

Planificación interagencial: una propuesta de proceso para la gestión de problemas sociales complejos

Interagency planning: a proposed process for managing complex social problems

Resumen: Este artículo presenta una propuesta de Proceso de Planificación Interagencial (PPI), considerando los principales factores que influyen en los trabajos colaborativos interagenciales. Aunque existe amplia literatura sobre posibles barreras o facilitadores de la colaboración, todavía existe una brecha de investigación acerca de “cómo” los colaboradores articulan la unidad de esfuerzos en operaciones interagenciales. Así, con el objetivo de desarrollar un modelo procesal, este estudio se dividió en tres etapas, basándose en la metodología de la investigación-acción. Al principio, se realizó una revisión de literatura para identificar los principales factores asociados con las relaciones interagenciales. Luego, los conocimientos obtenidos en dicha revisión se aplicaron en un curso de planificación, basándose en el Proceso de Planificación Conjunta (PPC), del Ministerio de Defensa, así como herramientas de mapeo sistémico de perspectivas y proceso adaptativo dinámico. Por último, las adaptaciones necesarias, fruto de los resultados obtenidos en el curso, se implementaron al modelo propuesto. Como actualmente no existe una estructura de planificación consolidada para el trabajo interagencial, este modelo va a servir como instrumento para guiar una colaboración exitosa.

Palabras clave: Colaboración, Interagencial, Mapeo Sistémico de Perspectivas, Proceso Adaptativo Dinámico, Proceso de Planificación Interagencial.

Abstract: This article presents a proposal for an Interagency Planning Process (PPI), considering the main factors determining interagency collaborative work. While there is a vast literature on potential barriers or facilitators to collaboration, there remains a research gap on “how” collaborators operationalize unity of effort in interagency operations. Therefore, with the objective of developing a procedural model, this study was divided into three stages, according to Action Research methodology. First, a literary review was carried out to identify the main factors connected to interagency relations. Next, the knowledge obtained by the review was applied in a Planning Course, based on the Joint Planning Process (JPP) – from the Ministry of Defense – as well as Systemic Perspective Mapping and Dynamic Adaptive Process tools. Finally, the necessary adaptations, derived from the course results, were incorporated into the proposed Interagency Planning Process model. Since there is currently no consolidated planning framework for interagency work, this model will serve as a tool to guide successful collaboration.

Keywords: Collaboration, Interagency, Systemic Perspective Mapping, Dynamic Adaptive Process, Interagency Planning Process.

Rafael Pires Ferreira 

Escola de Guerra Naval.
Superintendência de Pesquisa e
Pós-Graduação
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
cmterafaelpires@gmail.com

Recibido: 30 sep. 2024

Aceptado: 12 jun. 2025

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, la mayoría de los desafíos de la gestión pública empezó a exigir altos niveles de colaboración e interacciones sociotécnicas, implicando diversos actores estatales y no estatales. Problemas relacionados con organizaciones criminales, delitos transfronterizos, amenazas cibernéticas, degradación ambiental, entre otros, son difíciles, si no imposibles, de gerenciarse de manera efectiva por una sola agencia. En las políticas públicas, dichos problemas se etiquetan como “perversos”¹, porque no existe una respuesta sencilla, definitiva y a corto plazo para estas cuestiones casi intratables (Sydelko; Midgley; Espinosa, 2021, p. 250). Además, involucran agencias con diferentes perspectivas, cada una con su propia manera de actuar. Así, el éxito al abordar estos problemas multidimensionales e interconectados depende, en última instancia, de que las agencias encuentren maneras de superar la cultura estándar de la “autonomía de actuación”, y de adoptar la cultura de la “unidad de esfuerzos”², y para lograr soluciones efectivas y consistentes es necesario combinar recursos y capacidades de diferentes partes (Mäkipää, 2006, p. 71). Esto exige que los planificadores y tomadores de decisión sean altamente adaptativos y cambien su pensamiento de “solucionar” a “gestionar” dichos problemas (Sydelko; Midgley; Espinosa, 2021, p. 251). Intervenciones aisladas en determinados segmentos del problema deben sustituirse por enfoques sistémicos e innovadores, derivados del trabajo sinérgico de diferentes agencias.

Por lo tanto, este artículo busca comprender de manera más profunda la dinámica práctica de los desafíos encontrados en trabajos interagenciales, sosteniendo que las agencias deben, cada vez más, lograr lo que Vangen y Huxham (2005, p. 4-5) llaman “ventaja colaborativa”³. Trabajar más allá de los límites de la agencia se ha convertido en un elemento central del esquema contemporáneo para la prestación de servicios públicos. Aunque existe amplia literatura acerca de las barreras y facilitadores de la colaboración interagencial, hay pocas investigaciones empíricas sobre los procesos de planificación y estructuras de toma de decisiones dentro de una gestión interorganizativa. No hay muchos ejemplos de creación e implementación de programas interagenciales que permitan explorar “qué hacer” para mitigar las barreras y, a la vez, explorar los catalizadores en procesos colaborativos. En este sentido, el objetivo de este trabajo consiste en presentar una propuesta de modelo procesal para la planificación interagencial, basándose en un enfoque sistémico.

Para lograr dicho objetivo, la investigación se guía por las siguientes preguntas: 1) “¿Cómo crear una comprensión común sobre un determinado problema, mitigando algunas barreras y explorando determinados facilitadores, en un trabajo colaborativo interagencial?”; y 2) “¿Qué herramientas procesales se deben adoptar en la planificación interagencial, teniendo en

1 Rittel y Webber (1973) utilizaron el término “problema perverso” por primera vez en cuestiones de política social, que se deben comprender como grandes sistemas abiertos, interconectados en redes, de manera que las salidas de uno se convierten en entradas para el otro. En esta estructura, acciones aisladas centradas en solucionar el problema de un determinado segmento de la red pueden generar problemas más graves en otros segmentos.

2 La “unidad de esfuerzos” garantiza que todos los esfuerzos se centren en un objetivo común. Requiere coordinación y cooperación entre todas las fuerzas –aunque no forman parte de la misma estructura de mando–, hacia un objetivo comúnmente reconocido. Las acciones ocurren simultáneamente, unidas por intención y propósito (Lawrence, 1994-1995).

3 Según los autores, la ventaja colaborativa cuenta con seis bases fundamentales: 1) complementariedad de recursos; 2) responsabilidades compartidas; 3) aumento de la productividad (eficiencia); 4) fiscalización recíproca (transparencia); 5) aprendizaje mutuo; y 6) imperativo moral de aportar valor público para la sociedad.

cuenta la naturaleza dinámica y adaptativa de los problemas sociales complejos?” Este trabajo se basa en dos cuestiones de investigación porque hay dos preocupaciones diferentes que merecen la misma atención al aplicar un enfoque sistémico al proceso. La primera es la cuestión de la responsabilidad cruzada, en la que, por un lado, las agencias defienden fielmente su propia perspectiva e interés, pero, por otro, se retan a participar en soluciones integradas para el esfuerzo colaborativo. Y la segunda cuestión es el hecho de que los problemas sociales complejos no admiten predicciones detalladas, lo que exige que planificadores y tomadores de decisiones muestren versatilidad en la implementación de sus intervenciones.

2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para identificar y analizar los desafíos de un trabajo colaborativo interagencial y, a partir de este análisis, crear el prototipo de un modelo de proceso de planificación específico para esta actividad, utilizamos la metodología de la investigación-acción de Thiollent (2011). Este método se basa en la evaluación y la mejora de una determinada práctica, sobre la que se realiza un ciclo sistemático de “observación, reflexión y cambio”, que se rige por los conocimientos obtenidos en la investigación científica realizada previamente, dando más credibilidad a los cambios sugeridos en la práctica (Tripp, 2005). Desarrollamos nuestro método en tres etapas: la fase exploratoria; la aplicación y evaluación de la práctica; y la divulgación de los resultados.

En la fase exploratoria, elaboramos la revisión de literatura, lo que posibilitó delimitar y contextualizar las cuestiones de la investigación al destacar lo que carece de estudios más profundos sobre el trabajo colaborativo interagencial. Además, las informaciones y el conocimiento obtenidos en esta fase, posibilitaron la concepción de nuestro marco teórico. De este modo, en la investigación-acción, la revisión de literatura operó de forma subordinada a la práctica adoptada, lo que impulsó los cambios y adaptaciones en el proceso.

Concluida la fase exploratoria, empezamos la segunda etapa de la investigación-acción definiendo las directrices de acción para la práctica. Luego, para investigar cómo los representantes de las agencias abordan los desafíos de la colaboración en una operación interagencial, creamos una estructura procesal basada en el Proceso de Planificación Conjunta (PPC)⁴, del Ministerio de Defensa. Al comparar el PPC con los conocimientos obtenidos en la revisión de literatura, identificamos las principales diferencias, y realizamos las adaptaciones necesarias para elaborar un prototipo del Proceso de Planificación Interagencial.

Como uno de los principios de la investigación-acción es la metodología de “aprender haciendo”, decidimos aplicar el prototipo de PPI al 1º Curso de Coordinación y Planificación Interagencial (CCOPI), realizado en la Escuela Superior de Defensa, en Brasília, Distrito Federal. En el CCOPI participaron 15 diferentes departamentos, organismos y agencias del gobierno brasileño. El curso nos permitió probar nuevas técnicas, con el objetivo de mitigar los factores que inhiben y potencian los catalizadores de la colaboración interagencial. Diferente de una investigación científica experimental tradicional –que suele seguir los cánones de variables controladas–,

4 Planificación elaborada por un Estado Mayor Conjunto (EMCj), con representantes de, al menos, dos de las tres Fuerzas Singulares Componentes (Marina, Ejército y Fuerza Aérea), para usar el poder militar en situaciones con diversos grados de complejidad, debiéndose adoptar medidas relativas al despliegue, apoyo, protección, coordinación y control de las fuerzas (Brasil, 2020).

la investigación-acción nos permitió adoptar una postura más intervencionista y deliberativa, emitiendo juicios especializados sobre mejoras en el proceso que harían más eficaz la práctica.

