan la ambigüedad funcional, la toma de decisiones condicionada por jerarquías políticas, la informalidad en los mecanismos de comunicación, la débil rendición de cuentas y la alta rotación de personal, lo que fragmenta la capacidad institucional de respuesta sostenida.

El estudio sostiene que la descoordinación no se debe exclusivamente a fallas técnicas, sino a una estructura de gobernanza insuficientemente consolidada, donde la corresponsabilidad formal no se traduce en prácticas colaborativas efectivas. Esta situación afecta directamente la continuidad, el impacto y la legitimidad de la política. Los resultados ofrecen insumos estratégicos para su próxima actualización y contribuyen al campo de estudio al proponer una mirada integral y replicable sobre los desafíos de la gobernanza intersectorial en políticas sociales complejas.

### **Palabras clave**

Política Pública, Habitantes de la Calle, Coordinación de actores, Gobernanza colaborativa.

## ABSTRACT

This research analyzes the barriers to inter-institutional coordination that affect the implementation of the Social Public Policy for the Homeless Population in Medellín, established by Agreement 024 of 2015 and developed through the Strategic Plan 2017–2025. Using a qualitative approach based on semi-structured interviews and document analysis, the study examines the dynamics of interaction among responsible actors, revealing persistent tensions between the policy’s normative framework and its operational implementation.

Key findings include functional ambiguity, decision-making conditioned by political hierarchies, informal communication mechanisms, weak accountability practices, and high staff turnover—all of which fragment the institutional capacity for sustained response.

The study argues that this lack of coordination is not solely the result of technical failures but stems from an insufficiently consolidated governance structure, where formal co-responsibility does not translate into effective collaborative practices. This situation directly undermines the continuity, impact, and legitimacy of the policy. The findings provide strategic input for the next policy update and contribute to the field by offering an integral and replicable perspective on the challenges of intersectoral governance in complex social policies.

**Keywords:**

Public Policy, Homeless Population, Actor Coordination, Collaborative Governance.

## I. INTRODUCCIÓN

La Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín, establecida mediante el Acuerdo 024 de 2015 e implementada a través del Plan Estratégico 2017–2025, constituye un esfuerzo institucional por garantizar la atención integral a una población altamente vulnerable. Según datos de la Alcaldía de Medellín, en 2023 se estimaron 7.075 personas en situación de habitancia en calle, lo que evidencia la magnitud y urgencia del fenómeno. Esta política, de carácter intersectorial, implica la corresponsabilidad de múltiples entidades públicas que deben coordinarse para garantizar una respuesta integral, sostenible y con enfoque de derechos.

Autores como Bronzo y Repetto (2015), Iglesias Costa (2020), Mosqueira y Alessandro (2023), y Zaremborg (2012) han documentado, a partir de estudios y experiencias en políticas sociales urbanas, que los modelos de gobernanza interinstitucional enfrentan barreras estructurales persistentes. Entre las más recurrentes se encuentran la fragmentación de funciones, la debilidad de los mecanismos de coordinación, la rotación del personal técnico y la ausencia de sistemas efectivos de seguimiento y evaluación. Estas limitaciones afectan la coherencia, sostenibilidad y capacidad de respuesta de las políticas sociales, particularmente en contextos urbanos marcados por dinámicas institucionales complejas. La literatura coincide en que la falta de capacidades estatales para articular esfuerzos y sostener procesos técnicos especializados impide consolidar estrategias integrales orientadas a resultados sostenibles.

Esta problemática no es ajena al caso de Medellín. Tal como lo evidenció la Contraloría Distrital de Medellín (2024) en la auditoría de desempeño a la Política Pública Social para los Habitantes de Calle; persisten deficiencias sustantivas en los procesos de coordinación entre las entidades corresponsables, especialmente al interior del Comité Interinstitucional, instancia encargada de liderar la implementación, el seguimiento y la evaluación de esta política. A partir del análisis de actas de reunión, documentos institucionales y reportes oficiales entregados por las dependencias distritales, la auditoría identificó que no se logra evidenciar una toma de decisiones conjunta, ni una participación activa y sostenida de los

actores del Comité. Además, se constató la ausencia de instrumentos estandarizados de seguimiento y evaluación, lo que limita la posibilidad de verificar avances frente a los objetivos trazados y obstaculiza el cumplimiento del rol articulador asignado a dicha instancia en el Acuerdo 024 de 2015 y el Plan Estratégico 2017–2025. Estas debilidades estructurales, ampliamente documentadas por el órgano de control, han reducido la eficacia de la política pública, afectando la atención integral, la prevención y el restablecimiento de derechos de esta población.

Ante este escenario, la presente investigación se inscribe en una perspectiva ontológica que entiende la coordinación interinstitucional como una práctica relacional sujeta a tensiones estructurales, más que como un simple problema de gestión. Desde un enfoque epistemológico hermenéutico-interpretativo, se busca develar cómo estas barreras se manifiestan en las dinámicas cotidianas del Comité Interinstitucional encargado de implementar la política, mediante el análisis de los sentidos, prácticas e interacciones que configuran su funcionamiento. Esta mirada permite no solo identificar las fallas operativas, sino también comprender las lógicas organizacionales y políticas que las sustentan.

La pregunta de investigación que orienta este trabajo es: ¿Cuáles han sido las principales barreras en la coordinación al interior del Comité Interinstitucional de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín entre 2017 y 2025, y cómo han afectado la articulación entre sus actores en la implementación de la política? A partir de esta, se plantea como hipótesis que las barreras estructurales y relacionales en la coordinación generan dinámicas de desarticulación entre las entidades corresponsables, lo que limita la efectiva implementación de la política y fragmenta la provisión de servicios (Bronzo y Repetto, 2015; Iglesias Costa, 2020; Mosqueira y Alessandro, 2023; Zaremborg, 2012). En consecuencia, la investigación busca contribuir al campo del análisis de políticas públicas al ofrecer un estudio de caso en profundidad que permite comprender los desafíos reales de la implementación en contextos urbanos complejos.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar las principales barreras que afectan la coordinación al interior del Comité Interinstitucional de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín entre 2017 y 2025, y cómo estas inciden en la articulación entre sus actores corresponsables.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar los principales obstáculos que han dificultado la coordinación entre los actores corresponsables al interior del Comité Interinstitucional de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín entre 2017 y 2025.
- Describir cómo se evidencian estas dificultades en las dinámicas funcionales, comunicativas, relacionales y organizacionales del Comité Interinstitucional
- Examinar las implicaciones de dichas barreras para la articulación sostenida entre actores y la capacidad operativa del Comité como instancia coordinadora de la política pública.

En este orden de ideas el desarrollo de la presente investigación dará respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cuáles han sido las principales barreras en la coordinación al interior del Comité Interinstitucional de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín entre 2017 y 2025, y cómo han afectado la articulación entre sus actores en la implementación de la política?

## II. MARCO TEÓRICO

El presente marco teórico se estructura a partir de tres conceptos fundamentales que dialogan entre sí y permiten una comprensión integral del objeto de estudio: la habitanza en calle como fenómeno social complejo, la coordinación interinstitucional como desafío estructural de las políticas públicas y la gobernanza colaborativa como enfoque transformador para su implementación. Esta triada conceptual se articula con el análisis de la estructura normativa y operativa de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín, consagrada en el Acuerdo 024 de 2015 y desarrollada en el Plan Estratégico 2017–2025, los cuales configuran el marco institucional desde el cual se pretende garantizar la atención integral, la rehabilitación y la inclusión social de esta población.

La habitanza en calle, entendida no solo como una condición de carencia habitacional, sino como un modo de vida marcado por dimensiones estructurales, simbólicas, relacionales y emocionales, exige políticas que reconozcan la agencia de los sujetos, sus vínculos comunitarios y sus formas de apropiación del espacio público. Sin embargo, la respuesta estatal ha tendido a fragmentarse en intervenciones sectoriales que, si bien actúan sobre componentes clave, no logran articularse eficazmente para generar transformaciones sostenibles.

Este problema de articulación remite a las fallas en la coordinación interinstitucional, donde la coexistencia de múltiples actores con competencias misionales distintas —como lo establece el Acuerdo 024 de 2015— no ha estado acompañada de mecanismos operativos sólidos para la toma de decisiones conjunta, la trazabilidad intersectorial, ni la rendición de cuentas compartida. Tal como se evidencia en el propio diseño del Plan Estratégico 2017–2025, la implementación de esta política requiere no solo voluntad técnica y recursos, sino también una arquitectura de gobernanza que favorezca la corresponsabilidad efectiva y supere las lógicas jerárquicas que aún persisten.

En este contexto, la gobernanza colaborativa se presenta como una alternativa viable y necesaria, al proponer arreglos institucionales más horizontales, inclusivos y adaptativos. Su

enfoque no se limita a coordinar acciones, sino que promueve la coproducción de estrategias, la generación de confianza entre actores y la construcción de metas comunes a través de procesos deliberativos. Este paradigma resulta especialmente relevante para políticas como la de habitante de calle, que requieren transversalidad institucional, enfoques diferenciales y participación activa de la sociedad civil. De esta manera, el marco teórico no solo permite problematizar los cuellos de botella de la actual política pública, sino también proyectar caminos para su fortalecimiento desde una perspectiva de derechos, equidad y transformación institucional.

### **ENFOQUES METODOLÓGICOS EN EL ESTUDIO DE LA HABITANZA EN CALLE**

El estudio de la habitanza en calle ha dado lugar a una producción académica amplia y multidisciplinaria que refleja la complejidad estructural, simbólica y política de este fenómeno urbano. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, el abordaje metodológico no puede ser uniforme, ya que los sujetos implicados, los escenarios donde habitan y las condiciones históricas que atraviesan demandan herramientas conceptuales y técnicas que capten dicha diversidad. Este apartado presenta una sistematización de los enfoques teóricos y metodológicos que han orientado el análisis de la habitanza en calle en contextos locales y globales, organizados en función de las dimensiones analíticas que se abordan en la literatura especializada.

La tabla que se presenta a continuación permite visualizar cómo se han operacionalizado diferentes entradas analíticas en la investigación sobre habitantes de calle. Estas dimensiones —como la definición legal, la estructura multicausal, la dimensión subjetiva, la criminalización o la apropiación del espacio público— reflejan no solo distintas formas de entender el fenómeno, sino también los métodos predominantes que cada enfoque moviliza. Así, se evidencian contrastes entre investigaciones centradas en aspectos normativos y de política pública (con énfasis en fuentes legales y análisis documental), estudios sobre afectividad y vínculos sociales (que adoptan metodologías cualitativas), y aproximaciones

que problematizan la estigmatización y exclusión desde marcos psicoemocionales, antropológicos y críticos.

<b>Dimensión de análisis</b>	<b>Descripción del enfoque</b>	<b>Autores / Fuentes citadas</b>
<b>Definición legal y operativa</b>	Reconoce al habitante de calle desde una perspectiva normativa (Ley 1641 de 2013) y operativa (Restrepo Escobar, 2014), caracterizándolo como una persona que desarrolla su vida en el espacio público. Se incluyen clasificaciones temporales (transitoria, episódica o crónica), según Lee, Tyler & Wright (2010).	Restrepo Escobar (2014); Ley 1641 (2013); Lee, Tyler & Wright (2010)
<b>Dimensión estructural y multicausal</b>	Enmarca la habitanza en calle como un fenómeno urbano complejo, resultado de múltiples causas estructurales, como la desigualdad material y simbólica. Esta mirada enfatiza la exclusión social y económica como factores determinantes del estilo de vida en la calle.	Ministerio de Salud (2021-2031)
<b>Dimensión subjetiva y relacional</b>	Aborda las experiencias afectivas, identitarias y socioculturales de quienes habitan la calle. Este enfoque integral rompe con visiones que reducen la habitanza a una mera condición de carencia, destacando la construcción de vínculos, mediaciones simbólicas y roles sociales significativos.	Correa et al. (2012); Jaramillo, Fernández & Bedoya (2017); Fandiño (2018)
<b>Criminalización y exclusión social</b>	Analiza cómo las prácticas de supervivencia en calle son penalizadas, generando procesos de criminalización y exclusión institucional. Resalta las barreras para el acceso a derechos básicos y cómo las emociones sociales negativas (asco, vergüenza) refuerzan el estigma y la marginalidad.	Carr (2015); Del Monte (2019); Osorio Salazar et al. (2021); Prieto Peinado (2013); Rui (2021)
<b>Dimensión emocional y simbólica</b>	Evidencia la omisión de aspectos emocionales, espirituales y simbólicos en las políticas públicas. Subraya la importancia de reconocer la agencia, la autodeterminación y la dignidad de los habitantes de calle, así como el impacto de la estigmatización en su subjetividad y procesos de resistencia.	Rojas Pedemonte (2008); Suárez García (2017)
<b>Apropiación del espacio público</b>	Describe cómo los habitantes de calle resignifican el espacio público, transformándolo en un entorno de vida y pertenencia. Esta apropiación se da como respuesta a las exclusiones físicas y simbólicas impuestas por modelos urbanos que los consideran una amenaza a la "normalidad" del orden urbano.	Correa y Zapata (2007); Rosa (2018)
<b>Enfoques metodológicos</b>	Señala la utilidad de enfoques cuantitativos (estadísticas, indicadores) y cualitativos (etnografías, estudios psicoanalíticos) en la comprensión de la habitanza. Aunque diversos, estos enfoques tienden a mantenerse separados, limitando una visión holística del fenómeno.	Tirado & Correa (2009); Culhane et al. (2020); Carr (2015); Báez et al. (2013); Bachiller (2013)

*Tabla 1. Enfoques metodológicos en el estudio de la habitanza en calle (Construcción propia mediante revisión de literatura)*

Esta estructura analítica recogida en el cuadro presentado, no solo organiza la literatura revisada, sino que también sirve como herramienta conceptual para delimitar los límites, omisiones y potencialidades de las políticas públicas existentes. Al incorporar estas dimensiones en el análisis de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle de Medellín, se facilita la identificación de vacíos metodológicos, sesgos institucionales y oportunidades de mejora en la formulación de respuestas integrales y respetuosas de la dignidad de esta población.

