

**REFLEXIONES EN TORNO A LA INTERVENCION  
DEL ESTADO EN COLOMBIA**

**(Con especial referencia a la Amazonia Colombiana)**

Documento de trabajo presentado en el curso-seminario "Problemas de planificación y desarrollo en la Amazonia Colombiana", organizado por el Departamento de Antropología, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, 24 al 27 de Julio 1989.

**Autor: Geert van Vliet            (C)  
          Fundación Manoa**

Agradecimientos

A los integrantes de la Subgerencia de Planeación del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), del Convenio IICA-DRI y del Grupo TESO (Teoría de sistemas y de organización) de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes), por compartir debates sobre los temas expuestos. Expreso mis especiales agradecimientos al Ministerio de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno de los Países Bajos y a los colegas de la Fundación Manoa.

El documento es de responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente los puntos de vista de las personas o instituciones mencionadas.

**Bogotá, Julio 1989**

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCION . . . . .   | 1  |
| <br>   |    |
| PRIMERA PARTE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LA AMAZONIA<br>COLOMBIANA: PRINCIPALES PROBLEMAS EN SU<br>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, MODO DE ORGANIZAR<br>LA ACCION Y CAPACIDAD DE INTERVENCION |    |
| I. EL ESTADO . . . . .   | 5  |
| A. La organización territorial . . . . .   | 5  |
| B. Problemas en los métodos y procedimientos para la<br>organización de la intervención del Estado. . . . .  | 6  |
| 1. Problemas en los métodos de evaluación de proyectos . . . . .   | 7  |
| 2. Ausencia de articulación entre planes de Gobierno y planes<br>institucionales. Incontrolabilidad de los<br>planes. . . . .  | 10 |
| 3. Ausencia de articulación entre planes operativos y<br>"agendas" de los ejecutivos institucionales. . . . .  | 11 |
| C. Distorcionada relación entre el Estado y los diferentes<br>actores de la Sociedad Civil. . . . .  | 11 |
| D. Estructura inadecuada del Estado. . . . .   | 12 |
| II LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AMAZONIA COLOMBIANA . . . . .   | 13 |
| <br>   |    |
| SEGUNDA PARTE IMPLICACIONES TEORICAS Y PRACTICAS DESDE<br>LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACION<br>SITUACIONAL  |    |
| I. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL APARATO DE ESTADO . . . . .  | 14 |
| A. Organización Territorial . . . . .  | 14 |
| B. Simplificación del aparato de Estado . . . . .  | 15 |
| C. Articulación de los ámbitos de planificación y de decisión<br>a través de la desconcentración. . . . .  | 15 |
| D. Desconcentración geográfica del personal de gobierno . . . . .  | 15 |

|  |    |
|--|----|
| II. CAMBIOS EN LOS METODOS E PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACION Y DE GERENCIA                     |    |
| .....  | 16 |
| A. Estructura modular de los planes. ....  | 16 |
| B. Articulación de los planes operativos y los agendas de los ejecutivos institucionales. .... | 16 |
| C. Alternativas para la evaluación de proyectos ....   | 17 |
| 1. El proyecto. ....   | 18 |
| 2. El concepto de problema. ....   | 18 |
| 3. Recursos escasos. ....  | 20 |
| 4. Criterios de evaluación de proyectos. ....  | 20 |
| D. Cambio de enfoque en el tratamiento del espacio ....  | 21 |
| III. POLITICA DE INVESTIGACION Y DE RECURSOS HUMANOS PARA GERENCIAR EL CAMBIO. ....            | 23 |
| A. Politica de investigación ....  | 23 |
| B. Formación de recursos humanos para gerenciar el cambio .....                                | 23 |

## INTRODUCCION

El propósito de este documento es desarrollar algunas reflexiones esbozadas en el artículo "Eco and Ethnodevelopment, Geopolitics and Situational Planning: Perspectives for Alternative Discourse and Praxis in the Amazon Basin" (Vliet van, 1989).

Algunos de los temas tratados apuntaban hacia los siguientes aspectos:

a) Las principales características de la planificación situacional desarrollada por Matus (1972, 1980, 1982, 1985, 1986, 1987a, 1987b, 1988, 1989), así como su afinidad con corrientes críticas de las ciencias sociales y exactas (Gramsci, 1985; Sartre, 1943; Freire, 1974; Fals Borda, 1978; Ashby, 1977; Maturana & Varela, 1980) y de las ciencias administrativas y de la información (Beer, 1982; Jackson, 1985; Checkland, 1983; Ackoff, 1983).

b) La interrelación entre las corrientes científicas dominantes y la planificación normativa dominante: ambos comparten supuestos similares acerca de la relación entre el investigador/planificador y el objeto de estudio: el sistema. Ambos comparten la caracterización del sistema bajo consideración: un sistema que sigue leyes, que se trata de descubrir para alterar el sistema en la dirección deseada. Ambos comparten el método de análisis caracterizado por la sectorialización y la especialización creciente dentro de la división disciplinaria. Ambos están marcados por un énfasis contemplativo: se trata de observar el sistema para hacer recomendaciones a terceros que tendrán que implementarlas. No existe compromiso con la acción de cambio. La fuerte interrelación entre estas aproximaciones influyó la compartimentalización del Estado en su estructura organizativa y en su modo de operar.