Por último, en la tercera etapa, la fase de divulgación de los resultados –como producto del primer ciclo de “observación, reflexión y cambio”–, decidimos implementar dos modificaciones en el proceso de planificación, que harían más efectiva la colaboración interagencial. La primera modificación consistió en adoptar un enfoque sistémico que apoye el pensamiento crítico, asociando el mapeo sistémico de perspectivas con la crítica de límites (Sydelko; Midgley; Espinosa, 2021). La segunda, consistió en usar determinadas herramientas de Planificación Adaptativa Dinámica (PAD) (Marchau *et al.*, 2019), como resultado del dinamismo de las situaciones sobre las que se estructuran los problemas sociales complejos.

La Crítica de Límites relacionada con el mapeo sistémico de perspectivas se origina de la heurística de los sistemas críticos de Werner Ulrich (1983), y es una estructura filosófica para apoyar la práctica reflexiva. El propósito es cultivar una conciencia más holística de las situaciones, explicitando los límites que limitan nuestra comprensión. Así, permite considerar las opiniones y preocupaciones de las diferentes partes, comprender mutuamente las múltiples perspectivas y abordar de forma más constructiva estas diferencias. Su aplicabilidad se ajustó adecuadamente a las fases iniciales del PPI, permitiendo que las distintas agencias, con perspectivas diferentes, alcanzaran una comprensión común del problema y, de este modo, llegaran conjuntamente a objetivos compartidos.

La PAD, sin embargo, es un proceso diferente del PPC porque es, como sugiere su propio nombre, más dinámica, haciéndola ideal para un Sistema Adaptativo Complejo (SAC)⁵. Contrasta con los procesos utilizados en enfoques tradicionales y lineales, y requiere que los gestores se comporten de manera más innovadora, dinámica y sinérgica. Esto se debe a que la linealidad no es compatible con la imprevisibilidad, y esta aleatoriedad incita un cierto nivel de improvisación por parte de los planificadores y decisores.

3 PUNTOS PRINCIPALES DE LA REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión de literatura constituyó nuestro marco referencial teórico para comprender y analizar la colaboración interagencial. Se analizaron aproximadamente 143 publicaciones, que cubren una parte razonable de libros, artículos y trabajos académicos que tratan tanto de programas interagenciales como de esfuerzos colaborativos en pro de la gestión pública.

Como no hay una definición precisa y acordada sobre el término “trabajo interagencial” en las publicaciones analizadas, decidimos especificar este concepto tras realizar la revisión. Definimos que el trabajo interagencial ocurre cuando personas de diferentes agencias aportan algo de valor público, mediante un esfuerzo unificado, con la aplicación de recursos conjuntos, toma de decisiones participativa y responsabilidad compartida por los resultados. Esta definición engloba seis características importantes del trabajo interagencial: 1) implica que más de una agencia participe; 2) tiene el propósito principal de entregar a la sociedad productos y servicios de valor público relevante; 3) los participantes deben tener metas y objetivos comunes; 4) existe una complementariedad de recursos; 5) hay un equilibrio de poder en la toma de decisiones; y 6) todos son igualmente responsables del resultado,

⁵ Sistemas Adaptativos Complejos implican muchos componentes (agentes) que se adaptan y aprenden a medida que interactúan (adaptación y evolución que mejoran el desempeño), y están en el centro de importantes problemas contemporáneos (Holland, 2006).

ya sea un éxito o un fracaso. Cabe señalar que, para el término “agencia”, adoptamos la definición establecida en el manual de Operaciones Interagenciales del Ministerio de Defensa (MD33-M-12), que lo define como “cualquier organización, institución o entidad, fundamentada en instrumentos legales y/o normativos, que tiene competencias específicas, gubernamentales o no, militar o civil, pública o privada, nacional o internacional” (Brasil, 2017, p. 14, nuestra traducción).

Mientras tanto, Agranoff y McGuire (2003) definen el término “colaboración” como el proceso de operar en esquemas multiorganizacionales para solucionar problemas que no se pueden resolver, o no se pueden resolver fácilmente, por organizaciones de manera individual. Por lo tanto, las organizaciones comparten recursos e informaciones para coordinar actividades y buscar estrategias mutuamente benéficas (Thomas, 1997). De forma más amplia y completa, Thomson y Perry (2006) establecen cinco dimensiones clave para la colaboración: 1) dimensión de la gobernanza –metas y responsabilidades compartidas, equilibrio de poder, toma de decisiones participativa e intercambio de informaciones y conocimientos–; 2) dimensión de la administración –estructura administrativa que va desde la gobernanza hasta la acción, responsabilidades y límites claramente definidos y buena comunicación–; 3) dimensión de la autonomía –reconciliar intereses individuales y colectivos–; 4) dimensión de la mutualidad –beneficios mutuos, interdependencia, complementariedad de capacidades y recursos–; y 5) dimensión de la confianza y reciprocidad –tratamiento justo, buena fe y honestidad.

Para demostrar resultados más completos y mejorar el análisis extraído de la revisión de literatura, creamos una estructura propia con los principales atributos de la colaboración interagencial, que llamamos los “9C”, como se explica a continuación.

3.1 Los “9C” de la colaboración interagencial

Los “9C” de la colaboración se originaron de un estudio detallado acerca de los diferentes análisis realizados por investigadores sobre las características fundamentales presentes en trabajos colaborativos interagenciales. Así, agrupamos en una estructura conceptual los principales atributos indispensables para el éxito de programas de esta naturaleza: coordinación, cooperación, comprensión, consenso, control, compromiso, comunicación, confianza y, en el centro de este esquema, el intercambio de informaciones y conocimientos (Figura 1).

Figura 1 – Los “9C” de la colaboración interagencial



Fuente: Elaborado por el autor (2024).

- 1) **Coordinación:** Aunque existe en la literatura una imprecisión sobre la diferencia o correlación entre los conceptos “colaboración”, “coordinación” y “cooperación”, adoptamos para este estudio las definiciones de Gulati, Wohlgezogen y Zhelyazkov (2012), que comprenden la “coordinación” y la “cooperación” como facetas distintas y complementarias de la “colaboración”. Según los autores, la coordinación es el alineamiento o ajuste deliberado y estructurado de las acciones entre dos o más participantes, para lograr objetivos establecidos en conjunto.
- 2) **Cooperación:** Consiste en la implementación conjunta de metas previamente acordadas, bajo una comprensión compartida sobre los recursos, contribuciones y beneficios asociados a cada participante (Gulati; Wohlgezogen; Zhelyazkov, 2012).
- 3) **Comprensión:** Consiste en comprender la misión, la estructura, las capacidades y las limitaciones de los demás participantes. Se trata de saber qué aporta cada agencia, permitiendo que los representantes de las diferentes agencias vean el panorama operativo completo (Davis Jr., 2010).
- 4) **Consenso:** Las agencias deben estar dispuestas a respaldar las decisiones tomadas de forma conjunta y participativa, aunque esa decisión no fue unánime entre los participantes. El consenso no significa que todos tienen que estar de acuerdo con una determinada solución, sino que todos deben respetar y cumplir, con compromiso y responsabilidad, la decisión tomada (Thomson; Perry, 2006).
- 5) **Control:** Consiste en la capacidad de mantener las acciones centradas en los objetivos comunes, sustentada mediante conocimiento compartido, habilidades comúnmente adquiridas y ajustes recíprocos de acciones para adaptarse a las exigencias de la situación cambiante (Comfort, 2007).
- 6) **Compromiso:** Consiste en un vínculo psicológico volitivo que refleja dedicación y responsabilidad por los objetivos específicos (Klein; Cooper; Monahan, 2013). El compromiso está íntimamente relacionado con la responsabilidad por los resultados y a los recursos asignados al esfuerzo colaborativo (“sentido de sacrificio compartido”).
- 7) **Comunicación:** Es el hilo conductor en todo el trabajo colaborativo interagencial. Desempeña un papel crucial en la construcción de la confianza y el respeto mutuo, en el fortalecimiento de las relaciones formales e informales, en el intercambio de informaciones y conocimientos, en la creación de significados compartidos y en la actualización de las estructuras de comprensión común entre los participantes (Yang; Maxwell, 2011).
- 8) **Confianza:** Dada la naturaleza a veces arbitraria de cómo se originan los esfuerzos colaborativos, y los posibles prejuicios con respecto a los modos de trabajo de otras agencias, este proceso de construcción de la confianza es un fenómeno social indispensable para establecer alianzas efectivas. Para superar la alta desconfianza inicial, Waardenburg (2020) propone la creación de objetivos intermedios, cuyos pequeños logros alcanzados durante el proceso puedan celebrarse en conjunto, fortaleciendo así la confianza del grupo. La confianza también se debe analizar bajo dos perspectivas distintas. La primera es la confianza individual, que se debe establecer entre las personas de las diferentes agencias; y la segunda es la confianza interorganizacional,

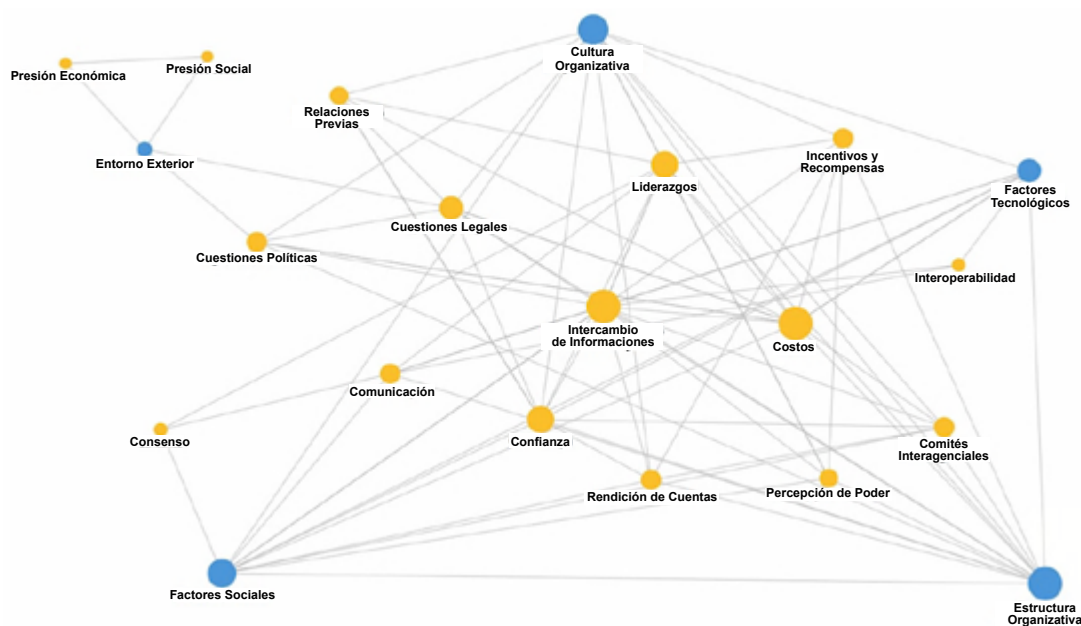
que es la orientación colectiva de confianza que una agencia mantiene en relación con la otra (Zaheer; Harris, 2006).