### **COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFÍOS Y HORIZONTES COLABORATIVOS**

Uno de los factores determinantes para la implementación efectiva de políticas públicas es el grado de coordinación entre los actores gubernamentales involucrados. Lejos de ser una mera cuestión organizacional, la coordinación interinstitucional se configura como una dimensión estratégica de gobernanza que incide directamente en la calidad de la respuesta estatal, particularmente en contextos de alta complejidad institucional y de intervenciones multisectoriales.

La coordinación puede definirse como el proceso de alineación entre organizaciones o actores que poseen competencias, recursos o mandatos diversos, pero que requieren actuar de forma articulada para alcanzar objetivos comunes. Como lo expresan Ramírez y Peñaloza (2006), "la coordinación puede hacer la gran diferencia entre que una decisión funcione o no funcione" (p. 2). Esta afirmación adquiere relevancia cuando se reconocen los múltiples niveles y sectores implicados en la política pública, y cuando se observa que el diseño formal no garantiza, por sí solo, una acción coherente.

Numerosos estudios han documentado cómo la falta de coordinación intergubernamental o interinstitucional afecta negativamente la implementación de políticas. Martínez Nogueira (2009) advierte que "políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación" (p. 7), señalando que los obstáculos a menudo emergen no en la formulación, sino en la puesta en marcha. De igual modo, Herrera-Kit *et al.* (2021) subrayan que "la fragmentación de las funciones e intervenciones [...] puede conducir a redundancias,

sobrecostos, pero también a zonas grises de atención o desatención del Estado" (p. 138), lo cual compromete la equidad, eficiencia y eficacia de las políticas públicas, sobre todo cuando se trata de problemáticas sociales que requieren respuestas integrales.

Papadopoulos (2000) introduce una alerta importante al señalar que "los conflictos en torno a la implementación a nivel local pueden volverse tan decisivos [...] como el debate general" (p. 219). Incluso en contextos donde la formulación de las decisiones se centraliza, los desacuerdos, intereses contrapuestos o la ausencia de articulación con actores subnacionales puede erosionar la viabilidad de la implementación. El autor advierte también que, en muchos casos, "el nuevo modelo de intervención estatal expulsó el conflicto 'disfuncional' por la puerta, pero ha regresado por la ventana" (p. 219), aludiendo a cómo las tensiones resurgidas durante la fase de ejecución pueden comprometer el éxito de las políticas. Esta idea conecta con lo planteado por Trein, Meyer y Maggetti (2019), quienes afirman que los conflictos interinstitucionales no solo obstaculizan la acción conjunta, sino que también generan soluciones parciales y fragmentadas, debilitando el impacto esperado de las intervenciones públicas (p. 342).

En este marco, la literatura también destaca que la coordinación superficial o meramente formal no es suficiente. Matei y Dogaru (2013), en su estudio sobre Rumania, concluyen que "aunque existe un sistema de coordinación de políticas públicas, desafortunadamente tiene un carácter más formal que práctico" (p. 70). Esta debilidad, compartida por varios sistemas administrativos, se expresa en la existencia de marcos normativos sin capacidad efectiva de integración, lo cual contrasta con las recomendaciones de Peters (2004), quien plantea que la búsqueda de coherencia y estrategia debe estar respaldada por mecanismos de alineación entre niveles, sectores y tiempos de gobierno.

Brunetti y Curti (2011), en el contexto argentino, señalan que el diseño descentralizado de programas sociales muchas veces "choca con problemáticas relaciones intergubernamentales que, en muchas ocasiones, actúan como freno para el desarrollo de los mismos" (p. 4). Los autores muestran cómo esta debilidad operativa se expresa en la ausencia de sinergias entre niveles de gobierno: "no hemos observado el surgimiento de sinergias expresadas en reglas

de juego [...] que incentiven la cooperación entre actores públicos del mismo nivel municipal” (p. 9). En lugar de coordinación, lo que predomina es la superposición de programas y competencias: “lejos de coordinarse [...] se superponen generando confusiones, incluso para los potenciales beneficiarios de dichas políticas” (p. 13)

Desde el enfoque comparado, Peters (2004) advierte que las reformas descentralizadoras o de nueva gestión pública (NPM) generaron estructuras dispersas que posteriormente obligaron a un retorno a la coordinación: "la forma de gobierno emergente de las reformas NPM y participativas no ha producido el nivel de coordinación e integración de políticas que tanto los líderes políticos como los ciudadanos están demandando" (p. 15). Este diagnóstico es compartido por Matei y Dogaru (2013) y por Rouquaud (2013), quienes subrayan que la ausencia de marcos de gobernanza clara lleva a que las redes informales ganen terreno, reduciendo la transparencia y la efectividad institucional.

En el contexto latinoamericano, Rouquaud (2013) identifica que la descoordinación entre niveles nacional y subnacional tiende a ser aprovechada por prácticas informales que debilitan la transparencia y eficacia: "las disonancias políticas [...] producen la generación de redes informales [...] afectando no sólo la transparencia sino también la efectividad de la política" (p. 2). Esta afirmación pone de relieve la necesidad de marcos de coordinación que no solo alineen objetivos, sino que también regulen el juego político para evitar clientelismos y distorsiones en la prestación de servicios.

Este mismo fenómeno ha sido abordado por Trein, Meyer y Maggetti (2019), quienes tras revisar más de 120 estudios comparativos y empíricos sobre coordinación intersectorial en políticas públicas, principalmente en contextos de salud, educación, trabajo y sostenibilidad, afirman: "la elaboración de estrategias de política pública integradas requiere necesariamente que su implementación se realice a través de la coordinación de las organizaciones del sector público. Este paso adicional puede resultar complicado, como lo ha demostrado por mucho tiempo la literatura sobre implementación" (p. 345). La falta de mecanismos efectivos de coordinación entre las unidades responsables de implementar las políticas genera, como

muestran los autores, conflictos entre niveles de gobierno, contradicciones administrativas y desalineación de instrumentos.

Estas problemáticas tienen un correlato directo en Medellín, donde los esfuerzos institucionales por abordar la situación de los habitantes de calle se ven limitados por una débil articulación intersectorial. Tirado Otálvaro y Correa Arango (2009), al analizar los programas de salud para esta población, afirman que "la calidad deficiente en la atención es producto de la desconexión entre el diseño de los servicios y las necesidades específicas de esta población" (p. 32), agravada por la falta de capacitación del personal y la ausencia de protocolos adaptados.

Asimismo, en uno de los informes recientes de auditoría de la Contraloría Distrital de Medellín sobre la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín (Acuerdo 024 de 2015) se han identificado obstáculos en la implementación vinculados a la inexistencia de mecanismos de trazabilidad, la falta de continuidad institucional y la alta rotación del personal operativo, lo cual limita la sostenibilidad de las acciones y la memoria institucional. Tal como lo señalan Herrera-Medina y Riera Font (2023), "la implementación de políticas requiere costos reducidos en el procesamiento de la información. Los problemas complejos e interconectados exigen la coordinación de operaciones entre sectores y niveles de gobierno" (p. 17). Esta afirmación se enlaza con los planteamientos de Peters y Emerson, quienes destacan que, sin mecanismos adaptativos, la implementación queda sujeta a esfuerzos aislados.

A partir de esta evidencia, la literatura sugiere avanzar hacia marcos de gobernanza colaborativa que trasciendan la mera coordinación jerárquica. Emerson *et al.* (2012) proponen el establecimiento de "sistemas adaptativos" donde actores con autonomía relativa negocian objetivos comunes, desarrollan relaciones de confianza y ajustan colectivamente sus prácticas. Martínez Nogueira (2009) también señala que "la coordinación raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder [...] hay que agregar la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades" (p. 10).

En definitiva, lograr una implementación efectiva exige diseñar mecanismos institucionales que promuevan no solo la alineación estratégica, sino también la interacción continua entre actores, el aprendizaje mutuo, la rendición de cuentas y la adaptabilidad frente a los desafíos cambiantes. Como advierte Wanna (2008), "establecer mecanismos claros de rendición de cuentas es esencial para evitar que la colaboración se convierta en una formalidad vacía" (p. 10). Sin estos elementos, la coordinación seguirá siendo una aspiración lejana y no una herramienta real de transformación pública.

### **GOBERNANZA COLABORATIVA: UN MARCO PARA LA ARTICULACIÓN DE ACTORES**

La gobernanza colaborativa se configura como una respuesta estructurada ante la creciente complejidad de los problemas públicos contemporáneos. Lejos de reducirse a la cooperación técnica entre agencias, este enfoque plantea la necesidad de generar sinergias sostenidas entre actores con autonomía relativa, pero con un propósito común: construir soluciones legítimas, inclusivas y eficaces. Su valor radica en que reconoce la interdependencia entre sectores, niveles y organizaciones en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como la necesidad de crear condiciones deliberativas para el acuerdo y la acción.

De acuerdo con Emerson, Nabatchi y Balogh (2012), la gobernanza colaborativa se desarrolla en el marco de un "sistema de acción colaborativa", donde la confianza mutua, el compromiso compartido y la capacidad institucional son condiciones interdependientes para que la colaboración funcione (p. 10). Este tipo de arreglo es especialmente relevante en contextos caracterizados por fragmentación organizacional, vacíos de coordinación vertical y horizontal, y déficit de legitimidad en la toma de decisiones. La co-creación de soluciones implica, además, generar mecanismos estables de rendición de cuentas, aprendizaje adaptativo y reglas compartidas para la toma de decisiones.

Trein, Meyer y Maggetti (2019) refuerzan este planteamiento al advertir que la coordinación de organizaciones públicas para implementar políticas integradas exige capacidades que superan la jerarquía administrativa y se acercan más a marcos colaborativos de gobernanza (p. 345). Su amplia revisión documental evidencia que la efectividad no depende únicamente

del diseño de estrategias, sino de la existencia de arquitecturas institucionales que favorezcan la convergencia organizacional, reduzcan las fricciones interinstitucionales y promuevan una ejecución articulada entre distintos niveles de gobierno (p. 344).

Otros autores también aportan una dimensión crítica clave. Ramírez-Alujas (2011) señala que la gobernanza colaborativa no solo es un mecanismo funcional, sino también un proceso político de coproducción de legitimidad, donde la flexibilidad institucional es una condición habilitante para la innovación pública. Esta flexibilidad debe permitir entornos abiertos a la deliberación, a la inclusión de actores sociales y al ajuste de marcos de acción frente a nuevas realidades. En línea con ello, Polack, Martínez y Ramírez (2019) consideran que las alianzas público-privadas y las redes interorganizacionales pueden actuar como catalizadores de la gobernanza colaborativa, especialmente en escenarios marcados por restricciones presupuestarias, déficit de capacidades técnicas y desconfianza ciudadana (p. 215).

El éxito de la gobernanza colaborativa también depende, de manera crítica, de la construcción de confianza entre los actores. Como señala O'Brien (2012), la confianza no solo facilita el cumplimiento de acuerdos, sino que posibilita una comunicación más abierta y una disposición al aprendizaje conjunto. En el caso de las políticas dirigidas a los habitantes de calle, este factor se vuelve aún más relevante: la marginalización histórica de esta población ha generado rupturas profundas en la relación con las instituciones públicas, lo cual dificulta su vinculación en procesos de implementación. En este sentido, Rojas Pedemonte (2008) sostiene que el reconocimiento mutuo y la inclusión de los habitantes de calle como sujetos políticos legítimos es una condición necesaria para que las políticas públicas no reproduzcan lógicas de exclusión, sino que promuevan el ejercicio efectivo de derechos.

El análisis empírico realizado por Herrera-Kit *et al.* (2021) demuestra que los obstáculos para la colaboración efectiva se encuentran muchas veces en las culturas organizacionales, donde la existencia de fronteras simbólicas, rivalidades históricas y disonancias semánticas bloquean los procesos de articulación. “La coordinación está vinculada con la realidad organizacional, en especial en lo comportamental, que precede cualquier consenso respecto

de la coordinación” (p. 146). Superar estas barreras exige invertir en procesos de construcción de sentido compartido, confianza y reconocimiento entre pares institucionales.