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

c) La tendencia observada en algunos estudios a exagerar la especificidad de la Amazonia. Argumenté que la mayoría de los problemas que se producen en la Amazonia no son problemas amazónicos y que esta tendencia mistificadora da lugar a la realización, en Amazonia, de estudios que producirían resultados tan (ir)relevantes si fueran llevados a cabo en lugares más accesibles del país.

d) Por su estructura organizativa y por los sistemas de planificación tradicionales utilizados, los Gobiernos, incluso los que propician espacios políticos que permitirían resolver los problemas de los grupos indígenas y colonos en la Amazonia, carecen de instrumentos para discernir y enfrentar problemas complejos en sistemas de baja gobernabilidad.

e) Varias organizaciones de colonos e indígenas incorporan elementos de planificación normativo en su interrelación con las instituciones gubernamentales, descuidando la capacidad de reflexión estratégica que muchas veces dominan por experiencia y por intuición.

f) Las aproximaciones de etno- y ecodesarrollo carecen de visión estratégica (no tratan el conflicto), manejan implícitamente un discurso geopolítico que resulta inerte, por fundamentarse exclusivamente en relaciones normativas legales en relación con el espacio, descuidando la ocurrencia de otras formas de ocupación más vigorosas y efectivas. Esto lleva a actitudes normativas legales (la creación de reservas indígenas y parques naturales) en sitios donde la legitimidad del Estado y la capacidad real de hacer respetar las leyes no está siempre reconocida.

g) La importancia de los esfuerzos de concertación al nivel del continente Latinoamericano, si se quiere enfrentar los problemas regionales, en particular los de la región Amazónica.

El presente trabajo busca profundizar el análisis de la capacidad de intervención del Estado en particular su capacidad para utilizar la autonomía relativa del que dispone frente a los intereses en pugna. Se complementará el análisis de la crisis en la planificación normativa con un análisis de la estructura organizativa del Estado, de su modo de operar y de su capacidad para provocar o generar reflexión (investigación) relevante y eficaz para orientar su acción.

Los gobiernos no sólo carecen de métodos y marcos de análisis que les permiten discernir y analizar problemas complejos en sistemas de baja gobernabilidad, sino que incluso contribuyen a la complejidad a través de la cada vez más impenetrable red de esquemas coordinadores, ejecutores, controladores, cuando no descentralizadores. Gran parte de la complejidad la hemos inventado e implementado nosotros mismos creando esquemas para-

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

**estatales en los ramos ejecutivo y legislativo del aparato del Estado.**

Existe hoy una serie de circunstancias que favorecen una discusión sobre estos aspectos, entre los cuales:

a) La adopción del Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto (NEP), el cual a pesar de sus aspectos centralizadores negativos, permitirá articular mejor los objetivos de la acción gubernamental con su implementación, a través del sistema de planes operativos anuales. El NEP obliga a las instancias planificadoras oficiales a revisar críticamente su papel.

b) El proceso de descentralización hacia el Municipio impulsado después de la adopción de la Ley 12 y el Decreto Ley 77 de 1987; este proceso es objeto de reflexiones alentadoras sobre la reorganización del aparato público en sus diferentes niveles (refiérese los debates en el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos, intendencias y comisarías, los CORPES, la SIP, el Fondo DRI, entidades ejecutoras etc.). Varios proyectos financiados por el PNUD están produciendo contribuciones valiosas sobre el tema.

c) La discusión sobre la reforma constitucional.

d) La reanudación de la concertación interrumpida, en el marco de la política de paz, a partir de la renovada disposición al diálogo mostrado por los diferentes grupos en armas;

e) El interés mostrado para analizar nuevas visiones sobre la problemática "fronteriza": se plantea la integración latinoamericana en vez de la tradicional visión de "soberanía nacional" para enfrentar problemas comunes entre los países del continente.

El documento consta de dos partes. En una primera analizaré algunos aspectos centrales acerca del modo y la capacidad de intervención del Estado, de la Sociedad Civil y de los problemas en su interrelación. En la segunda parte presentaré algunas implicaciones teóricas y prácticas con respecto a estos temas desde la perspectiva de la planificación situacional.