- 9) **Intercambio de informaciones y conocimientos:** Capacidad latente para intercambiar informaciones y conocimientos entre agencias y programas gubernamentales, lo que permite tomar decisiones basándose en análisis más completos (Dawes, 1996). Para ello, hay que: 1) establecer procesos y herramientas que permitan captar e intercambiar informaciones; 2) crear un entorno en el que las personas se sientan libres para contribuir con lo que saben y buscar aprender con los compañeros; 3) vincular las evaluaciones de desempeño al grado en que una persona contribuye a generar, analizar y transferir conocimientos; y 4) proporcionar el conocimiento para todos los funcionarios, salvo cuando sea necesario mantener la confidencialidad o proteger la privacidad (Liebowitz; Chen, 2004).

3.2 Principales factores que influyen en la colaboración interagencial

Además de los “9C”, la revisión de literatura también nos proporcionó distintas concepciones acerca de los factores que influyen en la colaboración interagencial. Decidimos resumir el análisis, dividiendo el estudio en cinco dimensiones principales: entorno exterior, estructura organizativa, cultura organizativa, factores tecnológicos y factores sociales. Determinados factores pueden permear más de una dimensión. Estas áreas de intersección entre las dimensiones y las múltiples conexiones entre los factores se ilustraron en un “diagrama de nodos”, donde el tamaño de cada nodo refleja su grado de influencia en el esfuerzo colaborativo (Figura 2). En este artículo, vamos a abordar solamente los factores cuyo papel ha sido crucial en la estructuración del modelo del PPI.

Figura 2 – Factores que influyen en la colaboración interagencial



Fuente: Elaborado por el autor (2022).

- 1) **Entorno exterior:** El factor asociado al entorno exterior con mayor impacto en el modelado del PPI fueron las cuestiones legales. Se refieren a la legislación, normas y reglamentos que, en teoría, deberían crear un entorno en el que la colaboración interagencial se volviera efectiva y legítima. Además de la necesidad de definir claramente los papeles y responsabilidades de cada agencia participante, también es esencial trazar la provisión de recursos y las cuestiones relativas al intercambio de informaciones. Una autoridad estatutaria explícita ayudaría a eliminar la indecisión de las agencias en participar en trabajos colaborativos, otorgando legitimidad al proceso y proporcionando seguridad psicológica a los colaboradores (Landsbergen Jr.; Wolken Jr., 2001).
- 2) **Estructura organizativa:** Algunas cuestiones estructurales configuran barreras para el esfuerzo colaborativo, tales como: metas organizativas conflictivas; falta de comprensión y respeto entre las agencias; y diversidad significativa de culturas, estructuras y filosofías (Estevez; Fillottrani; Janowski, 2010; Gil-Garcia; Chengalur-Smith; Duchesi, 2007). Para minimizar estos problemas, teóricos de la administración pública sugieren crear comités interagenciales para coordinar la comunicación, ordenar y difundir informaciones y mantener a las agencias alertas sobre las reglas determinadas en conjunto que regulan sus relaciones (Thomas, 1997). Es importante que estos comités cuenten con el respaldo de determinadas funciones clave, las cuales deben establecerse en el ámbito interno de cada agencia. El ejemplo más común y fácil de implementar son los Oficiales de Enlace. Son expertos en saber a quién consultar en las agencias aliadas para obtener las solicitudes, el conocimiento y la información correcta y oportuna. Dependiendo de la estructura establecida, los Oficiales de Enlace podrán formar células o centros de fusión, y así concentrar en un único lugar la coordinación de las actividades interagenciales (Yates; Paquette, 2011). Además, estudios demuestran que la propensión a colaborar varía según la estratificación jerárquica. Según Cohen (2018), existe una mayor colaboración a nivel de línea, donde están los “participantes inferiores”. Esto se debe a que la colaboración y el intercambio entre los participantes inferiores se realizan en una base interpersonal, informal o *ad hoc*, mientras que entre los superiores de la alta dirección, dicha colaboración se mantiene a nivel formal, mediante acuerdos oficiales.
- 3) **Cultura organizativa:** La cultura organizativa consiste en un sistema o conjunto de normas, creencias, valores, procedimientos y significados compartidos, sostenido por los miembros de una organización, que la distingue de otras (Abubakar *et al.*, 2019; Robbins; Judge, 2013). Desempeña un papel significativo en la formación de las percepciones de los miembros de la organización sobre el valor de la colaboración, así como el cumplimiento o resistencia a dicha actividad. De este modo, la cultura organizativa debe explorar la lógica de la interdependencia, aliviar la incertidumbre que afecta las agencias y demostrar explícitamente las ganancias mutuas concretas (Mitchell; O’Leary; Gerard, 2015; Thomas, 1997, p. 221). Las agencias no van a cambiar sus objetivos y sus ejecutivos tampoco van a sacrificar su autonomía sin una

expectativa de obtener beneficios internos, mejorar su imagen pública o ampliar su influencia sobre los demás. Kaiser (2011) cita algunos ejemplos de transformaciones culturales: fomentar un rediseño de incentivos y recompensas para los colaboradores; intensificar la realización de capacitaciones, programas educativos y ejercicios integrados entre las agencias; crear comunidades epistémicas a largo plazo; y desarrollar procesos compatibles y recíprocos de intercambio de conocimientos y personas.

El apoyo de la alta dirección también es un predictor significativo de las percepciones sobre una cultura positiva de colaboración, una vez que los funcionarios se interesan en actuar según sus líderes (Connelly; Kelloway, 2003). Así, las actitudes y comportamientos de los jefes superiores dan forma a la voluntad de los demás funcionarios para colaborar con otras agencias (Cohen, 2018; Moynihan; Landuyt, 2009). Los líderes deben promover actividades que fomenten a las personas a no apropiarse de las informaciones a las que tienen acceso y alentar y recompensar su intercambio (Jarvenpaa; Staples, 2000). Esto se debe a que las personas se ven como propietarias de los conocimientos que tienen, y creen que su evolución y estatus dependen de demostrar un conocimiento único o excepcional. Así, las personas parecen reacias a compartir sus conocimientos debido a una mentalidad de autopreservación (Liebowitz; Chen, 2004). Las informaciones deben considerarse un “producto” de la organización y no un “conocimiento” de propiedad individual (Yang; Maxwell, 2011).

- 4) **Factores tecnológicos:** Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) facilitan varios procesos interagenciales, tales como: la comunicación abierta; el intercambio de informaciones de manera segura y oportuna; la coordinación a mayor velocidad y eficiencia, entre otros (Al-Busaidi; Olfman, 2017). En esta cadena, la interoperabilidad técnica es una de las acciones más importantes para la efectiva colaboración, porque define estándares de compatibilidad que se deben adoptar entre los diversos sistemas de información implementados en las agencias. Diferentes organizaciones tienen diferentes tipos de *hardwares* y *softwares*, y es un desafío integrar sistemas de información heterogéneos de distintas plataformas, estándares de datos, esquemas y calidades. Aunque las TIC aceleran la conexión virtual entre personas y grupos, centrarse excesivamente en la tecnología es la trampa más común en esfuerzos colaborativos. Si las personas confían únicamente en las TIC, los encuentros físicos y las interacciones cara a cara pueden descuidarse (Ngoc, 2005). Hay que aplicar las TIC en consonancia con la cultura comunal y las interacciones sociales del entorno, proporcionando un efecto exponencial para la colaboración.
- 5) **Factores sociales:** Las relaciones personales y las redes sociales son factores críticos para la colaboración, porque fomentan el respeto mutuo y la confianza, promoviendo una cultura colaborativa (Yang; Maxwell, 2011). Según Constant, Kiesler y Sproull (1994), las personas pueden, naturalmente, querer colaborar, y la mejor política organizativa puede ser, simplemente, crear momentos en los que puedan charlar e intercambiar informaciones, opiniones y consejos. Así, un entorno organizativo favorable a la interacción social también es favorable a la colaboración. Foros informales suelen ser lugares donde se producen nuevas ideas y soluciones creativas e innovadoras para problemas complejos. Otro importante concepto asociado a los fac-

tores sociales de la colaboración son las comunidades epistémicas. Personas con una fuerte identificación social, que comparten intereses y prácticas laborales, se mantienen unidas a través de un vínculo común de propósito y habilidades, y suelen compartir las mismas ganas por alcanzar con éxito los objetivos acordados (McNabb, 2007). Las comunidades epistémicas también fomentan la polinización cruzada de ideas, la transferencia de las mejores prácticas, y la generación de masa crítica. Sin embargo, para generar esta masa crítica, los gerentes deben buscar personas con mandatos más largos y con más experiencia práctica. Así, la alta rotación puede ser perjudicial para la colaboración (Subramaniam; Youndt, 2005). En general, los expertos en determinadas áreas no son muchos y, cuando asumen otros cargos o son superados por otros compromisos, la colaboración se vuelve vulnerable, con una posible pérdida de canales de comunicación y fiabilidad.