La perspectiva de Papadopoulos (2000) enriquece esta visión al subrayar que el sistema político no debe limitarse a intervenir de forma jerárquica, sino que tiene el rol de facilitar espacios de diálogo, donde las diferentes posiciones y racionalidades puedan ser comprendidas y negociadas legítimamente (p. 214). Esta función mediadora resulta esencial cuando se trata de políticas que involucran a poblaciones excluidas, como los habitantes de calle, y donde las relaciones asimétricas de poder requieren mecanismos de escucha, deliberación y corresponsabilidad.

Para aportar una mirada complementaria, Martínez Nogueira (2009) enfatiza que la verdadera coordinación no se impone, sino que se construye en redes con liderazgos distribuidos, relaciones regulares y reciprocidades, entre actores que comparten una concepción del problema y de la solución (p. 10). Esta lógica relacional e iterativa redefine el rol del Estado: no como ente controlador, sino como articulador de voluntades, facilitador de acuerdos y generador de capacidades.

No obstante, la gobernanza colaborativa también enfrenta riesgos. Peters (2004) advierte que, sin un marco estratégico robusto, las formas superficiales de coordinación —lo que denomina “coordinación negativa”— pueden limitarse a acuerdos burocráticos que no modifican la lógica sectorial ni permiten innovaciones sistémicas (p. 18). En el mismo sentido, Wanna (2008) destaca que los procesos de colaboración deben ir acompañados de mecanismos claros de rendición de cuentas, sin los cuales la cooperación puede degenerar en formalidades vacías que carecen de impacto real (p. 10).

Finalmente, experiencias latinoamericanas como las sistematizadas por Rouquaud (2013) muestran que sin acuerdos políticos mínimos y sin estructuras deliberativas claras, las redes de gobernanza tienden a fragmentarse o caer en relaciones clientelares, reproduciendo desigualdades en el acceso y en la implementación de políticas (p. 7). La gobernanza colaborativa, por tanto, no puede darse por supuesta: requiere ser construida con voluntad

política, reglas explícitas, incentivos institucionales y condiciones de equidad entre los actores involucrados.

En suma, este enfoque ofrece una vía prometedora para enfrentar los límites de la coordinación tradicional y responder de manera más eficaz a los desafíos de implementación de políticas públicas complejas. Su potencia radica en su capacidad para integrar saberes diversos, redistribuir responsabilidades, construir legitimidad y generar soluciones sostenibles mediante relaciones de colaboración institucionalmente estructuradas.

### **ESTRUCTURA NORMATIVA Y OPERATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE CALLE EN MEDELLÍN**

La estructura normativa y operativa de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle de Medellín, establecida mediante el Acuerdo 024 de 2015 y operacionalizada en el Plan Estratégico 2017–2025, representa un entramado institucional ambicioso que, a pesar de su integralidad, enfrenta múltiples desafíos para su implementación efectiva. El Acuerdo 024 define a esta política como una estrategia de carácter público, permanente e intersectorial, orientada por los enfoques de derechos, diferencial, territorial y de desarrollo humano, y organizada a partir de principios como la corresponsabilidad, la dignidad, la participación y la integralidad. En su articulado se contempla no solo el reconocimiento jurídico y político del habitante de calle como sujeto de derechos, sino también la obligación estatal de generar respuestas institucionales articuladas para su atención, inclusión y prevención del fenómeno. Sin embargo, esta pretensión de integralidad exige una coordinación de alta complejidad entre múltiples sectores de la administración distrital, lo que evidencia retos estructurales en su implementación.

La principal herramienta de articulación prevista por la política es el Comité Interinstitucional, el cual surge como un mecanismo articulador clave para gestionar las necesidades de esta población, integrado por secretarías y entidades descentralizadas anexas a la Alcaldía Distrital (ver *Figura 1*). Su función central es garantizar la ejecución del Plan Estratégico 2017-2025, mediante la coordinación de acciones transectoriales, la asignación eficiente de recursos y el monitoreo de indicadores de impacto. Según este Plan, a través de

enfoques diferenciales y de derechos humanos, el Comité impulsa mediante metodologías participativas<sup>1</sup> –como la planeación prospectiva y la creación de redes de apoyo comunitario–, con objetivos que incluyen no solo mitigar los efectos de la habitabilidad en calle, sino también prevenir su incremento mediante estrategias de desarrollo humano, reducción de riesgos y comunicación efectiva.



*Figura 1. Conformación comité interinstitucional de la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle de Medellín, según Acuerdo 24 de 2015*

<sup>1</sup> De acuerdo a Hall (2002), el gobierno es un ente que se abre a otros gobiernos y formas políticas y funciona orgánicamente gracias a las relaciones que éste procura: La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración [...] el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador (pp. 23-43)

No obstante, el diseño institucional previsto en el Acuerdo 024 de 2015, que contempla una coordinación intersectorial amplia mediante el Comité Interinstitucional, no establece mecanismos específicos de concertación operativa o seguimiento conjunto entre las entidades. Aunque se definen funciones generales de coordinación, planificación y evaluación, el articulado carece de disposiciones que regulen la toma de decisiones compartidas o la corresponsabilidad vinculante, lo que limita su capacidad real de articulación estratégica.

Esta complejidad institucional se evidencia, por ejemplo, en la ausencia de un sistema integrado de información que permita consolidar, actualizar y compartir datos de manera transversal entre las entidades corresponsables, tal como se menciona en el componente de gestión del conocimiento del Plan Estratégico, donde se reconoce la necesidad de fortalecer los sistemas de información existentes para una toma de decisiones más eficaz. A su vez, aunque el Plan establece la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación, no se detalla un protocolo articulado de monitoreo conjunto, ni se define con claridad la periodicidad, los responsables ni los canales de retroalimentación institucional. Esta falta de especificidad metodológica dificulta la dirección estratégica del comité, reduciendo su potencial como espacio de gobernanza colectiva.

En términos de coordinación interinstitucional, la propia arquitectura establecida por el Acuerdo 024 de 2015 y el Plan Estratégico 2017–2025 muestra limitaciones que van más allá de lo operativo. Aunque ambas hojas de ruta resaltan la importancia de la corresponsabilidad, la integralidad y la participación intersectorial como principios rectores, no se especifican mecanismos vinculantes de articulación que garanticen el liderazgo transversal, la asignación clara de roles ni incentivos estructurados para la cooperación. En particular, el Plan Estratégico establece que cada entidad responsable debe implementar acciones dentro de su misionalidad, pero no se contemplan instancias deliberativas que obliguen a construir objetivos transversales ni esquemas comunes de evaluación. De igual forma, reconoce desafíos en la articulación institucional y la capacidad operativa, señalando la necesidad de fortalecer los espacios de coordinación técnica e interinstitucional, así como de desarrollar

instrumentos que faciliten la ejecución efectiva del Plan Estratégico en colaboración con los diferentes sectores.

Estos desafíos, que respaldan la hipótesis de la presente investigación, generan dinámicas de descoordinación donde las dependencias operan de manera fragmentada, priorizando objetivos internos sobre la cohesión gubernamental. Tal escenario genera patrones disfuncionales en la implementación y disminuye la eficacia de la política pública, perpetuando esquemas institucionales que marginan a la población objetivo y contravienen el espíritu de la política, que es precisamente garantizar respuestas integrales orientadas por la dignidad humana y la equidad social.

### III. METODOLOGÍA

#### DISEÑO METODOLÓGICO

##### TIPO DE DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se enmarca dentro de un enfoque cualitativo de tipo exploratorio-descriptivo, basado en el estudio de caso a profundidad. Este tipo de diseño permite examinar fenómenos complejos en contextos reales y facilita la generación de comprensión profunda a partir de una unidad de análisis claramente delimitada. Como lo señala Yin (1994), “cuando las preguntas de investigación son del tipo ‘cómo’ y ‘por qué’, es más probable que el estudio de caso sea la estrategia preferida” (p. 4), lo cual es consistente con el objetivo de esta investigación: analizar la dinámica de coordinación interinstitucional al interior del Comité de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle de Medellín.

El enfoque es deductivo, ya que parte de teorías existentes para examinar estas problemáticas de manera estructurada (Barratt *et al.*, 2011, citado en Jiménez, 2012, p. 144). Este enfoque metodológico permite integrar el análisis teórico con la observación práctica, proporcionando un marco sólido para identificar puntos críticos y proponer un diagnóstico claro sobre la articulación y la coordinación interinstitucional. Según Martínez Carazo (2006), el estudio de caso es particularmente útil cuando se pretende “acercarse a dicho fenómeno y ser capaz de descubrir, interpretar y comprender la perspectiva de los participantes de la realidad social” (p. 172).

La estrategia metodológica se basa en el estudio de caso instrumental, siguiendo los lineamientos de Stake (1995), que permite examinar en profundidad las experiencias, roles y percepciones de los actores clave involucrados en la implementación de la política. En este tipo de diseño, el caso no se estudia por sí mismo, sino como medio para entender una cuestión más amplia (Stake, 1995, citado en Martínez Carazo, 2006, p. 173). Se retoman también los criterios propuestos por Yin (1994), quien señala que un estudio de caso debe atender a cuatro dimensiones esenciales: validez constructiva, validez interna, validez externa y fiabilidad (p. 21). La validez constructiva hace referencia al uso de múltiples fuentes de evidencia y al establecimiento de una cadena lógica entre los datos y los hallazgos,

mientras que la fiabilidad exige procedimientos estandarizados que permitan replicar el estudio con los mismos resultados. En este trabajo, ambos criterios se abordan mediante la triangulación de fuentes, el uso de un protocolo de entrevista semiestructurada, y la sistematización de la codificación a través de un marco analítico previamente definido.

## **MÉTODO DE RECOLECCIÓN**

Para la recolección de datos, se implementaron entrevistas semiestructuradas como técnica central, orientadas a la comprobación de hipótesis<sup>2</sup> mediante la interacción con actores clave de las secretarías y dependencias distritales que integran el Comité Interinstitucional. El uso de entrevistas permite recuperar las narrativas institucionales y las tensiones internas que emergen en los procesos de implementación. Martínez Carazo (2006) señala que este tipo de estudio “requiere la aplicación de distintos instrumentos de recolección de información, tales como entrevistas personales no estructuradas, revisión de documentos y de datos estadísticos relacionados con el fenómeno estudiado” (p. 186), lo cual valida la triangulación implementada en este diseño.

Para ello, se realizó un muestreo intencional basado en criterios de saturación teórica, seleccionando aleatoriamente a ocho (8) servidores públicos vinculados al Comité interinstitucional, equilibrando perfiles de carrera administrativa y contratistas. La elección de los entrevistados permitió acceder a perspectivas profundas sobre sus experiencias, roles institucionales y percepciones respecto a tres dimensiones críticas: dinámicas de coordinación interinstitucional, barreras estructurales en la gestión y oportunidades de mejora para la ejecución efectiva de la política.

Las entrevistas se estructuraron bajo un marco analítico predefinido, lo que facilitó la recolección sistemática de datos alineados con las categorías teóricas. Este diseño,

---

<sup>2</sup> Según Kvale (2011), las entrevistas que comprueban hipótesis tienden a ser estructuradas. [...] La comprobación de hipótesis puede tener lugar también dentro de una entrevista única, donde el entrevistador hace preguntas para someter a prueba las hipótesis sobre la concepción del sujeto de un problema (p. 64)

respaldado por un protocolo estandarizado (ver Anexo 2), aseguró la consistencia en el análisis cualitativo y la triangulación de hallazgos.

## **MÉTODOS PARA EL ANÁLISIS DE DATOS**

El análisis de los datos obtenidos se realizó a partir de la codificación y categorización de las respuestas de los entrevistados, utilizando como referencia el Marco Analítico de Gestión de Redes propuesto por Agranoff & McGuire (2001). Este modelo permite examinar la coordinación interinstitucional a través de siete dimensiones clave:

1. **Funciones de la red:** Evaluar si las funciones de los actores están claramente definidas dentro del comité y en qué medida estas funciones están formalizadas o son de carácter informal.
2. **Toma de decisiones y comunicación:** Analizar los mecanismos de comunicación y toma de decisiones dentro del comité. ¿Existen protocolos claros? ¿Las decisiones se toman de manera consensuada o impuesta?
3. **Flexibilidad y adaptación al entorno:** Identificar la capacidad del comité para ajustarse a cambios en el contexto político y social.
4. **Rendición de cuentas:** Examinar los mecanismos de supervisión y responsabilidad entre los actores involucrados y hacia la ciudadanía.
5. **Cohesión y estabilidad de la red:** Explorar si la participación en el comité es obligatoria o depende de voluntades políticas de turno.
6. **Distribución del poder:** Evaluar si la red opera de manera horizontal o si existen jerarquías y relaciones de poder desiguales.
7. **Impacto y resultados:** Analizar si la red realmente genera resultados que no se habrían logrado sin su existencia.