Las reflexiones presentadas tienen un enfoque general ("la mayor parte de los problemas que se presentan en la Amazonia no son problemas amazónicos"), sin embargo se hará especial referencia a la Amazonia cuando la especificidad así lo justifica.

**PRIMERA PARTE**

**EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AMAZONIA COLOMBIANA:  
PRINCIPALES PROBLEMAS EN SU ESTRUCTURA ORGANIZATIVA,  
MODO DE ORGANIZAR LA ACCION Y CAPACIDAD DE INTERVENCION.**

**I. EL ESTADO**

A. La organización territorial

La organización territorial formal del Estado en la Amazonia sigue la delimitación espacial político-administrativa. Esta contempla las siguientes divisiones: inspecciones de policía, corregimientos, municipios, comisarias o intendencias. Se han delimitado además regiones de planificación a través de la creación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) de Orinoquia y Amazonia los cuales se extienden sobre grupos de intendencias y comisarias.

Vale anotar que todas las instituciones gubernamentales manejan regionalizaciones propias para efectos de su acción.

Varios aspectos impiden una mejor utilización por parte de las instancias gubernamentales, de la autonomía relativa de la que disponen para enfrentar ciertos problemas y generar una mayor participación de la región en los principales decisiones que le conciernen.

La modalidad de "intendencias y comisarias" crea una desigual participación en las decisiones. Confirma y prolonga innecesariamente el estatus-quo de la región Amazónica como "menor de edad". Restringe el acceso a recursos del Estado y el poder de decisión regional sobre su afectación. Restringe en particular la participación en la vida política nacional (representación en el Senado y la Cámara de representantes).

El argumento según el cual las ahora llamadas intendencias y comisarias no tienen una población suficiente es improcedente. Incita a las fuerzas políticas locales a promover colonizaciones, en desmedro de la capacidad de generación durable de valor en los sistemas Amazónicos que permita sostener esta carga adicional de población, en las actuales condiciones de conocimiento y en las perspectivas económicas y sociales imperantes.

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

El argumento según el cual las intendencias y comisarías no disponen de recursos humanos suficientes para su gestión supone que en los departamentos "más desarrollados" y en el nivel central del gobierno se toman decisiones correctas (ref. metro de Medellín). Este argumento se maneja desde varias décadas sin que se perfila todavía un programa de capacitación intensiva de recursos humanos provenientes de esta región.

El proceso de descentralización hacia el municipio llega de manera distorsionada a las poblaciones amazónicas. No permite impulsar la participación local, ya que la mayoría de las intendencias y comisarías cuentan con una escasa subdivisión en municipios (en varios casos el único municipio cubre toda la Comisaría).

En la mayoría de las comisarías e intendencias los límites corregimentales no han sido claramente establecidos o no son conocidos por los corregidores y por la población local (no son límites "vividos" por los habitantes). Varios corregimientos presentan características tales que se justifica y es viable su municipalización, a pesar del número "reducido" de habitantes (reducido con relación al promedio nacional en contextos socio-económicos e ambientales distintos).

Si observamos la repartición demográfica desde el punto de vista étnico, constatamos que es en las inspecciones de policía y en los corregimientos donde se concentran y tienen mayoría absoluta o relativa los grupos indígenas. La descentralización hacia el municipio todavía no los alcanzó.

#### B. Problemas en los métodos y procedimientos para la organización de la intervención del Estado.

Los principales problemas en la planificación normativa tradicional como han sido analizados de manera integral por Matus (1980, 1982, 1985, 1987a, 1987b, 1988 y 1989). En la parte B enfatizaré los siguientes aspectos, basandome en los trabajos de Matus :

1) los problemas encontrados en métodos de evaluación de proyectos utilizados y sus consecuencias;

2) la ausencia de mecanismos de petición y rendición de cuentas y sus consecuencias sobre la gobernabilidad del Estado;

3) la ausencia de relación entre los planes y los "agendas" ("el quehacer diario") de los ejecutivos institucionales.

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**



A partir de este análisis trataré de presentar en las partes C y D algunas reflexiones sobre las implicaciones de éste análisis para la relación Estado-Sociedad Civil y la estructura del aparato de Estado.

### 1. Problemas en los métodos de evaluación de proyectos

El Nuevo Estatuto Organico de Presupuesto y el correspondiente montaje del Banco Nacional de Proyectos ofrece un marco adecuado para recordar algunos aspectos críticos de las tradicionales evaluaciones de costo-beneficio (C/B) y para delinear una propuesta alternativa. Recordaré brevemente los términos de los debates iniciados en los años setenta alrededor de la evaluación de proyectos en sus varias variantes.