A partir de los aportes teóricos identificados en la revisión de literatura, presentamos en la siguiente sección la propuesta del PPI, cuyas etapas, herramientas y enfoques se diseñaron considerando los desafíos identificados y la necesidad de soluciones prácticas, adaptativas e integradas.

4 PROCESO DE PLANIFICACIÓN INTERAGENCIAL

En esta primera versión del PPI, nos centramos en dirimir los siguientes desafíos: 1) dinamismo en la evolución de la situación en un entorno interagencial⁶ complejo; 2) comprensión adecuada de las capacidades y recursos disponibles de cada agencia en pro del esfuerzo colaborativo; 3) enmarque del problema, que comprende el trabajo técnica y políticamente difícil de definir el problema sobre el cual se conducirá el trabajo interagencial; 4) reconciliación de perspectivas e intereses diferentes, para identificar metas y objetivos compartidos; y 5) construcción de la confianza. Cabe señalar que la investigación-acción se caracteriza por su continuidad, y más adelante se deben incorporar otros refinamientos, aumentando cada vez más el proceso y generando nuevas versiones del PPI.

Para adaptar el PPI a los cambios e incertidumbres del entorno dinámico y complejo en el que se producen los problemas sociales, nuestro modelo propuesto recurrió a herramientas de la Planificación Adaptativa Dinámica (PAD), descrita por primera vez por Walker, Rahman y Cave (2001) y posteriormente perfeccionada por Kwakkel, Walker y Marchau (2010) y Marchau *et al* (2019). En resumen, la PAD debe diseñarse para presentar rápidamente un conjunto de acciones inmediatas, además de adaptarse según los cambios en las circunstancias y, al anticipar respuestas continuas, basándose en los resultados de un sistema de monitoreo. A medida que se obtienen nuevas informaciones, el plan debe incorporar la capacidad de adaptarse de forma dinámica mediante mecanismos de aprendizaje. Estos mecanismos van a alimentar el carácter incremental de la planificación, la cual se perfeccionará y fortalecerá constantemente, según los cambios de la situación. Diferente del PPC, que se divide en tres etapas, el enfoque PAD se realiza en dos únicas etapas: 1) Formulación del plan, que es la etapa de diseño donde se elabora

6 El entorno interagencial abarca las relaciones entre diferentes agencias involucradas en un trabajo colaborativo. Es complejo, debido a la heterogeneidad y las diferencias culturales entre las agencias, y dinámico, debido a la volatilidad e incertidumbre del contexto en el que se desarrollan estas relaciones (Ferreira, 2022).

el plan, el sistema de monitoreo y diversas acciones previas y posteriores a la implementación; y 2) Ejecución y control del plan, que es la etapa en la que se implementan el plan y el sistema de monitoreo, tomando acciones correctivas si es necesario. Así, el PPI asume las características de un proceso flexible (adaptable), iterativo e incremental. La Figura 3 ilustra la estructura del PPI, con sus etapas y fases.

Figura 3 – Proceso de Planificación Interagencial



Fuente: Elaborado por el autor (2024).

4.1 Etapa I: Formulación del plan

La formulación del plan abarca las siguientes fases: 1) Presentar las agencias; 2) Evaluar la situación; 3) Analizar el entorno operativo y los sistemas adversarios y no adversarios; 4) Elaborar la respuesta; 5) Estudio de escenarios; y 6) Decidir y divulgar los planes y órdenes.

4.1.1 Fase 1: *Presentar las agencias*

La primera fase para formular el plan se creó debido a la necesidad de reducir los impactos de las diferencias culturales entre las agencias participantes y de fortalecer las relaciones interpersonales entre los colaboradores. Contará con los siguientes propósitos principales: 1) desarrollar habilidades y conocimientos necesarios para calificar los representantes en el trabajo interagencial; 2) brindar la oportunidad para cada agencia presentar sus capacidades y áreas de actuación, rellenando las brechas de conocimiento de otros participantes; y 3) fomentar la comunicación y la confianza.

El inicio de este proceso trata de uno de los requisitos más críticos para el éxito de un esfuerzo colaborativo, que consiste en que todos comprendan las capacidades y limitaciones de cada participante. Las agencias presentan sus recursos y *modus operandi*, así como los procedimientos que, por casualidad, impliquen otras agencias, de una manera que todos puedan ver un panorama completo de capacidades y saber con qué su agencia podrá contar, y cómo podrá contribuir. El objetivo es establecer un marco operativo común, que en la práctica funciona como una base de conocimiento grupal centrada en la acción colectiva.

En este momento, es importante contar con un espacio físico común a todos los representantes de las agencias, y un diálogo abierto e inquisitivo entre ellos. Este carácter inquisitivo es necesario, porque en este inicio de proceso, cuando todavía existe cierto miedo a iniciar la comunicación, las agencias no van a proporcionar la información necesaria si no se les solicita. Del mismo modo, cada representante debe ser proactivo al presentar las informaciones relevantes sobre su agencia, porque no se puede asumir que las demás estén familiarizadas con sus capacidades y limitaciones. Equipos que comparten conceptos operativos de manera precisa son capaces de coordinar sus actividades de manera más eficaz y tomar decisiones con menos malentendidos.

Cabe señalar que, en un entorno interagencial, la autoridad posicional no es suficiente para convencer a los representantes de las demás agencias. Para persuadirlos, hay que mostrar evidencias y argumentos sólidos para comprobar que lo que se propone de hecho va a contribuir a solucionar los problemas identificados. En este momento es importante saber qué agencia va a asumir el papel de coordinadora central. También es ideal que ya exista un acto normativo que haya designado previamente al responsable de esta coordinación. Pero, de lo contrario, mediante deliberación conjunta de los participantes, este es el momento en el que se elegirá el “Coordinador Central”.

Cabe destacar que los trabajos desarrollados en esta fase serían más fáciles si ya existiera un historial de relaciones previas entre las agencias. Esto podría obtenerse mediante la realización de capacitaciones y ejercicios periódicos, en los que las agencias ya habrían adquirido algunos conocimientos sobre las capacidades y limitaciones de sus aliados. Además, los ejercicios previos

permiten construir experiencia, y así proporcionar a los colaboradores la posibilidad de probar determinados enfoques incluso antes de abordar el problema real. Es lo que Klein *et al.* (1993, p. 138) llaman “toma de decisiones basada en el reconocimiento”. Los líderes con experiencia recurren a un repertorio de acciones anteriores –en condiciones similares– y elaboran estrategias viables para adaptarse al contexto actual, implementando así acciones más efectivas. La capacidad para aprender será aún más alta si bien exploradas las oportunidades de discusión, *feedback* y reflexión entre los colaboradores acerca de las “lecciones aprendidas” o “mejores prácticas”, fomentadas a través de técnicas como el “análisis posterior a la acción” (Burke; Macler, 2020, p. 9). De este modo, para aumentar la capacidad adaptativa para abordar problemas complejos, las agencias deben aprender con los resultados de las dinámicas anteriores (positivas o negativas).

4.1.2 Fase 2: *Evaluar la situación*

A efectos didácticos, vamos a dividir en dos partes esta sección. Una va a abordar el método utilizado para enmarcar y definir el problema, y la otra va a tratar sobre cómo identificar metas y objetivos comunes a las diferentes agencias.

4.1.2.1 *Enmarcar y definir el problema*

La Fase 2 del PPI empieza con el análisis de la situación actual, para después identificar una situación deseable específica y, luego, definir el problema y sus causas principales⁷. Sin embargo, esto es notablemente difícil para los problemas sociales complejos, que son inherentemente resistentes a una definición clara y una solución acordada. Además, los diferentes propósitos, perspectivas y valores entre las agencias participantes dificultan aún más el enmarque del problema. Por lo tanto, es oportuno considerar las múltiples perspectivas, para hacer atractiva la colaboración a todos los participantes, sin perjudicar la correcta comprensión y redefinición del problema. Lo que se recomienda es utilizar una herramienta que permita mapear sistemáticamente los elementos del problema y sus relaciones a la vez, así como aumentar la comprensión mutua, reducir los conflictos y generar confianza entre los participantes.

Mingers y Rosenhead (2001) utilizaron el término “métodos de estructuración de problemas” como un conjunto de métodos usados para lograr una comprensión compartida de una situación problemática con un alto nivel de complejidad, incertidumbre y pluralismo de perspectivas. Para nuestro modelo del PPI, decidimos adoptar uno de estos métodos, descrito por Sydelko, Midgley y Espinosa (2021) como Mapeo Sistémico de Perspectivas. Hay diversas características que hacen este método útil y ventajoso en el contexto de problemas complejos, entre ellas destacan: apoyar el pensamiento crítico sobre los límites que los participantes dan por sentados; proporcionar a los colaboradores herramientas para explorar las interconexiones entre las cuestiones planteadas; considerar las perspectivas de múltiples partes interesadas;

⁷ La “situación actual” corresponde a lo que realmente está pasando durante el análisis, incluyendo todos los actores y relaciones relevantes en ese contexto. Es la comprensión holística de los sistemas que afectan el problema en cuestión, y busca identificar comportamientos, tensiones y tendencias. Mientras que la “situación deseada” corresponde a todas las adiciones, exclusiones y modificaciones que se deben realizar en la situación actual, para darle forma dentro de lo que se cree que es un resultado exitoso. Definir el “problema” significa identificar los “obstáculos” que dificultan que la situación actual se vuelva situación deseada (Brasil, 2020, p. 41-44).

y obtener la cognición correcta del problema, reconociendo claramente su grado de riesgo. Esto permite que el trabajo interagencial evolucione desde un simple conjunto estático de procedimientos vinculados entre diferentes organizaciones hacia un proceso dinámico, basado en enfoques sinérgicos que se adaptan a las condiciones cambiantes. Y, para hacer más crítico nuestro enfoque –demarcando lo que es relevante o no dentro de un constructo específico–, integramos algunas herramientas de la Crítica de Límites de Ulrich (1983) a nuestro Mapeo Sistémico de Perspectivas.