El análisis se realizó de manera deductiva mediante la organización de la información en matrices temáticas, lo que permitió la interpretación rigurosa de los hallazgos.

El uso de este marco analítico estructurado garantizó un análisis riguroso, permitiendo interpretar la dinámica de corresponsabilidad de los actores gubernamentales en la implementación de la política pública para habitantes de calle en Medellín.

#### **IV. HALLAZGOS Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

La coordinación interinstitucional en la política pública para los habitantes de calle en Medellín enfrenta una paradoja central: existe un andamiaje normativo que promueve la corresponsabilidad, pero en la práctica prevalecen dinámicas fragmentadas, informales y poco sostenibles. A través del análisis de siete dimensiones, se revela que la implementación de la política está mediada por decisiones coyunturales, relaciones personales y una débil institucionalidad operativa. Aunque el comité interinstitucional representa un avance en términos de articulación, su capacidad de incidencia real se ve limitada por la ausencia de reglas claras, mecanismos de seguimiento efectivos y espacios equitativos de participación. Lo que se configura es una red que funciona más por voluntad que por estructura, más por inercia que por planificación estratégica. Este panorama tensiona los principios de la gobernanza colaborativa y pone en evidencia la necesidad de rediseñar las condiciones institucionales para una implementación más coherente, estable y transformadora.

##### **DIMENSIÓN 1: FUNCIONES DE LA RED – ¿ROLES CLAROS O ACUERDOS INFORMALES?**

Los hallazgos en torno a las funciones de la red institucional encargada de implementar la Política Pública Social para los Habitantes de Calle de Medellín evidencian un patrón constante de ambigüedad funcional. A pesar de que el Acuerdo 024 de 2015 establece líneas generales de acción, en la práctica las funciones específicas de los actores del Comité Interinstitucional operan bajo acuerdos informales más que a partir de un diseño institucional claramente estructurado. Este fenómeno, recurrente en políticas con múltiples corresponsables, refuerza una fragmentación institucional que debilita la posibilidad de articular acciones de forma sostenida y estratégica.

Desde las entrevistas se reconoce que “las funciones están definidas, pero muchas veces dependen de acuerdos informales” (comunicación personal, marzo 3 de 2025), lo cual

muestra una distancia entre el diseño formal de la política y su implementación real. Este desfase implica que el funcionamiento del comité queda mediado por prácticas no estandarizadas y relaciones personales entre los enlaces designados por las entidades. La falta de protocolos operativos permanentes también conduce a una débil apropiación institucional de los compromisos adquiridos, lo que afecta la trazabilidad de las acciones y, en última instancia, la eficacia de la política pública.

Algunos estudios analizados (Agranoff y McGuire, 2001; Michel, 2017; Álvarez Gómez, 2023) advierten que cuando los espacios de coordinación no cuentan con reglas claras, estructuras definidas o incentivos para su cumplimiento, la acción pública tiende a depender de la voluntad individual de los actores y de las relaciones personales que se tejen entre ellos. Esta lógica informal, aunque funcional en ciertos contextos, no garantiza sostenibilidad institucional. La coordinación interinstitucional se ve entonces afectada por la rotación de personal, los cambios administrativos y la carencia de mecanismos de seguimiento efectivos.

Un caso ilustrativo de esta informalidad funcional es la afirmación de un entrevistado, quien expresó que “nuestra función dentro del comité no está completamente desarrollada en términos de programas o protocolos específicos para habitantes de calle” (comunicación personal, marzo 14 de 2025). Esta falta de concreción programática pone en evidencia que el comité funciona más como un espacio de encuentro y socialización que como un órgano de planificación operativa. En términos de gobernanza colaborativa, esto representa una contradicción, ya que esta perspectiva teórica —como lo señalan Emerson, Nabatchi y Balogh (2012, pp. 4-6) — requiere no solo la construcción de confianza y diálogo, sino también el establecimiento de reglas claras, estructuras operativas comunes y mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos colectivos. La falta de estos elementos convierte los espacios colaborativos en escenarios simbólicos más que estratégicos.

De hecho, Agranoff y McGuire (2001, pp. 301-303) proponen que los procesos de gobernanza eficaz requieren una arquitectura institucional que defina claramente roles, tiempos, recursos y competencias. Cuando las redes interorganizacionales carecen de estas estructuras, se produce un fenómeno de “interacción superficial” y de sobresaturación de

actores con baja capacidad real de incidencia en las decisiones estratégicas. Es decir, la presencia de múltiples entidades no garantiza de por sí una mayor coordinación; por el contrario, puede acentuar la fragmentación si no existen estructuras que organicen las interacciones, definan responsabilidades y aseguren mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación.

Otro hallazgo relevante es que la participación de las entidades corresponsables dentro del comité se ve afectada por la falta de mecanismos vinculantes. Según se recoge en las entrevistas, “en teoría, la participación es obligatoria, pero en la práctica depende mucho de la voluntad política y de las prioridades de cada administración” (comunicación personal, marzo 14 de 2025). Esta dependencia de factores externos refuerza la precariedad institucional del comité, convirtiéndolo en un espacio vulnerable a las fluctuaciones políticas y administrativas, en lugar de consolidarlo como una instancia técnica, operativa y de toma de decisiones sólidas.

Además, la ausencia de criterios estandarizados de rendición de cuentas ha reforzado esta dinámica de acuerdos informales. Aunque se realizan reportes periódicos por parte de las secretarías, estos no siempre son exigibles, ni están articulados con una estrategia clara de evaluación. En este sentido, la cita que afirma que “se hacen reportes trimestrales [...] pero no hay una instancia que realmente haga exigible su cumplimiento” (comunicación personal, marzo 14 de 2025), sintetiza la debilidad del sistema de control interno, lo cual perpetúa la fragmentación de la política pública en su fase de implementación.

La indeterminación funcional atenta contra los principios de horizontalidad, corresponsabilidad y transparencia. El funcionamiento informal del Comité Interinstitucional reproduce esquemas verticales de toma de decisiones, donde unas pocas entidades concentran la dirección del proceso, mientras que otras participan sin una comprensión clara de sus roles o sin condiciones reales para incidir. Para avanzar hacia un modelo de coordinación más eficaz, es necesario fortalecer los marcos normativos y operativos que estructuran las funciones de los actores, así como diseñar mecanismos que incentiven el cumplimiento, la continuidad y la evaluación periódica de las acciones.

## **DIMENSIÓN 2: TOMA DE DECISIONES Y COMUNICACIÓN – ENTRE LA FORMALIDAD Y LA INMEDIATEZ**

Los hallazgos asociados a la dimensión de toma de decisiones y comunicación denotan una tensión permanente entre la estructura formal de funcionamiento del Comité Interinstitucional y las dinámicas reales que predominan en su operación cotidiana. Si bien el comité está enmarcado normativamente dentro de un esquema de gobernanza pública participativa, los mecanismos formales —como actas, plataformas de gestión documental o citaciones oficiales— coexisten con prácticas informales como el uso de WhatsApp, llamadas telefónicas y correos directos entre enlaces. Esta dualidad evidencia una desconexión entre la planificación institucional y las necesidades prácticas de coordinación interinstitucional.

Desde el testimonio de los actores entrevistados se señala que “la comunicación formal se realiza a través de la plataforma *Mercurio* [...] sin embargo, es un mecanismo demasiado formal y lento” (comunicación personal, marzo 14 de 2025), lo que ha llevado al uso de canales alternativos que permiten una respuesta más ágil a situaciones emergentes. Aunque esta estrategia responde a necesidades operativas, también refleja una debilidad estructural: la incapacidad de los canales formales para garantizar una comunicación oportuna y eficaz. En este contexto, la inmediatez muchas veces se impone sobre la formalidad, lo que puede facilitar acciones puntuales, pero debilita la trazabilidad y la institucionalización de las decisiones tomadas.

En contextos de fragmentación institucional, como lo evidencian diversas investigaciones sobre implementación de políticas públicas, los actores tienden a privilegiar arreglos informales de comunicación para sortear los cuellos de botella burocráticos y operativos. Si bien esto puede generar resultados inmediatos, también instala una cultura organizacional sustentada en la buena voluntad, la confianza interpersonal y la disponibilidad del actor de turno, lo que debilita la institucionalización de los procesos. Leyva y Mejía (2018) advierten que la ausencia de directrices metodológicas específicas y el alto grado de discrecionalidad otorgado a los funcionarios o contratistas a cargo de la implementación propician

desarticulación y dependencia de figuras individuales, lo cual impide consolidar mecanismos sostenibles de coordinación (pp. 382–383). En una línea similar, Ordoñez Matamoros (2024) subraya que cuando la integración jerárquica es escasa y no existen reglas claras que garanticen la fluidez de información y decisiones, es de esperarse una alta variabilidad en los niveles de cumplimiento y una limitada capacidad de aprendizaje institucional (p. 296). Así, aunque la informalidad comunicativa puede responder a necesidades inmediatas, su uso sistemático sin anclajes institucionales genera vulnerabilidad en los procesos decisorios y reduce la eficacia de la política en el largo plazo.

Asimismo, en el proceso de toma de decisiones dentro del comité, los testimonios sugieren que existe un nivel significativo de asimetría en la participación de las entidades, lo cual va en contravía de los principios de horizontalidad y corresponsabilidad propios de la gobernanza colaborativa. Una de las entrevistadas expresó que “sería importante que los directores o secretarios participaran directamente en las reuniones clave [...] para agilizar decisiones sin depender de tantos escalones administrativos” (comunicación personal, marzo 3 de 2025). Esta ausencia de los niveles directivos en la deliberación colectiva debilita la legitimidad de las decisiones, ralentiza su implementación y deja a los enlaces técnicos la carga de negociación interinstitucional, sin suficiente respaldo político.

En paralelo, también se ha reportado un mejoramiento paulatino en los mecanismos de citación y convocatoria, gracias a los esfuerzos de algunas administraciones por fortalecer la asistencia al comité. Una de las fuentes testimoniales lo expresa así: “en esta administración, se ha hecho un esfuerzo importante por mejorar la participación en el comité, lo que ha tenido un impacto positivo en la asistencia” (comunicación personal, marzo 13 de 2025). Sin embargo, este avance no ha sido suficiente para consolidar un modelo de comunicación estructurado que integre lo formal y lo informal sin generar contradicciones o vacíos en la toma de decisiones. Un caso ilustrativo de esta situación es el de la Secretaría de Comunicaciones, cuya participación está contemplada desde la formulación del Acuerdo 24 de 2015, pero que, según se evidencia en los testimonios, apenas ha comenzado a ser convocada de manera efectiva. Como lo señaló un servidor público: “Desde Comunicaciones apenas nos están incluyendo en el comité desde el año pasado, con esta administración. Antes

no participábamos [...] Pero sí he notado que hay una voluntad política actual y una mayor visibilización del tema, especialmente en redes sociales” (comunicación personal, marzo 31 de 2025). Esto pone de manifiesto cómo, incluso dentro de las estructuras institucionales establecidas, la activación real de ciertos actores depende más de decisiones políticas coyunturales que de una lógica de cumplimiento sostenido y transversal de los mandatos normativos.

Un aspecto crítico identificado es la falta de mecanismos claros para priorizar temas en la agenda del comité. En las entrevistas se sugiere que muchas veces se discuten asuntos de coyuntura, pero no se realiza un seguimiento sistemático a los compromisos adquiridos. La ausencia de indicadores compartidos y herramientas de trazabilidad limita la posibilidad de evaluar el cumplimiento de decisiones previas, lo que impide generar aprendizajes institucionales sostenidos. Este hallazgo encuentra eco en el análisis de Leyva y Mejía (2018), quienes advierten que, en contextos de implementación top-down, la falta de directrices metodológicas específicas y la delegación de decisiones a los operadores genera desarticulación institucional, pues las acciones terminan dependiendo de quienes las ejecutan, sin un marco de continuidad que garantice coherencia entre administraciones (p. 383). Esta problemática también fue señalada por Leyva y Tabares (2015), al recordar que la participación de múltiples actores en una política pública sin una estructura de coordinación efectiva aumenta la complejidad y la probabilidad de fallos en la implementación, especialmente porque las metas se vuelven difusas y se dificulta el alineamiento entre objetivos estratégicos y operativos (p. 256). En este sentido, la toma de decisiones sin trazabilidad ni mecanismos de seguimiento adecuados no solo afecta la continuidad de las políticas, sino que genera un efecto de “reinicio constante” en cada nueva administración, lo que obstaculiza el fortalecimiento institucional de largo plazo.

El comité, en su lógica de funcionamiento, oscila entre un espacio deliberativo y uno operativo. Sin embargo, su capacidad real de decisión está condicionada por factores externos, como la voluntad política de los gobiernos de turno o el liderazgo informal que ejerzan algunos actores clave. Las decisiones trascendentales, según una fuente testimonial, “las define el alcalde y los secretarios. Un ejemplo es cuando se generó la crisis con los

habitantes de calle; la solución vino de consejos de gobierno y no del Comité” (comunicación personal, marzo 18 de 2025). Esta afirmación no solo evidencia la asimetría jerárquica en la toma de decisiones, sino que revela una desconexión entre la institucionalidad normativa del comité y su funcionamiento práctico. Tal como advierten Leyva y Mejía (2018), en contextos donde la toma de decisiones se concentra en niveles superiores y no se acompaña de mecanismos institucionales para integrar a los niveles operativos o comunitarios, la política pública tiende a reproducir una lógica vertical que desestima el conocimiento situado y la experiencia técnica cotidiana (pp. 382–383).