Hay dos maneras de aplicar este método, y lo que determinará qué forma se va a utilizar es el tiempo disponible para realizar este enfoque sistémico. Lo ideal es dividirlo en dos pasos, en los que, al principio, las agencias trabajan individualmente, y, luego, consolidan sus perspectivas. Sin embargo, si hay poco tiempo, este enfoque se realizará en un único taller, con la participación de todos los representantes de las diversas agencias, buscando una visión común de la situación y del problema. Independiente de la forma que se utilice, lo importante es lograr los siguientes propósitos al final de esta fase: 1) considerar todas las diferentes perspectivas, incluso las conflictivas; 2) reducir, y si posible neutralizar, los desequilibrios de poder e influencia; y 3) ampliar la perspectiva de los representantes de las agencias en respecto a las interconexiones del problema, generando debates constructivos y mejores niveles de respeto mutuo.

A continuación, detallamos el procedimiento ideal, dividido en dos momentos.

1º Paso: Para enmarcar y definir el problema, es necesario realizar un análisis exploratorio previo del contexto de la intervención (situación). Dicho análisis debe presentarse bajo la forma de un mapa mental, un diagrama de relaciones o cualquier otro modelo visual que ilustre los principales elementos (actores) e interconexiones existentes en la situación estudiada. En este momento, algo que puede convertirse en un problema es la variación de jerarquía entre los representantes de las agencias, una vez que los participantes júnior pueden sentirse intimidados cuando colegas sénior expresan vigorosamente opiniones con las que no están de acuerdo. Para evitar un posible conflicto inicial de ideas o la marginación de determinadas agencias, se sugiere, en un primer momento, elaborar este modelo visual individualmente (cada agencia elabora la suya separadamente). Este paso inicial está diseñado para permitir a los colaboradores expresar libremente sus propósitos y valores, captar lo que perciben como los elementos clave del problema (actores principales) e identificar, explícitamente, lo que consideran como las principales interdependencias entre ellos. En otras palabras, las agencias desarrollan y exploran, de forma individual, sus perspectivas del problema, sin tener que considerar perspectivas conflictivas de otras agencias y sin imponerse límites en ese momento. Esto va a permitir, en una segunda etapa, considerar los diferentes puntos de vista e incorporar tantos factores como sea posible en el análisis sistémico. Luego, las agencias también deben asignar un peso para cada elemento y para cada relación entre ellos, representando el nivel de importancia en la situación estudiada. Estos pesos se volvieron particularmente significativos en el siguiente paso, cuando se realiza el taller de todo el grupo interagencial.

2º Paso: En este momento, se reúnen las múltiples perspectivas en un taller para proporcionar un enfoque más amplio y un aprendizaje más profundo sobre la situación del problema y las posibles formas de abordarlo. De este modo, resaltamos la importancia de las interacciones sociales que se desarrollan durante el taller. Hay que tener un cuidado especial para evitar que las agencias más poderosas (o más influyentes) simplemente den por sentados sus límites y valores y los impongan a los demás. La idea de reunir los representantes de todas las agencias en un análisis exploratorio colaborativo es hacerlos más abiertos a otras perspectivas, haciéndoles comprender que sus conocimientos individuales son, inevitablemente, parciales. Esto ocurre sobre todo cuando empiezan a explorar aspectos menos familiares de la situación problemática y se ven obligados a admitir áreas de ignorancia. Todas las agencias que mapearon individualmente el problema y evaluaron los aspectos que consideraron más importantes, ahora deben observar cuánto difieren sus perspectivas de las de los demás. Aunque pueden considerarse expertas, las agencias suelen traer sus propias agendas al describir cómo perciben el problema. La máxima prioridad de una agencia, resultante de los propósitos y objetivos que persigue, puede ser percibida como de menor importancia por otra agencia. Este es el punto en el que la Crítica de Límites se convierte en una herramienta relevante para que los participantes estructuren su comprensión del problema, explorando y justificando sus pesos preferidos a través del diálogo. Como los propósitos y valores de las agencias son diferentes, lo mismo sucede con el juicio sobre los límites de lo que es relevante para el complejo problema en cuestión, lo que frecuentemente genera conflictos. La Crítica de Límites busca trascender los conflictos a través del diálogo y la exploración colectiva de diferentes posibilidades para delimitar el sistema de preocupaciones.

En consecuencia, los diferentes diagramas individuales se mezclan en un único mapa de perspectiva sistémica que reúne todos los elementos, relaciones y pesos que aporta cada agencia participante. Esto proporciona una primera representación del problema, sin marginar ninguna de las agencias. Luego, es necesario organizar el mapa recién fusionado para revelar redundancias, inconsistencias y pesos conflictivos. También hay que comprobar la existencia de determinadas discontinuidades y diferencias en la nomenclatura o terminología. Así, los representantes de las agencias deben reunirse para conciliar las diferencias existentes en el mapa fusionado y presentar posibles adaptaciones y cambios en los elementos, relaciones y pesos. En general, los participantes logran alcanzar, con relativa facilidad, un consenso sobre los elementos y las relaciones existentes entre ellos. De hecho, es natural que en este debate se note la ausencia de un determinado elemento clave, lo que solo pudo verificarse a través del análisis colectivo de todos los representantes. En cambio, alcanzar un consenso sobre la ponderación debe ser el resultado de una deliberación más cuidadosa. Esto se debe a que los debates más acalorados pueden surgir al determinar el grado de importancia de cada elemento y relación. Así, puede que sea esencial que un moderador o Oficiales de Enlace participen para ayudar en la interpretación de los diferentes puntos de vista y alcanzar un consenso sobre los diferentes pesos.

Una vez resueltas todas las divergencias, el mapa resultante representa el alcance de todas las perspectivas de las agencias involucradas. En este momento, cada participante debe ser capaz

de ver la situación a través de la perspectiva del representante de otra agencia. Todo este proceso proporciona a los colaboradores una perspectiva más sistémica del problema, lo que conduce a una nueva valoración de cómo sus acciones pueden afectar otras partes y relaciones. El siguiente paso, entonces, es establecer metas y objetivos comunes que se perseguirán mediante el esfuerzo colaborativo interagencial.

4.1.2.2 Establecer metas y objetivos compartidos

Metas y objetivos compartidos son el primer gran dominio que surge de la propia definición de colaboración. Cuanto más alineados estén los objetivos individuales de cada agencia con las metas del esfuerzo colaborativo, más alta será la probabilidad de que las agencias inviertan los recursos necesarios en este trabajo. Por lo tanto, uno de los momentos críticos del PPI es alcanzar una comprensión compartida de metas y objetivos. El desafío consiste en captar los intereses de las agencias y fortalecer su compromiso con el esfuerzo colaborativo. Colaboradores muy comprometidos con las metas acordadas ejercen mayor esfuerzo y persistencia para alcanzarlas y tienen más probabilidades de desarrollar estrategias relacionadas con ellas. También hay que señalar que no solo deben compartirse las metas, sino que los esquemas de gobernanza exitosos también deben compartir la responsabilidad por los resultados.

Una manera de sustituir las soluciones lineales de cada agencia por un enfoque sinérgico e innovador –centrado en objetivos comunes– es a través de concesiones mutuas. De ahí la importante relación entre los objetivos compartidos y el consenso. La capacidad de lograr que todos estén de acuerdo, para construir un consenso, es una habilidad significativa que debe dominarse para el entorno interagencial. El consenso es “una opinión colectiva”. Las decisiones interagenciales solo funcionan de esa forma. Si una agencia cree que no se alcanzó un consenso, puede que no participe en la solución propuesta. La disposición para transigir es esencial para el éxito del esfuerzo colaborativo. Significa renunciar a algunos puntos para llegar a una solución de compromiso.

4.1.3 Fase 3: Analizar el entorno operativo y los sistemas adversarios y no adversarios

En la Fase 3 del PPI, los participantes utilizan dos herramientas analíticas para profundizar sus estudios sobre el entorno en el que se implementarán las acciones de los planes, así como sobre los sistemas adversarios y no adversarios que pueden influir en el logro de las metas y objetivos.

La primera herramienta es la “Matriz de Tres Columnas: hecho, deducción y conclusión” (Cuadro 1). Es una herramienta sencilla, pero que permite explorar metodológicamente el pensamiento crítico de los colaboradores, llegando a conclusiones que serán útiles para la planificación. Hechos son los datos o sucesos, reales o comprobables (evidencias), que deben estar directamente vinculados con el cumplimiento de metas y objetivos establecidos. Es decir, en el análisis solo debemos considerar los hechos “pertinentes”, que son aquellos directamente vinculados con el problema en cuestión. Deducciones son desarrollos posteriores de los hechos pertinentes, generalmente expresados en términos de ventajas, desventajas, limitaciones o posibilidades. Conclusión es el resultado del análisis, donde se presenta lo que se hará en relación con la planificación, como resultado de la deducción realizada. Podrá ser un procedimiento o acción a

introducir en el plan, la identificación de un riesgo que debe gestionarse o incluso una necesidad de información o conocimiento que debe buscarse para mejorar la planificación.

Cuadro 1 – Matriz de Tres Columnas

HECHO PERTINENTE	DEDUCCIÓN	CONCLUSIÓN
De todos los datos e informaciones que tengo, ¿cuáles interfieren en el logro de las metas y objetivos establecidos?	¿Cuál es el impacto o la importancia de este(os) hecho(s) en mi planificación?	¿Qué puedo o debo hacer?

Fuente: Elaborado por el autor, basado en Brasil (2020).

El análisis utilizando la “Matriz de Tres Columnas” debe realizarse tanto para los hechos pertinentes asociados al entorno operativo⁸ como para los relacionados con los sistemas adversarios y no adversarios. Una vez concluido este análisis, el siguiente paso es montar la Matriz SWOT⁹.

La Matriz SWOT representa la síntesis de las conclusiones más relevantes obtenidas a través de la “Matriz de Tres Columnas”. La Matriz indicará qué debilidades y amenazas (vulnerabilidades) se deben mitigar, y qué fortalezas y oportunidades se deben explorar. En general se expresan en términos de facilidades, dificultades, capacidades o incapacidades.

Estos factores de fortaleza, debilidad, oportunidades y amenazas van a servir como base para el estudio de los “objetivos intermedios”. En la revisión de literatura, observamos que los resultados intermedios, o las “pequeñas victorias”, impulsan una colaboración exitosa (Ward *et al.*, 2018). Estas pequeñas victorias pueden alimentar el proceso colaborativo, fomentando un círculo virtuoso para construir la confianza y el compromiso. La idea es que la suma de estos “objetivos intermedios” conduzca al logro de los objetivos conjuntos más amplios. La Matriz SWOT también deberá –junto con las Posibilidades de los Actores Adversos (PsbAAAdv)– apoyar el desarrollo de la respuesta para el problema, denominada línea de acción (LA)¹⁰. Dichos conceptos se van a desarrollar en la siguiente fase del PPI.

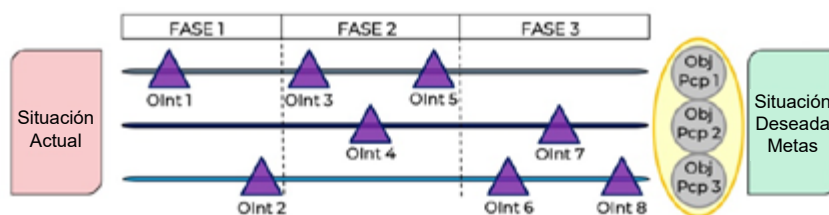
Al concluir esta fase, todos los elementos construidos hasta el momento –situación actual, situación deseada, metas y objetivos (amplios e intermedios)– se ilustrarán en un “dibujo”, que representa el enfoque operativo¹¹ adoptado como respuesta a ese problema (Figura 4).

8 El entorno operativo es la combinación de las condiciones, circunstancias e influencias que afectan el espacio en el que se emplean las capacidades interagenciales (Brasil, 2020).

9 Matriz SWOT es una abreviación en inglés para *strengths, weaknesses, opportunities* y *threats*, que significan fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, respectivamente.

10 Las PsbAAAdv son acciones que los actores adversos pueden adoptar, y las LA son las posibles alternativas o soluciones para el problema. El propósito más importante de las PsbAAAdv es refinar las LA. Al comparar las PsbAAAdv con las LA, se puede verificar fallas, vulnerabilidades y riesgos (Brasil, 2020).

11 Enfoque operativo es una idea general sobre “lo que hay que hacer” para alcanzar la situación deseada (Brasil, 2020).

Figura 4 – Dibujo del enfoque operativo

Fuente: Elaborado por el autor (2022).

4.1.4 Fase 4: Elaborar la respuesta (línea de acción)

Una importante lección aprendida durante la práctica realizada en el CCOPI fue la importancia de una inteligencia integrada entre las agencias. Había un consenso de que invertir en capacitación y mejora tecnológica en el área de la inteligencia, además de aportar mejores resultados para la planificación y la implantación de acciones, sería una manera de ahorrar recursos, evitando así actividades sin éxito. Informaciones y conocimientos oportunos son esenciales para que se pueda elaborar respuestas efectivas. El objetivo es que las agencias no trabajen en función de la “intención” del adversario, sino de lo que realmente “está” o “podría estar” haciendo¹².

Así, antes de elaborar la(s) LA, las agencias deben formular las PsbAAdv. Sabiendo qué es capaz de hacer el agente adverso, se formularán acciones de respuesta para contrarrestar estas posibilidades. Para que una PsbAAdv sea válida, debe cumplir dos requisitos: 1) los agentes adversos deben disponer de los medios y recursos necesarios para ejecutarla o mantenerla; y 2) una vez mantenida o ejecutada, esta acción adversa comprometerá el cumplimiento de los objetivos y metas de la operación interagencial. Cabe señalar que, en determinados contextos de problemas sociales complejos, no habrá una presencia clara y tangible de un agente adverso con los requisitos descritos anteriormente. En estos casos, debemos trabajar con las “condiciones” que representan la antítesis de nuestras metas y objetivos. Son ellas que proporcionarán el material para la construcción de nuestros escenarios en la siguiente fase del PPI.

Con las PsbAAdv en mano, así como las informaciones extraídas de la Matriz SWOT (realizada en la fase anterior), los colaboradores ya cuentan con material suficiente para empezar a elaborar la(s) LA. Las LA son alternativas, o formas diferentes, de alcanzar la situación deseada. Básicamente, incluye un conjunto de acciones iniciales a realizar por las agencias participantes, con el objetivo de obtener los efectos deseados para lograr los objetivos establecidos. De esta manera, expresa la integración, coordinación y sincronización de todas las actividades y tareas realizadas por los colaboradores. En general, se elaboran dos LA –es decir, dos opciones de respuesta–, para brindar flexibilidad a los decisores sobre cuál consideran que cumplirá mejor la misión. Sin embargo, en el CCOPI, los participantes sintieron mucha dificultad para crear dos alternativas (LA) diferentes. Tras elaborar las dos opciones, constataron que no eran caminos

12 La intención representa la creencia sobre la pretensión del adversario. Es peligroso deducir lo que el adversario pretende hacer, en lugar de lo que puede hacer. La posibilidad es una acción que el adversario puede adoptar porque tiene los medios para hacerlo, y porque ya se han obtenido informaciones y conocimientos creíbles que llevan a esa comprensión (Brasil, 2020).

paralelos que conducían a las mismas metas, sino caminos complementarios. Y lo mejor era combinarlos en lugar de elegir entre uno u otro. Esto se debe a la capacidad de actuación sinérgica de las agencias, acomodando todas las posibilidades de intervención en una única LA.

Ahora, el siguiente paso es probar y refinar la(s) LA, gestionando los riesgos y las incertidumbres, utilizando una técnica de *wargaming* denominada Estudio de escenarios.

4.1.5 Fase 5: Estudio de escenarios

Estudio de escenarios es una técnica de *wargaming*¹³ que busca probar, refinar – y, si necesario, comparar– diferentes LA, simulando su implementación en escenarios específicos. En la creación previa de estos escenarios, se utilizan enfoques probabilísticos basados en tendencias, para identificar futuros probables. Los escenarios deben ser plausibles, es decir, debe haber algún fundamento en el presente que sugiera que puedan suceder. Hay muchos métodos diferentes para construir escenarios, pero lo que todos tienen en común es que permiten imaginar diversos futuros posibles y, al hacerlo, proporcionan una estructura para evaluar cómo actuar en el presente. En general, se elaboran dos tipos de escenarios en el PPI: el peor escenario (o el escenario más peligroso) y el escenario más probable. Y, sobre estos escenarios, se desarrollan dos actividades importantes que fortalecerán la respuesta elaborada para el problema enfrentado: 1) la gestión de riesgos; y 2) el sistema de monitoreo.

La gestión de riesgos es el proceso utilizado para administrar los riesgos presentes en operaciones interagenciales. Incluye la identificación, análisis, evaluación y tratamiento de los riesgos (amenazas). Las etapas de identificación y análisis consisten en identificar las fuentes de riesgo, eventos, sus causas y sus potenciales consecuencias, en un esfuerzo para comprender la naturaleza de un determinado riesgo. En la evaluación, se enmarcará el riesgo en una escala de probabilidad de ocurrencia y gravedad del impacto. Y en la última etapa del tratamiento, se formulan las medidas para su control, con la implementación de acciones de mitigación o cobertura, y la posterior supervisión de la eficacia de dichas medidas. Tanto las acciones de mitigación como las acciones de cobertura tienen el propósito de reducir el riesgo identificado. La diferencia es que las acciones de mitigación actúan reduciendo la probabilidad de ocurrencia de la amenaza, mientras que las acciones de cobertura reducen la gravedad en caso de que la amenaza se cumpla.

No solo se pueden utilizar los riesgos para refinar la(s) LA (respuesta), sino también las oportunidades observadas durante el estudio de escenarios (que aún no se han identificado anteriormente, en la Fase 3 del PPI). Las acciones incorporadas a la respuesta para explotar las oportunidades existentes se denominan acciones de aprovechamiento, capitalización o explotación.

El desarrollo de un sistema de monitoreo es otra actividad que se realiza en la Fase 5. Tiene el propósito de apoyar la evaluación y control del plan después de su implementación. Por lo tanto, deberán identificarse formas de medir los cambios en el entorno operativo, así como

13 Según Perla (1990), *wargaming* es una simulación que se basa en eventos moldeados que ofrece mejoras a la planificación, tales como: gestionar riesgos; explorar las capacidades conjuntas, combinadas o interagenciales; revelar consecuencias no intencionales; probar hipótesis; construir confianza; explorar la innovación; instigar preguntas del tipo “¿y si...?”; desarrollar y refinar las estructuras de fortaleza y modus operandi, entre otras.

la información específica necesaria para inferir si dichos cambios están ocurriendo hacia la situación deseada. Para eso, se crearán medidas e indicadores de desempeño y eficacia¹⁴. Las medidas de desempeño tienen el objetivo de evaluar si las acciones planificadas se están ejecutando o manteniendo correctamente (evaluar si se están haciendo las cosas bien). Mientras que las medidas de eficacia deben analizar si se están logrando los efectos esperados con la realización de esas acciones (analizar si se están haciendo las cosas correctas). Y los indicadores son partes específicas de la información que infieren la condición, el estado o la existencia de algo, proporcionando un medio, con razonable fiabilidad, para verificar el desempeño o la eficacia de alguna medida propuesta (Brasil, 2020).

Cabe señalar que, a partir de la Fase 4 –fase para Elaborar la respuesta–, el equipo de planificación también deberá plantear acciones correctivas o defensivas a implementar durante la ejecución y control del plan, si alguna medida establecida en el sistema de monitoreo no se está logrando. Las acciones correctivas o defensivas funcionan como acciones contingentes, o como un “plan B” si las acciones inicialmente adoptadas no tengan éxito.

A continuación, vamos a abordar la última fase de la Etapa I, que consiste en formalizar e divulgar todo el trabajo que se desarrolló hasta ese momento para todas las agencias participantes.