Esta configuración refuerza lo que Emerson, Nabatchi y Balogh (2012) denominan un déficit en las condiciones interdependientes de la acción colaborativa, particularmente en lo relativo a la capacidad institucional y el compromiso compartido. La ausencia de espacios vinculantes y reglas claras de deliberación debilita la posibilidad de construir una gobernanza colaborativa efectiva. Más aún, Ramírez-Alujas (2011) sostiene que sin estructuras institucionales flexibles que favorezcan la deliberación y la coproducción de decisiones, la gobernanza se reduce a un ejercicio simbólico, sin capacidad real para redistribuir el poder ni para innovar en las soluciones públicas.

Desde esta perspectiva, el Comité Interinstitucional no logra operar como una red adaptativa, sino como un espacio de gestión técnica subordinado a decisiones tomadas por fuera de su estructura formal. En este sentido, como plantea Ordoñez Matamoros (2024), cuando la coordinación no se acompaña de mecanismos de legitimidad procedimental –como la trazabilidad en la toma de decisiones o la participación efectiva de actores diversos–, se genera una institucionalidad frágil, altamente vulnerable a los cambios de administración y con poca capacidad de aprendizaje colectivo (p. 296).

Desde la mirada de la gobernanza colaborativa, la toma de decisiones en espacios interinstitucionales como el comité debería involucrar no solo a entidades estatales, sino también a organizaciones sociales, operadores y actores con legitimidad territorial, los cuales son comúnmente ajenos a este organismo. Esta perspectiva resalta la importancia de diseñar reglas claras de participación y de fomentar estructuras horizontales para la resolución

conjunta de problemas públicos (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012; Ramírez-Alujas, 2011; Medina Vásquez *et al.*, 2014). Sin embargo, los hallazgos de este estudio muestran que las decisiones tomadas dentro del Comité Interinstitucional tienen una participación social muy limitada, y en ocasiones no logran recoger las prioridades ni los saberes de base de quienes implementan las acciones en el territorio. Como advierten Leyva, Mejía y Peláez (2018), cuando no se cuenta con mecanismos institucionales para incorporar a los actores del nivel operativo o comunitario, las decisiones tienden a reproducir enfoques centralizados que desconocen las dinámicas reales del entorno. En consecuencia, para avanzar hacia una coordinación efectiva, será necesario no solo fortalecer los canales formales de comunicación, sino también desarrollar herramientas de integración que permitan canalizar las prácticas informales y el conocimiento situado dentro de un marco institucional legítimo y sostenible (Ordoñez, 2024, p. 300).

### **DIMENSIÓN 3: FLEXIBILIDAD Y ADAPTACIÓN AL ENTORNO – ENTRE LA PLANEACIÓN Y LA IMPROVISACIÓN**

La Política Pública Social para los Habitantes de Calle, como muchas otras políticas sociales de carácter intersectorial, exige una capacidad constante de adaptación a contextos complejos y cambiantes. No obstante, uno de los hallazgos revela que, en la práctica, esta flexibilidad no siempre se traduce en procesos de ajuste estratégicamente pensados, sino que, con frecuencia, la respuesta institucional se aproxima más a la improvisación que a la planeación adaptativa. Esta situación se relaciona con lo que Leyva, Mejía y Peláez (2018, p. 423) identifican como una falta de sistematicidad y continuidad en la escogencia de operadores y en la ejecución de las acciones, lo que impide consolidar una política pública con capacidad real de adaptación. La ausencia de mecanismos estables para actualizar lineamientos o reorientar acciones ante emergencias o transformaciones del entorno refleja una debilidad estructural en la gestión del cambio dentro del Comité Interinstitucional.

La literatura revisada apoya esta lectura al indicar que, si bien la planificación es necesaria, el contexto actual exige una planificación sensible a la incertidumbre. Según Ordoñez Matamoros (2024, p. 293), un plan de implementación efectivo debe prever cambios en el

entorno e incorporar herramientas que permitan ajustes durante la ejecución. Las políticas centradas en poblaciones altamente vulnerables requieren modelos de gestión con retroalimentación continua que no dependan únicamente de decisiones centralizadas. En ese sentido, Medina Vásquez *et al.* (2014, p. 129) subrayan la necesidad de estructuras flexibles y mecanismos de monitoreo en tiempo real para garantizar una gobernanza dinámica y adaptativa. Como síntesis, la capacidad de adaptación institucional no debería descansar exclusivamente en la alta dirección, sino en reglas claras y dispositivos de gestión que habiliten ajustes desde los niveles más cercanos a la implementación.

En este sentido, más que ausencia de voluntad, lo que se identifica es una falta de institucionalización de la flexibilidad. Las decisiones frente a ajustes estratégicos tienden a depender de factores coyunturales o incluso de improvisaciones técnicas. En momentos de crisis, como se registró en una entrevista, “las respuestas suelen ser reactivas y no siempre se traducen en cambios estructurales dentro del comité” (comunicación personal, marzo 14 de 2025). Esto genera un patrón de actuación discontinuo, donde se responde al síntoma, pero no se transforma la causa estructural del problema, lo cual impacta la sostenibilidad de las intervenciones y perpetúa soluciones parciales.

Otro factor que limita la capacidad de adaptación del comité es la débil trazabilidad institucional. La rotación frecuente del personal, sumada a la escasa gestión del conocimiento, hace que cada nuevo equipo parta casi desde cero. Esta discontinuidad en la memoria institucional impide consolidar un aprendizaje organizacional, indispensable para afrontar contextos cambiantes. “Como muchos delegados son contratistas, hay una alta rotación, lo que afecta la trazabilidad de los procesos. No siempre se hace una gestión del conocimiento adecuada, lo que provoca que los nuevos enlaces lleguen sin contexto” (comunicación personal, marzo 13 de 2025).

No obstante, también se han documentado esfuerzos por introducir herramientas que favorezcan la adaptación, como la implementación de reuniones previas por sectores o la creación de fases de diagnóstico conjunto antes de las plenarias. Según una entrevista, “lo que hacemos es tener una fase de encuentros personalizados donde nos sentamos con cada

uno de los corresponsables, revisamos indicadores, qué están desarrollando, qué recursos tienen, y cómo logramos compaginarlo con los objetivos” (comunicación personal, febrero 24 de 2025). Este tipo de ejercicios, aunque aún incipientes, demuestran que existen prácticas orientadas a una gestión más reflexiva, participativa y sensible a las particularidades de cada entidad.

En términos de coordinación interinstitucional, la ausencia de procedimientos estandarizados para revisar o redireccionar las estrategias de implementación devela la inexistencia de un lenguaje común entre las entidades para leer el contexto ni para tomar decisiones a partir de esa lectura. La política pública requiere de un sistema de gobernanza que permita a los actores interactuar no solo desde sus mandatos individuales, sino desde una lógica de construcción y adaptación colectiva. En este sentido, Ordoñez Matamoros (2024, p. 300) advierte que los modelos de implementación bottom-up demandan estructuras colaborativas que integren a múltiples actores organizacionales para generar soluciones pertinentes en diferentes niveles de intervención. Sin este marco compartido, la flexibilidad institucional termina siendo desordenada, sin capacidad de acumulación ni de orientación estratégica.

En definitiva, lo que se encuentra es una política pública que, aunque diseñada con vocación de transversalidad y corresponsabilidad, opera con herramientas limitadas para actuar sobre la complejidad del fenómeno que atiende. Si la flexibilidad no se traduce en protocolos, prácticas institucionalizadas y herramientas de seguimiento con capacidad de ajuste, el riesgo de caer en la improvisación permanece latente. Superar esta barrera implica no solo revisar los instrumentos técnicos, sino también asumir que la capacidad de adaptación es una función política que debe ser compartida entre todos los actores involucrados en la red.

#### **DIMENSIÓN 4: RENDICIÓN DE CUENTAS**

La rendición de cuentas en el marco del comité aparece como uno de los elementos más frágiles del diseño e implementación. Aunque se cuenta con ciertos mecanismos formales como la elaboración de actas, reportes periódicos por parte de las secretarías y espacios de socialización en las sesiones del comité, los hallazgos evidencian que estos dispositivos no son suficientes para generar una verdadera exigibilidad institucional. En palabras de uno de

los servidores entrevistados, “se hacen reportes trimestrales donde cada secretaría presenta las acciones que ha realizado [...] pero no hay una instancia que realmente haga exigible su cumplimiento” (comunicación personal, marzo 13 de 2025).

Esta afirmación condensa una dinámica que combina formato sin fuerza vinculante, donde los ejercicios de reporte existen, pero no conllevan consecuencias ante el incumplimiento. La rendición de cuentas se configura, en este contexto, como una práctica institucional más simbólica que transformadora, donde los ejercicios de seguimiento carecen de sistemas robustos de monitoreo, retroalimentación y consecuencias institucionales. Este tipo de vacíos no solo debilita la implementación de la política, sino que erosiona la confianza entre entidades y con la ciudadanía, al no poder garantizar que lo acordado se traduzca en resultados verificables. Como señalan Leyva y Mejía (2018), una de las debilidades de la implementación top-down es precisamente la ausencia de mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de las reglas entre quienes crean y quienes implementan las políticas (p. 382), lo cual deja un margen amplio para la discrecionalidad y dificulta la consolidación de procesos sostenibles.

Esta carencia de mecanismos institucionales de rendición de cuentas ha sido identificada como un obstáculo común en procesos de gobernanza fragmentados. En particular, Ramírez-Alujas (2011) advierte que, sin una cultura de seguimiento con consecuencias reales, las políticas públicas corren el riesgo de estancarse en lo declarativo, sin capacidad de producir transformaciones efectivas ni de sostener el compromiso interinstitucional a largo plazo. En el caso del comité, este riesgo se manifiesta en la delegación de responsabilidades sin control efectivo, en la ausencia de retroalimentación estructurada, y en la dificultad para establecer una trazabilidad sostenida de las acciones.

Otro aspecto relevante es que la rendición de cuentas dentro del comité se realiza principalmente de manera interna, entre las entidades corresponsables, pero no hacia la ciudadanía ni hacia los operadores de los programas. Esta lógica refuerza una visión institucional cerrada, que limita los mecanismos de participación y vigilancia externa. Otro de los servidores consultados advierte que “no hay mecanismos claros que aseguren la

estabilidad del Comité a pesar de los cambios administrativos. Debería existir un modelo de trabajo basado en procesos institucionalizados y no en las personas que ocupan los cargos” (comunicación personal, marzo 14 de 2025). Esta cita pone de relieve la falta de sostenibilidad y transparencia institucional frente a los procesos de implementación.

Los hallazgos muestran que la continuidad de los procesos de seguimiento y evaluación en el Comité Interinstitucional se ve seriamente afectada por la alta rotación del personal y la ausencia de sistemas de documentación estructurados, lo que limita tanto la gestión del conocimiento como la rendición de cuentas. Esta pérdida de memoria institucional impide consolidar procesos acumulativos que den lugar a aprendizajes organizacionales sostenidos. En ese contexto, varias voces han insistido en la necesidad de contar con plataformas que permitan registrar de forma sistemática los acuerdos, compromisos y avances, con el fin de garantizar trazabilidad, continuidad y capacidad de monitoreo real. Si bien algunas administraciones han impulsado esfuerzos como reuniones previas con cada entidad antes de las plenarios, para revisar el estado de cumplimiento y articular acciones de manera más directa, estas estrategias continúan siendo frágiles frente a la carencia de una arquitectura institucional sólida que convierta estas buenas prácticas en mecanismos estables. Como lo expresó un servidor público: “Sería útil formalizar un sistema de documentación que permita registrar de manera estructurada los acuerdos y compromisos adquiridos en cada sesión” (comunicación personal, marzo 14 de 2025).

La rendición de cuentas no debe limitarse al control jerárquico entre entidades, sino que debe construirse como un proceso horizontal, donde los actores involucrados —incluidos idealmente sociedad civil, operadores y ciudadanía— tengan la posibilidad de hacer seguimiento, preguntar, cuestionar y participar en la evaluación de los resultados. No obstante, en el caso del comité, no se han implementado mecanismos efectivos de rendición pública, y menos aún estrategias que involucren a los usuarios o beneficiarios directos de la política. Esto deja sin voz a quienes podrían aportar información valiosa para evaluar el impacto real de las acciones.