4.1.6 Fase 6: Decidir y divulgar los planes y órdenes

La Fase 6 de la Etapa I del PPI se caracteriza por la formalización del enfoque que se adoptará como respuesta al problema presentado. Si solo se elaboró una única LA en la Fase 4, la formalización consistirá en detallar esa LA en un documento denominado Concepto de la operación. Sin embargo, si se elaboró más de una LA en la Fase 4, en este momento el equipo interagencial deberá decidir, mediante consenso, cuál es la mejor respuesta para el problema. Tras decidir, también se detallará la LA elegida en un Concepto de operación.

En esta fase, también se pueden confeccionar otros documentos que aborden aspectos específicos del trabajo interagencial, tales como: logística, administración financiera, comunicación y control, asuntos civiles, reglas de compromiso, comunicación social, inteligencia, entre otros. Tras redactar todos los documentos necesarios para esa situación específica, dichos documentos deberán distribuirse para las agencias representantes.

De manera general, los planes y órdenes deben ser lo más concisos y objetivos posibles, porque se espera que se implementen lo antes posible. El propio dinamismo y complejidad del entorno interagencial incentiva un carácter adaptativo e incremental al plan, y, si es necesario mejoras (y serán necesarias), se realizarán en la Etapa II, la de ejecución y control del plan.

4.2 Etapa II: Ejecución y control del plan

Esta etapa tiene el propósito de garantizar que las acciones planificadas se adecuen a la dinámica del problema y que cuenten con los recursos apropiados para su aplicación. De este modo, el

¹⁴ Las medidas e indicadores de desempeño también se conocen como medidas e indicadores de esfuerzo o rendimiento; así como las medidas e indicadores de eficacia, también se conocen como medidas e indicadores de resultados.

equipo interagencial debe monitorear y apoyar la ejecución del plan, garantizando los recursos y los conocimientos necesarios para una toma de decisiones provechosa. La cuestión de la disponibilidad de recursos es esencial para el éxito de la implementación del plan. Para ello, en la etapa anterior, hay que prestar especial atención a la oportuna adecuación de los recursos necesarios en sincronía con las acciones planificadas (de acuerdo con la prioridad establecida). En otras palabras, el momento de realizar las acciones debe coincidir con el tiempo para movilizar los recursos necesarios. Además, deberá establecerse una estructura para orientar las acciones futuras, como consecuencia de los cambios y adaptaciones necesarias. Esto se debe a que el estándar de colaboración interagencial está ampliamente determinado por la evaluación y adaptación de las diversas acciones a los eventos a medida que se manifiestan, lo que exige que las agencias adopten un comportamiento orientado a la coevolución.

Esta etapa cuenta con dos requisitos clave: el control y la comunicación. El control se desarrolla a través de un proceso de evaluación rápida de la situación, integración de informaciones de diversas fuentes, identificación y corrección de errores, y capacidad de elaborar respuestas adaptativas. Mientras que la comunicación desempeña un papel crucial en el proceso continuo de monitoreo y *feedback* entre los participantes, y en la actualización de las estructuras de conocimiento compartido.

El *feedback* proporcionado por los agentes “de campo” es esencial para el monitoreo de las operaciones, ya que esta información es insumo para el sistema de monitoreo. Por lo tanto, si el sistema de monitoreo indica que alguna de las medidas de desempeño o eficacia no se ha logrado –según un nivel de evaluación predeterminado–, se deben adoptar acciones correctivas o defensivas para garantizar que el plan se mantenga alineado con sus metas y objetivos. Y para un análisis crítico del progreso de las acciones planificadas, así como de los resultados obtenidos en un determinado ciclo o periodo operativo preestablecido, se realizan dos reuniones diarias: la reunión de situación y la reunión de coordinación y control.

Esto no impide que se realicen otras reuniones *ad hoc* a lo largo de esta etapa, a discreción de los planificadores y decisores. Lo importante es que, en este ciclo de reuniones, los participantes dispongan de herramientas que permitan monitorear, evaluar y gestionar las acciones en curso, así como redefinir las acciones futuras.

La reunión de situación debe aclarar y ayudar a garantizar que todos los participantes comprendan el progreso y la evolución de la situación. Dado que el propósito principal de esta reunión es presentar una conciencia situacional común a los colaboradores, se debe evitar tomar decisiones apresuradas, visto que las informaciones divulgadas en este momento aún se procesarán por cada agencia participante. Por lo tanto, se deben tomar las decisiones en la reunión de coordinación y control.

La reunión de coordinación y control se realiza una vez que las agencias han recibido las informaciones que alimentan el sistema de monitoreo y han realizado un análisis más profundo de los resultados. Por lo tanto, es en esta reunión donde se toman las decisiones que adaptarán el plan a la dinámica de la situación. El propósito es realinear las acciones con las metas previamente establecidas. Al identificar la necesidad de ajustar las operaciones en ejecución, hay que incorporar estas mejoras en el ciclo o periodo operativo siguiente, a través de un orden de la coordinación.

Por último, durante la ejecución del plan, es importante que los representantes de las diferentes agencias se reúnan en un mismo lugar y se familiaricen con las herramientas y tecnologías destinadas a coordinar y controlar las acciones, así como intercambiar informaciones y

conocimientos. Dicha preocupación busca evitar lo que Comfort (2007, p. 192) llama “procesos asimétricos y disfuncionales de información”. La difusión asíncrona de informaciones se produce cuando diferentes agencias reciben informaciones críticas en momentos diferentes e inician sus propias acciones sin darse cuenta del impacto que pueden causar en otras agencias o grupos. Así, al ejecutar y controlar el plan, se debe establecer una célula de coordinación central –con representantes de todas las agencias participantes– que funcione como una “base de conocimiento común” para apoyar la acción colectiva.

Esta célula identifica las principales fuentes de informaciones, los principales procesos de análisis e interpretación y las principales rutas de transmisión. El flujo de informaciones es polifacético, pero se vuelve más eficiente a través de una serie de actividades analíticas integradas. Dicha integración es esencial para: apoyar el sistema de monitoreo, proporcionando los indicadores para evaluar el progreso del plan; crear una conciencia situacional uniforme para los participantes; y mejorar la toma de decisiones sistémica. Además, esta célula permite, mediante procesos de busca oportunos, el intercambio y *feedback* de informaciones, creando un sistema de aprendizaje interorganizacional.

En cuanto a su estructura, debe contar con tecnología apropiada, además de disponer de un equipo con capacidad adecuada para procesar el volumen de informaciones recibidas. Nuestro modelo propuesto se basa en la arquitectura “*hub-and-spoke*”, con actividades operativas e intercambio de informaciones coordinados por una organización central. Dicha arquitectura reduce las conexiones punto a punto, lo que también puede mitigar los impactos asociados a las limitaciones de las TIC. En la práctica, esta célula va a funcionar como un minicentro de fusión, desarrollado para recopilar, analizar y difundir informaciones. El concepto de “fusión” no se refiere únicamente al proceso de recopilar y compartir informaciones, sino también a la instalación física en la que se desarrolla este proceso.

5 CONCLUSIÓN

La colaboración interagencial se está convirtiendo en un imperativo para los gestores públicos. La mayoría de los desafíos de la política social trasciende las capacidades de una única agencia y, por lo tanto, requiere nuevos enfoques para enfrentarlos de manera integrada. Dada la necesidad de poner en práctica un esfuerzo colaborativo, este trabajo presentó una propuesta de Proceso de Planificación Interagencial (PPI), que permitió a diferentes agencias trabajar con unidad de propósito. Este modelo se basó en el Proceso de Planificación Conjunta (PPC), utilizado por las Fuerzas Armadas brasileñas. Sin embargo, debido a las peculiaridades del entorno interagencial, sufrió algunas adaptaciones metodológicas.

La primera adaptación consistió en incluir el mapeo sistémico de perspectivas con crítica de límites, para facilitar el proceso de enmarcar el problema y definir metas y objetivos compartidos. Forjar una comprensión interorganizacional de los complejos problemas sociales es crucial para cualquier programa de colaboración interagencial exitoso. Así que es esencial respetar y considerar las diferentes, y a veces conflictivas, perspectivas y valores de las agencias involucradas en programas de esta naturaleza, buscando generar una comprensión común entre los participantes.

Y la segunda adaptación implementada consistió en adoptar algunas herramientas de proceso adaptativo dinámico (PAD), para hacer más ágil y flexible el proceso.

Diversos hallazgos y aprendizajes obtenidos en la revisión de literatura fueron importantes para la elaboración de la propuesta del PPI. Empezando por las cuestiones regulatorias, que, aunque no están directamente vinculadas con el PPI, han impactado considerablemente su aplicación. Por lo tanto, para proporcionar seguridad psicológica a los colaboradores, es esencial que los niveles político y estratégico emitan documentos formales para orientar el desarrollo de la colaboración interagencial.

Otro hallazgo fundamental para la propuesta del PPI fue la urgencia de que los colaboradores comprendieran la misión, la estructura, la cultura, las capacidades y las limitaciones de las demás agencias participantes. De ahí la necesidad de fortalecer la capacidad interagencial en situaciones de no crisis, intensificando la realización de capacitaciones, programas educativos y ejercicios integrados entre las agencias.

En cuanto a la estructura de la red interagencial, hay que desarrollarla para promover explícitamente la interdependencia, la comunicación y los comportamientos colaborativos. Estructuras y procesos que permitan a los miembros del equipo establecer previsibilidad comportamental con otros miembros, fomentar la confianza y contribuir a un mayor compromiso con los objetivos acordados. Además, la cultura organizativa también debe reformularse para asimilar las transformaciones necesarias resultantes del entorno interagencial. De ahí se destaca el papel de los líderes sénior en el fomento de prácticas que superen las brechas culturales, la promoción de actividades que incentiven a las personas a no apropiarse de las informaciones disponibles, y la inversión en capacitación y TIC de uso fácil y efectivo en pro del esfuerzo colaborativo.