En este contexto, la perspectiva bottom-up ofrece elementos valiosos para repensar los modelos de implementación desde enfoques más descentralizados y participativos. Esta aproximación, retomada y analizada por Ordóñez (2024), recoge los aportes de autores como Han y O’Toole Jr. (1992), Elmore (1985) y Stoker (1989), quienes destacan el papel de estructuras organizacionales múltiples y la participación de distintos niveles de gobierno en la toma de decisiones. Aunque no puede equipararse del todo con la gobernanza colaborativa, existen puentes conceptuales claros entre ambos enfoques, especialmente en lo que respecta al análisis de las relaciones interorganizativas y los procesos de coproducción de políticas (Ansell y Gash, 2008, citados en Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012). En el caso de la política pública para los habitantes de calle, aplicar un enfoque bottom-up supone reconocer y articular la diversidad de actores involucrados —estatales y no estatales—, lo cual exige un esfuerzo de sincronidad mucho mayor. No obstante, si se consolidan bases organizativas claras y mecanismos de control compartidos, este enfoque podría ampliar el rango de soluciones en diferentes niveles de intervención, con mayor cercanía al territorio y un conocimiento más profundo de la población objetivo. En esa dirección, fortalecer la rendición de cuentas pasa por asumir que la legitimidad y eficacia de la política dependen, en buena medida, de cuánto se escuche, se incluya y se articule a quienes están directamente implicados en su implementación cotidiana.

#### **DIMENSIÓN 5: COHESIÓN Y ESTABILIDAD DE LA RED – ¿COMPROMISO O VOLUNTARISMO?**

La dimensión de cohesión y estabilidad de la red interinstitucional evidencia una de las tensiones más profundas del comité: ¿las entidades están realmente comprometidas o su participación responde más a un ejercicio voluntarista y ocasional? Los hallazgos sugieren que, si bien existen expresiones de corresponsabilidad, estas son altamente variables, sujetas a cambios de administración, rotación de personal y al interés político del momento. Esta inestabilidad pone en riesgo no solo la continuidad de las acciones, sino la capacidad del comité para consolidarse como un espacio de gobernanza sólido.

Las entrevistas reflejan de manera reiterada que la participación de las entidades es fluctuante y, en muchas ocasiones, dependiente de las personas designadas más que de una institucionalidad fuerte. “Algunas entidades tienen una participación más constante, pero otras cambian frecuentemente de representantes o simplemente dejan de asistir” (comunicación personal, marzo 18 de 2025), señala uno de los testimonios. Esta frase resume la lógica de fragilidad institucional que recorre la red: la cohesión no está dada por estructuras estables, sino por relaciones interpersonales y esfuerzos aislados de coordinación.

Algunas fuentes coinciden en que una de las claves para garantizar la estabilidad de una red interinstitucional es la existencia de reglas compartidas, herramientas de seguimiento y, sobre todo, mecanismos que institucionalicen el compromiso. En su ausencia, se configura una red “blanda”, cuya eficacia depende de la voluntad de los actores y no de su responsabilidad institucional. Como señalan Emerson, Nabatchi y Balogh (2012), los marcos de gobernanza colaborativa eficaces requieren sistemas de gestión adaptativa que contemplen estructuras formales, acuerdos sostenidos y mecanismos de rendición de cuentas que trasciendan la buena voluntad de los participantes. Asimismo, Álvarez Gómez (2023) sostiene que una gobernanza sólida debe asentarse sobre compromisos institucionales claros y sostenibles, y que sin una arquitectura que respalde la interacción entre actores, los espacios colaborativos tienden a la fragilidad y a una alta dependencia del contexto político y administrativo de turno. Estas condiciones, de no estar presentes, convierten los espacios de coordinación en escenarios simbólicos, sin capacidad real para sostener procesos en el tiempo ni incidir estructuralmente sobre las políticas implementadas.

Otro factor que socava la cohesión de la red es la desigualdad en el nivel de apropiación que tienen las distintas entidades frente a la política pública. Algunas secretarías tienen mayor protagonismo y recursos, mientras que otras no logran identificarse con la problemática o no priorizan su participación. Como se expresa en una entrevista: “a veces también ocurre con secretarías que les cuesta verse en su quehacer respecto al tema de habitantes de calle. Entonces, nos toca ir, explicar, sensibilizar, informar, negociar para poder lograr que se encuentren allí” (comunicación personal, febrero 24 de 2025). Este esfuerzo constante por

integrar actores poco comprometidos presenta un comité que opera más desde la insistencia que desde la adhesión natural de sus miembros.

La rotación permanente de enlaces y representantes institucionales también debilita la cohesión de la red. Cada nuevo funcionario implica una nueva curva de aprendizaje, un nuevo proceso de socialización de acuerdos anteriores y una potencial pérdida de continuidad en las acciones. En palabras de otro entrevistado: “la estabilidad depende en gran medida del compromiso de cada administración y del interés de los funcionarios que participan” (comunicación personal, marzo 18 de 2025). En este contexto, la red se convierte en un espacio inestable, con trayectorias interrumpidas y sin acumulación sostenida de saberes ni experiencias.

Desde la teoría de redes y la coordinación interinstitucional, una red sólida se construye sobre la base de confianza, reciprocidad y continuidad. Como lo plantean Agranoff y McGuire (2001), los procesos colaborativos requieren no solo estructuras formales de interacción, sino también vínculos sostenidos entre los actores que permitan desarrollar capital relacional, compartir conocimiento y generar lealtades institucionales que trasciendan los ciclos administrativos. Sin estos elementos, las redes tienden a operar de forma inestable, fragmentada y con baja capacidad de ejecución. En el comité, estas condiciones están debilitadas por la lógica del corto plazo, la dependencia de figuras clave y la falta de incentivos institucionales. El compromiso existe, pero muchas veces es más una decisión personal que una obligación organizacional. Esta situación pone a la red en una encrucijada constante, en la que las aspiraciones de colaboración se ven erosionadas por dinámicas institucionales discontinuas y relaciones desiguales entre los actores. La brecha entre lo que se proclama –una gobernanza participativa y corresponsable– y lo que se práctica –una coordinación sujeta a voluntarismos, discontinuidades administrativas y desbalance de compromisos– impide consolidar al comité como un verdadero entramado de gobernanza interinstitucional. De este modo, la red fluctúa entre el ideal de una acción articulada y la realidad de un funcionamiento fragmentado, limitado por la ausencia de condiciones estructurales que garanticen su estabilidad y efectividad en el largo plazo.

## **DIMENSIÓN 6: DISTRIBUCIÓN DEL PODER – JERARQUÍAS OCULTAS EN UN ESPACIO HORIZONTAL**

Aunque el Comité Interinstitucional de la Política Pública para los Habitantes de Calle se presenta como un espacio de coordinación horizontal entre entidades corresponsables, en la práctica los hallazgos muestran una estructura marcada por jerarquías ocultas que definen, de forma tácita, quién decide, quién ejecuta y quién asume responsabilidades reales. Esta tensión entre el discurso de corresponsabilidad y la distribución desigual del poder es una constante en los relatos recogidos, así como en la forma en que operan las decisiones y las acciones del comité.

Varias entrevistas sugieren que el poder de decisión se concentra principalmente en la Secretaría de Inclusión Social y, en ocasiones, directamente en el despacho directo del alcalde. Como lo expresa un entrevistado: “las decisiones de mayor peso son tomadas por la Secretaría de Inclusión Social y del alcalde” (comunicación personal, marzo 18 de 2025). Esta afirmación deja en evidencia que, aunque se construyen espacios deliberativos, los grandes lineamientos y las decisiones estratégicas se definen en niveles jerárquicos superiores, reduciendo el margen de acción real del comité como espacio colectivo.

A esta dinámica se suman los mecanismos informales de validación política que condicionan la toma de decisiones. Como lo señala otro testimonio, “las (decisiones) trascendentales las define el alcalde y los secretarios. Un ejemplo es cuando se generó la crisis con los habitantes de calle; la solución vino de consejos de gobierno y no del comité” (comunicación personal, marzo 18 de 2025). Este patrón refuerza una lógica vertical de poder que contradice los principios de la gobernanza colaborativa, en la cual se supone que las decisiones deben surgir del diálogo y la construcción conjunta entre múltiples actores.

Esta concentración del poder decisonal también restringe las posibilidades de innovación dentro del comité. Al estar centralizadas las decisiones en unos pocos actores — especialmente en la Secretaría de Inclusión y el despacho del alcalde— se limita la circulación de ideas provenientes de niveles medios o de actores operativos que podrían aportar una comprensión más situada del problema. Como advierte Ordoñez Matamoros

(2024), en contextos donde no existen reglas claras que permitan una redistribución efectiva del poder, las decisiones tienden a mantenerse en el círculo de los actores con mayor jerarquía, reforzando estructuras verticales incluso en esquemas nominalmente colaborativos (p. 296). Esta lógica de funcionamiento limita la capacidad del comité para incorporar enfoques diferenciales, voces periféricas o saberes técnicos de base.

Además, la aparente horizontalidad del comité se diluye en la práctica cuando la voz de algunos actores, como operadores, enlaces técnicos o entidades con menor visibilidad, no tiene peso real en la toma de decisiones. Aunque en algunas oportunidades pueden estar presentes en las sesiones y participan en las discusiones, sus opiniones no siempre se traducen en acciones ni en decisiones vinculantes. Como lo expresó un servidor público: “[...] allí todo es consensuado y la Secretaría Técnica lo que hace es llevar propuestas, ¿cierto? Y ni siquiera llevar propuestas, ayudar a unificar, unificar información básicamente [...] Entonces se discute, se revisan como las diferentes posturas [...] pero no siempre esas posturas se transforman en decisiones efectivas o en acciones concretas” (comunicación personal, febrero 24 de 2025). Esta situación genera desmotivación y una percepción de ineficacia, afectando el compromiso y la participación sostenida de estos actores, que se ven reducidos a una función meramente consultiva sin capacidad real de incidencia.

La concentración de poder también dificulta la innovación dentro del comité. Al estar centralizadas las decisiones, se limita la posibilidad de experimentar enfoques alternativos, incorporar saberes diversos o responder de manera más ágil a los desafíos emergentes. La autonomía de las entidades se ve restringida, y el comité opera como un espacio de validación de decisiones previamente tomadas más que como un espacio genuino de construcción colectiva.

Desde el enfoque de gobernanza colaborativa, la situación del comité evidencia una contradicción estructural: se convoca a múltiples actores para garantizar corresponsabilidad, pero no se crean las condiciones para una participación equitativa en la toma de decisiones. La horizontalidad declarada queda subordinada a jerarquías políticas, presupuestales y técnicas que no siempre son explícitas, pero que estructuran profundamente la dinámica del

poder. Como advierte Polack, Martínez y Ramírez (2019), los procesos colaborativos exigen construir una arquitectura organizativa que reduzca las asimetrías entre actores estatales y no estatales, evitando que el poder se concentre en pocos nodos decisionales dentro de las redes. En el caso del comité, esta falta de estructuras equitativas y reglas claras para la toma de decisiones reduce la capacidad de deliberación real, reforzando una gobernanza segmentada donde predomina la lógica jerárquica sobre el diálogo horizontal.

### **DIMENSIÓN 7: IMPACTO Y RESULTADOS – AVANCES Y RETOS PENDIENTES**

Los sondeos del impacto de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle de Medellín, a través del Comité Interinstitucional, revelan una dualidad entre logros significativos en la formalización de la política y desafíos persistentes en su implementación concreta. Desde las entrevistas se reconoce que “esta política tiene muchas bondades en términos de implementación, en términos de gestión de la articulación, en términos de recursos” (comunicación personal, febrero 24 de 2025). Estas bondades se traducen, por ejemplo, en la existencia de un marco normativo robusto —el Acuerdo 024 de 2015— que reconoce al habitante de calle como sujeto de derechos, así como en la disposición institucional de recursos técnicos y financieros para su atención. También se destacan avances en la estructuración de rutas de atención diferencial y en la creación de un lenguaje común entre las entidades participantes, lo cual ha permitido, al menos parcialmente, establecer mecanismos de intervención coordinados y sostenidos a lo largo del tiempo.

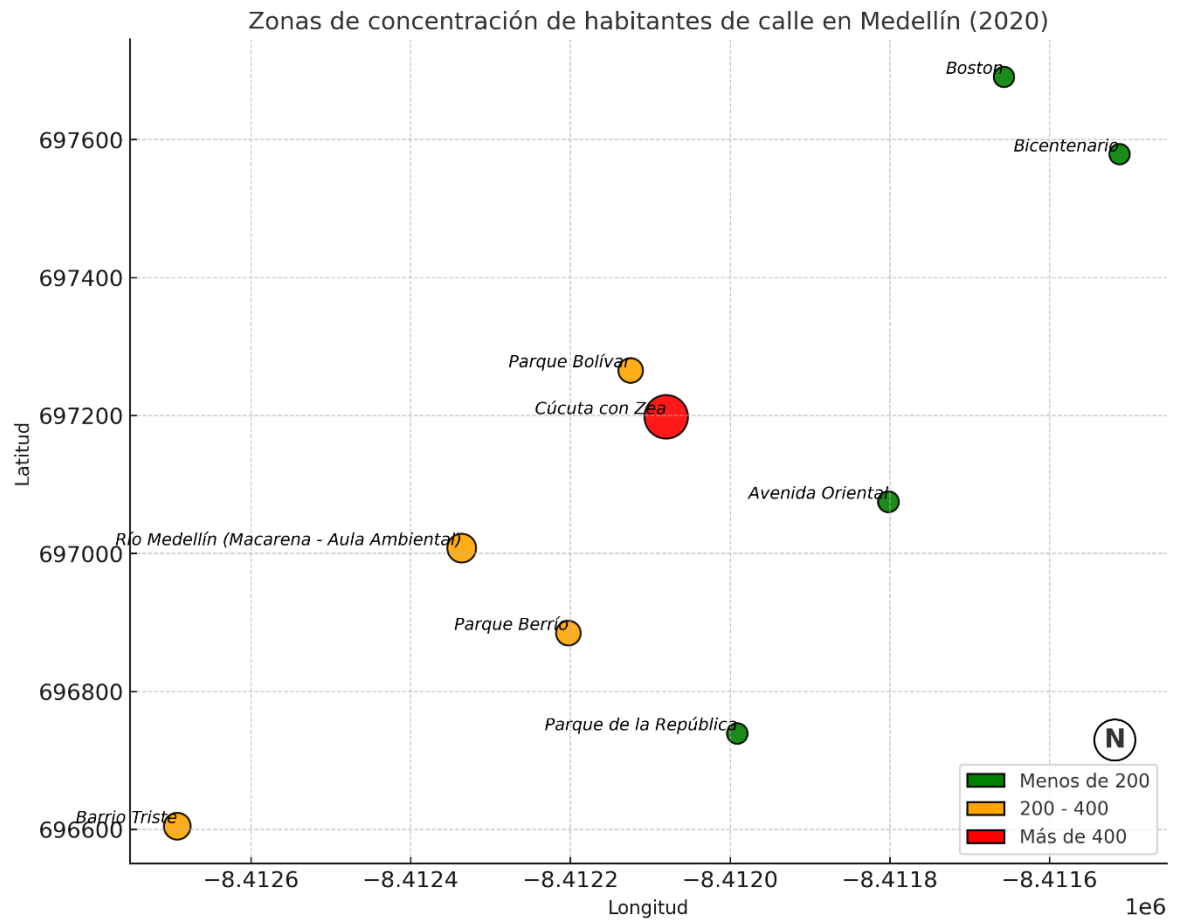
Uno de los avances más importantes mencionados por varios actores es la existencia misma de una política pública específica y un comité interinstitucional que, aunque con limitaciones, ha logrado sostenerse a lo largo de diferentes administraciones. Este tipo de continuidad institucional, si bien valiosa, no garantiza por sí sola una implementación eficaz. Como advierte Michel (2017), muchas iniciativas de gobernanza colaborativa tienden a formalizar estructuras sin que estas necesariamente se traduzcan en procesos de coordinación robustos ni en resultados sostenibles. En el caso de la política para habitantes de calle, la consolidación de una institucionalidad básica ha permitido generar un lenguaje común entre entidades y crear algunos instrumentos normativos, pero esto no siempre ha venido acompañado de

metodologías de implementación efectivas ni de aprendizajes acumulativos. Como se advierte en los testimonios, “cada administración impone su estilo de gestión, lo que en algunos casos ha generado discontinuidad en ciertas estrategias” (comunicación personal, marzo 14 de 2025), lo cual reafirma lo señalado por Medina Vásquez *et al.* (2014) sobre la necesidad de articular procesos de largo plazo que trasciendan la lógica del ciclo político y electoral.

La falta de indicadores precisos y mecanismos sistemáticos de evaluación dificulta la medición efectiva del impacto. En palabras de un entrevistado, “no hay un protocolo como tal. La inclusión de un protocolo podría mejorar la coordinación y la acción interinstitucional” (comunicación personal, marzo 18 de 2025). Esta carencia no solo afecta la trazabilidad y el seguimiento, sino que limita la capacidad del comité para diferenciar entre acciones simbólicas y resultados concretos. En este sentido, Álvarez Gómez (2023) destaca que uno de los principales desafíos de la gobernanza colaborativa es justamente alinear la acción interinstitucional en torno a metas claras, indicadores compartidos y mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar no solo los insumos o productos, sino también los impactos reales en la población objetivo. Sin estas herramientas, el enfoque de resultados corre el riesgo de reducirse a una lógica de cumplimiento formal, desvinculada de las transformaciones sociales que la política pretende alcanzar.

Otro reto identificado es la centralización de la intervención en ciertas zonas de la ciudad, especialmente en la Comuna 10, lo que ha generado redundancias territoriales y vacíos de cobertura en otros sectores. Como se indica en una de las entrevistas, “hay duplicidades porque no hay una identificación clara de la población habitante de calle [...] se generan redundancias y vacíos en otras áreas de la ciudad” (comunicación personal, marzo 18 de 2025). Esta distribución desigual afecta tanto la eficacia como la equidad territorial de la política. Sin embargo, es importante acotar que esta comuna, ubicada en el centro de la ciudad, es una de las más críticas al presentar un gran número de habitantes de calle. Aun así, concentrar los esfuerzos en una única zona puede reproducir una lógica asistencial fragmentada y reactiva, en lugar de una estrategia de intervención planificada y territorialmente equilibrada.

Como señalan Ramírez y Peñaloza (2006), la fragmentación territorial de las políticas públicas se profundiza cuando no existen mecanismos que articulen los niveles operativos con una visión sistémica de la ciudad, lo que impide consolidar un enfoque integral de la acción pública. En esa misma línea, Medina Vásquez *et al.* (2014) subrayan que los enfoques de gobernanza con visión de largo plazo deben contemplar la dimensión espacial de las políticas como un componente esencial para garantizar la justicia territorial y la cobertura equitativa. Así, la ausencia de criterios claros para la distribución de recursos y esfuerzos interinstitucionales en el territorio puede contribuir a una reproducción de las desigualdades preexistentes, dejando fuera del radar institucional a sectores igualmente necesitados, pero menos visibles.



*Figura 2. Mapa de calor, zonas de concentración de habitantes de calle en Medellín.*

Por otro lado, varios testimonios coinciden en que la fragmentación institucional también repercute en los resultados. Las entidades actúan muchas veces de forma aislada, sin articular esfuerzos, lo que se traduce en intervenciones descoordinadas, superposición de acciones y pérdida de oportunidades para generar sinergias. Un entrevistado señala que “falta de articulación entre las dependencias. Cada secretaría trabaja de manera independiente y no hay una integración efectiva de los procesos” (comunicación personal, marzo 14 de 2025). Esta fragmentación, como se señala en el apartado del marco teórico, debilita la lógica de red que debería guiar la política. Agranoff y McGuire (2001) advierten que en contextos donde

predominan estructuras sectorizadas, la falta de mecanismos de coordinación horizontal obstaculiza la construcción de una red efectiva de gobernanza, reduciendo la capacidad de generar valor público a través de la acción conjunta.

No obstante, también emergen señales de cambio. Algunas entidades han comenzado a incorporar el tema de habitancia en calle dentro de sus planes operativos, se han abierto espacios de diálogo con operadores y se ha fortalecido, en cierta medida, la capacidad técnica de algunos equipos. Como señaló una servidora pública: “aunque la administración anterior dejó procesos sin continuidad, la actual intenta retomarlos [...] por ejemplo, el tema de tecnología: muchos adultos habitantes de calle no sabían usar un celular o prender un computador. Se estaba gestionando un programa para eso” (comunicación personal, abril 2 de 2025). Estos avances, aunque todavía limitados, representan un punto de partida para fortalecer el enfoque de resultados. El desafío ahora es pasar de la acción reactiva y fragmentada a un modelo de intervención planificado, evaluado y corregido sobre la marcha.

En definitiva, el impacto de la política pública hasta ahora se mueve entre logros formales, avances parciales y una serie de retos estructurales que siguen pendientes. Consolidar un enfoque de resultados implica no solo generar indicadores e instrumentos de evaluación, sino también avanzar hacia una política menos vulnerable a las coyunturas y más orientada al bienestar efectivo de la población habitante de calle. Solo así el comité podrá ser no solo un espacio de coordinación, sino un motor real de transformación social.

## V. CONCLUSIONES

Este estudio sobre la coordinación interinstitucional en la implementación de la Política Pública Social para los Habitantes de Calle en Medellín confirma la hipótesis planteada: si bien existen estructuras normativas y una instancia formal de articulación —el Comité Interinstitucional—, en la práctica la política se implementa bajo dinámicas frágiles que dependen de relaciones informales, voluntarismos individuales y liderazgos coyunturales. La pregunta de investigación, centrada en identificar los patrones disfuncionales en la corresponsabilidad entre actores en este escenario de gobernanza, encuentra respuesta en un análisis que evidencia tensiones estructurales entre lo normativo y lo operativo, lo formal y lo relacional, lo colectivo y lo jerárquico.

La investigación aporta evidencia empírica y analítica que revela cómo los déficits en institucionalización, trazabilidad, distribución del poder y mecanismos de rendición de cuentas afectan directamente la eficacia de la política pública. Esta situación no es exclusiva del caso analizado. Como ya lo han advertido Leyva y sus coautores (2015, 2018) en sus estudios sobre la política pública de juventud y de igualdad de género en Medellín, otras instancias de coordinación intersectorial enfrentan obstáculos similares: altos niveles de discrecionalidad, baja continuidad técnica, débil apropiación institucional y fragmentación en la implementación. Por tanto, los hallazgos de este caso de estudio tienen un valor extrapolable para analizar otras redes interinstitucionales que operan en el marco de políticas públicas complejas, en especial aquellas que buscan respuestas articuladas a problemáticas sociales de alta vulnerabilidad.

Desde el punto de vista académico, esta investigación contribuye al campo de estudio de la gobernanza colaborativa y la implementación de políticas públicas en contextos urbanos latinoamericanos, al ofrecer una mirada situada sobre los desafíos concretos de la coordinación interinstitucional. Al contrastar dimensiones analíticas con fuentes primarias y secundarias, se amplía la comprensión sobre cómo las redes de política operan en la práctica y se identifican los vacíos entre diseño e implementación. Además, el estudio propone un enfoque que articula teoría de redes, modelos de implementación y análisis institucional,

ofreciendo un marco útil para futuras investigaciones en escenarios de corresponsabilidad pública.

En cuanto a recomendaciones, futuras investigaciones podrían profundizar en el papel de los operadores externos en estas dinámicas de coordinación, analizar comparativamente comités intersectoriales de otras poblaciones (niñez, discapacidad, víctimas), o indagar cómo influyen los cambios de gobierno local en la sostenibilidad de las políticas públicas con enfoque poblacional. Estas líneas son factibles desde metodologías cualitativas, estudios de caso o análisis de redes, y permitirían avanzar hacia una comprensión más integral del ecosistema institucional de las políticas públicas locales.

Para los profesionales del campo, se recomienda fortalecer capacidades en gestión interinstitucional, liderazgo colaborativo y evaluación de políticas en red. En términos de política pública, se hace urgente diseñar un sistema de gobernanza más robusto: con reglas claras de participación, mecanismos efectivos de seguimiento y sanción, criterios de equidad territorial y estructuras que garanticen continuidad más allá de los gobiernos de turno. Una política pública es tan fuerte como lo sea su capacidad para institucionalizar el compromiso de sus actores; sin ello, la corresponsabilidad se disuelve en la informalidad, y la transformación estructural sigue siendo una promesa pendiente.