Por último, con respecto a los factores sociales, se observó que los participantes pueden, de forma natural, querer colaborar, y la mejor política organizativa puede ser simplemente crear momentos en los que puedan charlar e intercambiar informaciones, opiniones y consejos. Las informaciones y conocimientos deben estar disponibles para todos los participantes, en todos los niveles, salvo cuando sea necesario mantener la confidencialidad o proteger la privacidad. Esto se debe a que, en la gestión pública contemporánea, las informaciones y los conocimientos necesarios para tomar buenas decisiones no pueden centralizarse totalmente en un único tomador de decisiones. Y, para evitar posibles pérdidas de canales de comunicación y fiabilidad, que necesitan tiempo para consolidarse, se debe evitar la alta rotación de personal.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, surgen diversas dificultades al intentar evaluar con precisión y fiabilidad el éxito de los esquemas colaborativos interagenciales, su concepción, evolución e impacto. Sabemos que la propuesta del PPI que se desarrolló en este trabajo es un modelo inicial y experimental, que solo ha pasado por una ronda de “observación, reflexión y cambio”. Por lo tanto, no podemos clasificarla como una herramienta generalizable para cualquier trabajo interagencial, y es necesario un estudio adicional. Sin embargo, como la investigación-acción es un método que permite una mejora continua, el modelo deberá aplicarse, evaluarse y perfeccionarse otra vez en prácticas futuras. Para proporcionar evaluaciones fiables, completas y sistemáticas, se sugiere a futuras investigaciones analizar el uso del PPI no solo en cursos, sino también en operaciones reales que requieran la planificación interagencial.

REFERENCIAS

ABUBAKAR, A. M. *et al.* Knowledge management, decision-making style and organizational performance. **Journal of Innovation & Knowledge**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 104-114, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jik.2017.07.003>

Agranoff, R.; McGuire, M. **Collaborative public management**: new strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

AL-BUSAIDI, K. A.; OLFMAN, L. Knowledge sharing through inter-organizational knowledge sharing systems. **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 110-136, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/VJIKMS-05-2016-0019>

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas – MD30M01: Volume 2**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Portaria Normativa n.º 84, de 15 de setembro de 2020 (Dou 178, de 15 set. 2020). Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-2-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Interagências – MD33-A-MA-12A-OPA**: 2. ed. (Operações Interagências). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf. Acesso em: 2 jul. 2025.

BURKE, D.; MACLER, B. Take advantage of lessons learned during the pandemic. **American Water Works Association**, Denver, v. 46, n. 7, p. 8-9, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1002/opfl.1394>

COHEN, G. Cultural fragmentation as a barrier to interagency collaboration: a qualitative examination of Texas Law Enforcement Officers perceptions. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 48, n. 8, p. 886-901, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074017744659>

COMFORT, L. K. Crisis management in hindsight: cognition, communication, coordination, and control. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 67, n. 1, p. 189-197, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>

CONNELLY, C. E.; KELLOWAY, E. K. Predictors of employees' perceptions of knowledge sharing cultures. **Leadership & Organization Development Journal**, Leeds, v. 24, n. 5, p. 294-301, 2003.

CONSTANT, D.; KIESLER, S.; SPROULL, L. What's mine is ours, or is it? a study of attitudes about information sharing. **Information Systems Research**, [S. l.], v. 5, n. 4, p. 400-421, 1994. DOI: <http://dx.doi.org/10.1287/isre.5.4.400>

DAVIS JR., W. J. The challenge of leadership in the interagency environment. **Army combined arms center fort leavenworth KS**, United States of America, 2010.

DAWES, S. S. Interagency information sharing: expected benefits, manageable risks. **Journal of Policy Analysis and Management**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 377-394, 1996. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199622\)15:3%3C377::AID-PAM3%3E3.0.CO;2-F](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199622)15:3%3C377::AID-PAM3%3E3.0.CO;2-F)

ESTEVEZ, E.; FILLOTTRANI, P. R.; JANOWSKI, T. Information sharing in government: conceptual model for policy formulation. In: EUROPEAN CONFERENCE ON E-GOVERNMENT, 10., Limerick, 2010. **Anais [...]**. [S. l.]: Academic Conferences Limited, 2010.

FERREIRA, R. P. **Planejamento interagências**: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos. 2022. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

GIL-GARCIA, J. R.; CHENGALUR-SMITH, I.; DUCHESSI, P. Collaborative e-Government: impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. **European Journal of Information Systems**, Abingdon, v. 16, n. 2, p. 121-133, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000673>

GULATI, R.; WOHLGEZOGEN, F.; ZHELYAZKOV, P. The two facets of collaboration: Cooperation and coordination in strategic alliances. **Academy of Management Annals**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 531-583, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.691646>

HOLLAND, J. H. Studying complex adaptive systems. **Journal of Systems Science and Complexity**, Berlim, v. 19, p. 1-8, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11424-006-0001-z>

JARVENPAA, S. L.; STAPLES, D. S. The use of collaborative electronic media for information sharing: an exploratory study of determinants. **The Journal of Strategic Information Systems**, Amsterdã, v. 9, n. 2-3, p. 129-154, 2000. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0963-8687\(00\)00042-1](https://doi.org/10.1016/S0963-8687(00)00042-1)

KAISER, Frederick M. **Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations**. **CRS Report R41803**. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress, 2011. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R41803.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

KLEIN, G. A. *et al* (ed.). **Decision making in action**: models and methods. Norwood: Ablex, 1993.

KLEIN, H. J.; COOPER, J. T.; MONAHAN, C. A. Goal commitment. In: LOCKE, E. A.; LATHAM, G. P. (ed.). **New developments in goal setting and performance**. New York: Routledge, 2013. p. 65-89.

KWAKKEL, J. H.; WALKER, W. E.; MARCHAU, V. A. W. J. Adaptive airport strategic planning. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, [S. l.], v. 10, n. 3, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.18757/ejtir.2010.10.3.2891>

Landsbergen JR., D.; Wolken JR., G. Realizing the promise: government information systems and the fourth generation of information technology. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 206-220, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00023>

LAWRENCE, S. Joint C² through unity of command. **Joint Forces Quarterly**, p. 107-110, 1994-1995. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA528564.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

LIEBOWITZ, J.; CHEN, Y. Knowledge sharing proficiencies: the key to knowledge management. In: HOLSAPPLE, C. W. (ed.). **Handbook on knowledge management 1: knowledge matters**. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2004. p. 409-424.

MÄKIPÄÄ, M. Inter-organizational information systems in cooperative inter-organizational relationships: study of the factors influencing to success. In: SUOMI, R. *et al.* (ed.). **Project e-society: building bricks**. Boston: Springer: ifip, 2006. p. 68-81.

MARCHAU, V. A. W. J. *et al.* (ed.). **Decision making under deep uncertainty: from theory to practice**. Cham: Springer International Publishing, 2019.

MCNABB, D. E. **Knowledge management in the public sector: a blueprint for innovation in government**. Armonk: M. E. Sharpe, 2007.

MINGERS, J.; ROSENHEAD, J. An overview of related methods: VSM, system dynamics and decision analysis. In: MINGERS, J.; ROSENHEAD, J. (ed.). **Rational analysis for a problematic world revisited**. Chichester: John Wiley & Sons, 2001. p. 267-288.

MITCHELL, G. E.; O'LEARY, R.; GERARD, C. Collaboration and performance: perspectives from public managers and NGO leaders. **Public Performance & Management Review**, Abingdon, v. 38, n. 4, p. 684-716, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031015>

MOYNIHAN, D. P.; LANDUYT, N. How do public organizations learn? bridging cultural and structural perspectives. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 69, n. 6, p. 1097-1105, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02067.x>

NGOC, P. T. B. **An empirical study of knowledge transfer within Vietnam's IT companies**. Hanoi: Departament of Informatics: University of Friburgo, 2005.

PERLA, P. P. **The Art of Wargaming: A Guide for Professionals and Hobbyists**. Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1990.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, Berlim, v. 4, p. 155-169, 1973. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. **Organizational behavior**. 15 ed. Boston: Pearson, 2013.

Subramaniam, M.; Youndt, M. A. The influence of intellectual capital on the types of innovative capabilities. **Academy of Management Journal**, [S. l.], v. 48, n. 3, p. 450-463, 2005.

SYDELKO, P.; MIDGLEY, G.; ESPINOSA, A. Designing interagency responses to wicked problems: creating a common, cross-agency understanding. **European Journal of Operational Research**, Amsterdã, v. 294, n. 1, p. 250-263, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.11.045>

THIOLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

THOMAS, C. W. Public management as interagency cooperation: testing epistemic community theory at the domestic level. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 221-246, 1997.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration processes: inside the black box. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 66, n. s1, p. 20-32, 2006.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022005000300009>

ULRICH, W. **Critical heuristics of social planning**: a new approach to practical philosophy. New York: Wiley, 1983.

VANGEN, S.; HUXHAM, C. Aiming for collaborative advantage: challenging the concept of shared vision. **Advanced Institute of Management Research Paper**, [S. l.], n. 015, 2005.

WAARDENBURG, M. *et al.* Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. **Public Management Review**, Abingdon, v. 22, n. 3, p. 386-407, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>

WALKER, W. E.; RAHMAN, S. A.; CAVE, J. Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. **European Journal of Operational Research**, [S. l.], v. 128, n. 2, p. 282-289, 2001. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(00\)00071-0](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(00)00071-0)

WARD, K. D. *et al.* Institutional factors and processes in interagency collaboration: the case of FEMA corps. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 48, n. 8, p. 852-871, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074017745354>

YANG, T.-M.; MAXWELL, T. A. Information-sharing in public organizations: a literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. **Government Information Quarterly**, Amsterdã, v. 28, n. 2, p. 164-175, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.008>

YATES, D.; PAQUETTE, S. Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake. **International Journal of Information Management**, Amsterdã, v. 31, n. 1, p. 6-13, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2010.10.001>

ZAHEER, A.; HARRIS, J. Interorganizational trust. *In*: SHENKAR, O.; REUER, J. (ed.). **Handbook of Strategic Alliances**. Thousand Oaks: Sage, 2006. p. 169-197.