## VI. REFERENCIAS

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326. ISSN: 1053-1858. <https://www.jstor.org/stable/3525819>
- Álvarez Gómez, H. A. (2023). Gobernanza colaborativa y política pública: una reflexión del rol moderador de la gobernanza sobre los efectos de las políticas. *Derecho y Realidad*, 21(41), 73–85. DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v21.n41.2023.16990>  
[https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho\\_realidad/article/view/16990/13726](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/16990/13726)
- Alcaldía de Medellín. (2015, 17 de octubre). Acuerdo 24 de 2015, “Por medio del cual se establece la Política Publica Social para los Habitantes de la Calle del Municipio de Medellín”. *Gaceta oficial* N° 4338. [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204338/ACUERDO%200024%20DE%202015.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204338/ACUERDO%200024%20DE%202015.pdf)
- Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. (2017). *Plan estratégico 2017-2025: Política pública social para los habitantes de la calle del municipio de Medellín*. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/01/4.22-Plan-Estrategico-para-Habitantes-de-Calle-2017-2025.pdf>
- Bronzo, C., & Repetto, F. (Eds.). (2015). *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Programa EUROsociAL II. ISBN: 978-88-9959-203-5. [https://sia.eurosoci-al-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](https://sia.eurosoci-al-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf)
- Brunetti, S., & Curti, G. (2011). Coordinación y redes de políticas: ¿Mucho ruido y pocas nueces? *VI Congreso Argentino de Administración Pública*, Resistencia, Argentina. Grupo Política y Gestión, Facultad de Ciencia Política y RR.II., UNR. [https://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/BRUNETTI\\_CURTI.pdf](https://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/BRUNETTI_CURTI.pdf)

- Carr, J. L. (2015). The poor get prison: The alarming spread of the criminalization of poverty. *Institute for Policy Studies*, pp. 23-26. (No se encontró DOI ni ISSN). <https://www.jstor.org/stable/resrep27360.9>
- Concejo Distrital de Medellín (2024, 26 de julio). *Los habitantes de calle merecen vida digna*. <https://www.concejodemedellin.gov.co/los-habitantes-de-calle-merecen-vida-digna/>
- Congreso de la República de Colombia. (2013, 12 de julio). Ley 1641. *Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48849. <https://cutt.ly/PfjFC1k>.
- Contraloría Distrital de Medellín. (2024, Diciembre). *Informe definitivo de auditoría de desempeño a la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del Municipio de Medellín. Vigencia 2015–2024*. Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. <https://acortar.link/QRmjR3>
- Correa, M. E., Orozco, M. M., Uribe, M. T., Barraza, T., Zapata, A. M., Villa, C. M., & Correa, C. (2012, enero - junio). Habitantes de calle y tuberculosis: una realidad social en Medellín. *Revista Eleuthera*, 6, 101-126. ISSN: 2011-4532. <https://cutt.ly/TjhjLLY>.
- Correa, M. E., & Zapata, J. (2007). La otra ciudad: Los habitantes de la calle. *Prospectiva, Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (12), 181-204. Universidad del Valle, Bogotá, Colombia. ISSN: 0122-1213. <https://www.redalyc.org/pdf/5742/574261798008.pdf>
- Culhane, D., Fitzpatrick, S., & Treglia, D. (2020). Contrasting traditions in homelessness research between the UK and US. En L. Teixeira & J. Cartwright (Eds.), *Using evidence*

*to end homelessness* 99-117. Bristol University Press, Policy Press.  
DOI:10.51952/9781447354109.ch007. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv10kmc3j.12>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Gómez Urueta, C. (2015). El habitante de la calle en Colombia: presentación desde una perspectiva social-preventiva, *Actualidad jurídica*, (8), 28-39. (No se encontró DOI ni ISSN) <https://observatoriodeseguridadyconvivencia.dosquebradas.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/El-habitante-de-la-calle-en-Colombia.pdf>

Hall, J.S (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review* 2, pp. 23–43. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1016071303640>  
[https://www.researchgate.net/publication/227101936\\_Reconsidering\\_the\\_Connection\\_b  
etween\\_Capacity\\_and\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/227101936_Reconsidering_the_Connection_between_Capacity_and_Governance)

Herrera-Kit, P., Balanzó Guzmán, A., Parra Moreno, J., & Rivera Chávez, M. (2021). Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 31(79), pp. 135–149. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>

Herrera-Medina, E., & Riera Font, A. (2023). A multiagent game theoretic simulation of public policy coordination through collaboration. *Sustainability*, 15(15), 11887, pp. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.3390/su151511887>

Iglesias Costa, M. (2020). *Sistemas de bienestar, participación y evaluación de políticas*. Fundación Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). ISBN: 978-84-9180-658-4. <https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/151719/8/SistemasBienestarParticipacionEvaluacionPoliticass.pdf>

- Jaramillo Serna, J. A., Fernández Cifuentes, T. & Bedoya Sepúlveda, S. B. (2017). Habitantes de calle: entre el mito y la exclusión. *Revista Poiésis*, (32), 179-185. DOI:<https://doi.org/10.21501/16920945.2311>.  
<https://revistas.ucatolicaluisamigo.edu.co/index.php/poiesis/article/view/2311>
- Jiménez Chaves, V. E (2012). El estudio de caso y su implementación en la investigación. *Revista de investigación de Ciencias Sociales*. (8), pp. 141-150. ISSN: 2226-4000  
[http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2226-40002012000100009](http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002012000100009)
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. y Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3).  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- Kuosa, T. (2011). Views of policymakers and government high officials: how strategic foresight can facilitate national decision-making better En: Practising Strategic Foresight in Government: The Cases of Finland, Singapore and the European Union. S. Rajaratnam School of International Studies. ISBN: 978-981-08-8860-2.  
<https://www.jstor.org/stable/resrep05909.16>
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata. ISBN: 978-84-7112-480-7.  
<https://books.google.com.ec/books?id=xZtyAgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Lee, B., Tyler, K., & Wright, J. (2010). The New Homelessness Revisited. *Annual Review of Sociology*, (36), pp. 501–521. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115940>. <https://cutt.ly/vjhjHLC>.

- Leyva, S., Mejía, C., & Peláez, J. R. (2018). Análisis de implementación *bottom-up*. En *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 418-455). Alcaldía de Medellín. ISBN: 978-958-5448-35-3. [https://www.medellin.gov.co/sicgem\\_files/565ecb59-fa46-4272-865f-e3b0a3224596.pdf](https://www.medellin.gov.co/sicgem_files/565ecb59-fa46-4272-865f-e3b0a3224596.pdf)
- Leyva, S., & Tabares Cifuentes, J. (2015). Análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud. En Secretaría de la Juventud, *Análisis de política pública poblacional: La juventud en Medellín: Crisis, cambios e innovación* (pp. 254-269). ISBN: 978-958-720-289-2. Fondo Editorial Universidad EAFIT. [https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/Libro\\_completo\\_Analisis\\_de\\_politica\\_publ.pdf](https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/Libro_completo_Analisis_de_politica_publ.pdf)
- Lodhi, I. (2023). *Policy Capacity: Introducing a Comprehensive Index*. Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University. (No se encontró DOI ni ISSN). <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5b2f6cd6d2c6b.pdf>
- Madrigal, J. A., (2019). Devenir habitante de calle en una ciudad fronteriza del norte de México: Deportación, consumo de drogas y violencias. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 19(1), 159-177. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30700>. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74260188010>
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165–193. ISSN: 1657-6276. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Martínez Nogueira, R. (2009). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5725/0062616.pdf?sequence=1>

- Matei, A., & Dogaru, T-C. (2013). Coordination of public policies in Romania. An empirical analysis. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 81, 65–71. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.06.389>
- Medina Vásquez, J., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe* (Libros de la CEPAL, N°2, 129). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ec0f284f-db91-4c1c-9f6e-c14285fc2d83/content>
- Michel, C. L. (2017). Collaborative governance: Beyond mere participation. Paper presented at the Third International Public Policy Conference, Singapore. (No se encontró DOI ni ISSN) <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/594b2070b72f6.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (abril, 2021). *Política Pública Social para Habitantes de Calle 2021-2031*, Bogotá D.C. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-social-habitante-calle-2021-2031.pdf>
- Mosqueira, E., & Alessandro, M. (2023). *Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidades-estatales-y-problemas-complejos-de-politicas-publicas-como-abordar-vulnerabilidades-que-afectan-el-desarrollo-humano.pdf>
- O'Brien, M. (2012). *Review of Collaborative Governance: Factors crucial to the internal workings of the collaborative process*. Ministry for the Environment, New Zealand. (No se encontró DOI ni ISSN) <https://environment.govt.nz/assets/Publications/Files/review-of-collaborative-governance.pdf>

- Ordoñez Matamoros, G. (2024). *Manual de Análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.eafit.edu.co/a/159148>
- Osorio Salazar, M. J., Caro Cencío, E. J., & Gómez Vargas, M. (2021). Reconocimiento social en habitantes de calle en Medellín, Colombia. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 12(2), pp. 679-701. DOI: <https://doi.org/10.21501/22161201.3548>. <https://revistas.ucatolicaluisamigo.edu.co/index.php/RCCS/article/view/3548>
- Papadopoulos, Y. (2000). Governance, coordination and legitimacy in public policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(1), pp. 210–223. [https://www.academia.edu/29094508/Governance\\_Coordination\\_and\\_Legitimacy\\_in\\_Public\\_Policies](https://www.academia.edu/29094508/Governance_Coordination_and_Legitimacy_in_Public_Policies)
- Peters, B. G. (2004). *The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center?* University of Pittsburgh. [https://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](https://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf)
- Polack, A. V., Martínez Silva, S., & Ramírez Chaparro, C. A. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política*, 21(43), pp. 173-190. DOI: 10.29375/01240781.3730 <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3730/3194>
- Prieto Peinado, M., (2013). Intimididades transgredidas: habitar en tránsito. *Proyecto, progreso, arquitectura*, (9),132-149. ISSN: 2171-6897. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=517651582009>
- Quintero Pacheco, L. V. (2008). La exclusión social en “habitantes de la calle” en Bogotá: Una mirada desde la bioética. *Revista Colombiana de Bioética*, 3(1), 101-144. ISSN:

1900-6896.

<https://programasbioetica.unbosque.edu.co/publicaciones/Revista/Revista5/Articulo4.pdf>

Ramírez, J. C., & Peñaloza, M. C. (2006, octubre). *La coordinación en las políticas públicas: Elementos e institucionalidad*. Ponencia presentada en la Reunión de Expertos CEPAL: Santiago de Chile.  
[https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/Paper\\_RamirezyPenaloza.pdf](https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/Paper_RamirezyPenaloza.pdf)

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). *Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (No se encontró DOI ni ISSN). <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/10-0/555/>

Restrepo Escobar, S. M. (2014). *La Resocialización del habitante de calle: un proceso de cambio*. [artículo de maestría, CINDE – Universidad de Manizales]. Repositorio Institucional. (No se encontró DOI ni ISSN) <https://cutt.ly/CjlnYc6>.

Rojas Pedemonte, N. (2008). El reconocimiento en el otro: autoafirmación y acción comunicativa en personas en extrema exclusión. *POLIS*, (20). ISSN: 0717-6554.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30502007>

Rosa, P. C. (2018). Exclusiones del espacio público de los habitantes de la calle en la ciudad de Buenos Aires. *Territorios*, (39), pp. 157-173. Universidad del Rosario. ISSN 2215-7484.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-84182018000200157](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182018000200157)

Rouquaud, I. (2013). Políticas públicas: de la coordinación a la gerencia intergubernamental. *Kairos: Revista de Temas Sociales*, (31), 1–16. ISSN 1514-9331.  
<https://revistakairos.org/politicas-publicas-de-la-coordinacion-a-la-gerencia-intergubernamental/>

- Rui, T. (2021). Disgust, humiliation and shame in the everyday life of homeless crack users. *Anuário Antropológico*, 46(3), pp. 108-129. DOI: <https://doi.org/10.4000/aa.8929>.  
<https://journals.openedition.org/aa/8929?lang=en>
- Sparkes, J. y Downie, M. (2020). A new approach to ending homelessness. En L. Teixeira y J. Cartwright (Eds.), *Using Evidence to End Homelessness*, 21-35. Bristol University Press, Policy Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv10kmc3j.7>.  
<https://www.jstor.org/stable/j.ctv10kmc3j.7>
- Stake, R. E. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata. ISBN: 9788471124227. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>
- Suárez García, C. J., (2017). Estigma, *communitas* y modos de corrección para los habitantes de la calle en Bogotá (2000-2010). *Sociedad y economía*, (32) ,195-215. ISSN: 1657-6357. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99649950009>
- Tirado Otálvaro, A. F., & Correa Arango, M. E. (2009). Accesibilidad de la población habitante de calle a los programas de promoción y prevención establecidos por la Resolución 412 de 2000. *Investigaciones Andina*, 11(18), pp. 23-35. ISSN: 0124-8146. <https://www.redalyc.org/pdf/2390/239016503003.pdf>
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), pp. 332–349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
- Wanna, J. (2008). Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. En J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A new era of public policy*

*in Australia?* 3–12. [https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctt24h315.6.pdf?refreqid=fastly-default%3A8fd07b6fe94d5cfccc3f975c4194f9c6&ab\\_segments=&initiator=recommender&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctt24h315.6.pdf?refreqid=fastly-default%3A8fd07b6fe94d5cfccc3f975c4194f9c6&ab_segments=&initiator=recommender&acceptTC=1)

Williams, J. C. (2005). The politics of homelessness: Shelter now and political protest. *Political Research Quarterly*, 58(3), pp. 497-509. DOI: <https://doi.org/10.2307/3595618>.  
<https://www.jstor.org/stable/3595618>

Yin, R.K. (1994). *Case Study Research – Design and Methods, Applied Social Research Methods*, (Vol. 5, 2nd ed.), Sage. (No se encontró DOI ni ISSN)  
<https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

Zaremborg, G. (Coord.). (2012). *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina* (Vol. 1). FLACSO México. ISBN: 978-607-7629-99-3. <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2021/01/Redes-y-jerarquias.pdf>  
[FLACSO Andes Repository+4](#)

## **VII. ANEXOS**

Este trabajo cuenta con anexos que contienen información complementaria relevante para el desarrollo de la investigación, tales como el protocolo de entrevista, los acuerdos de confidencialidad firmados por los participantes y las transcripciones completas de las entrevistas realizadas. Por razones de extensión y de protección de la información sensible, estos anexos no se incluyen en el cuerpo principal del documento, pero podrán ser consultados previa solicitud directa a la autora.