Los principales problemas encontrados en los métodos de C/B se ubican en:

a) La inducción a una separación artificial entre inversión y funcionamiento, heredada del enfoque marginalista (cuáles son los costos/beneficios marginales de una unidad adicional de capital invertido?), lleva en la práctica a tratar como "proyecto" sólo las actividades donde se revuelven arena, hierro y cemento: construcción de carreteras, acueductos, diques, represas, estadios etc. Las demás actividades financiadas con dineros públicos de fuente interna e externa son llamadas de "apoyo". No pueden ser objeto de evaluación de C/B ex-ante, durante la marcha o ex-post, ya que sus costos y beneficios son derivados de los que generan las actividades que "apoyan".

Esto lleva a preguntarse si:

¿Las actividades denominadas "de apoyo" no obedecen a alguna racionalidad? (¿cómo sabemos si efectivamente "apoyan" y si lo hacen bien? ¿Por tanto, cómo evaluamos la concreción de esta racionalidad?)

¿Los métodos de evaluación que sirven para evaluar las actividades que sí son consideradas como proyectos permiten diferenciar los proyectos "buenos" de los "regulares" o "malos"?

b) Los marcos teóricos (teorías neoclásicas subjetivas de precios, de bienestar y del comercio internacional) que sustentan las aproximaciones de C/B, han sido objeto del debate clásico todavía no resuelto acerca del problema de la interrelación entre la afectación de recursos, la distribución del ingreso y su efecto sobre los precios (Bol, 1982).

Las aproximaciones de C/B han tratado de evitar este problema por medio de la introducción de "precios sombra", para obviar la

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

utilización de precios nacionales distorcionados por las pautas de distribución del ingreso y medidas "irracionales" de los gobiernos: subsidios, impuestos etc..

Sin embargo surgieron preguntas sobre la posibilidad de este intento: ¿qué precio sombra aplicar a bienes no comercializables en el mercado mundial?Cuál es el valor del agua potable del acueducto de la vereda San Jacinto en el mercado mundial? Qué artificio me permite descomponer los elementos que entran en la construcción de la carretera en el Municipio de Tibacuy y traducirlos en precios sombra? Críticas más serias indicaron que la utilización de precios sombra traslada el problema hacia la teoría del comercio internacional sin resolverlo: ¿son "racionales" los precios internacionales en una economía mundial caracterizada por desequilibrios entre países centrales y dependientes? (Bol, 1982). ¿Es "racional" el nuevo precio del café despues de la caída del Pacto Cafetero? Que tan "racional" es un precio (sombra) que los gobiernos nacionales no quieren aplicar? Quién define lo que es racional: los defensores del "libre" comercio?

c) El tratamiento inadecuado de la incertidumbre: la técnica de análisis de sensibilidad tal como utilizada en los estudios de C/B ha revelado ser insuficiente como instrumento para ayudar a prever lo que ocurre realmente. Muchas cabezas de responsables de proyecto han rodado en el mundo porque este sistema de apuesta al futuro dejó aprobar proyectos que resultaban ser no-viables antes de iniciar la construcción y porque el sistema de evaluación no prevee guiar la toma de decisiones una vez iniciado el proyecto (Matus, 1972, 1988, 1989; Friedmann, 1981 (orig. 1973).

d) Esto está relacionado con la inconsistencia entre los parámetros de evaluación elegidos en la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post.

e) Gran parte del problema en el tratamiento de la incertidumbre tiene su origen en no reconocer la existencia de sistemas creativos complejos. El análisis de C/B trata de prever la evolución de todos los problemas (incluso los complejos en sistemas creativos) con modelos explicativos que sólo valen en sistemas mecánicos simples (Jackson & Keys, 1984; Jackson, 1985; Matus, 1987a, 1988).

f) Tratamiento inadecuado del conflicto (ignorado o tratado como factor externo): qué sentido tiene calcular exactamente los efectos de una inversión pública si son cruzados o contrarestados por el sector privado? (Bol, 1982; Matus, 1972, 1979).

g) Tratamiento lineal del tiempo. El tiempo no tiene el mismo valor a lo largo del proyecto y para los actores que participen en él. El tratamiento lineal del tiempo se origina en la teoría subjetiva de precios.

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

h) Tratamiento inadecuado de los llamados bienes sociales: recursos escasos sin valor de mercado ni al nivel nacional ni al nivel internacional. Cuánto valen los recursos naturales, el conocimiento, el poder, la experiencia individual o institucional? Cuánto más habrémos avanzado en tratar de darle artificialmente un valor económico/monetario si todavía carecemos de ellos y no los podemos comprar? (Matus, 1985, 1988, 1989; Bol, 1982).

#### Consecuencias del problema:

i) La separación entre gastos de inversión y de funcionamiento llevó a las escuelas sin maestros, ni material educativo, ni implementos; los hospitales sin camas, ni drogas, ni equipos médicos, ni medios de transporte, ni gasolina; los centros de investigación agropecuaria sin investigadores, ni probetas; los acueductos, carreteras y edificios públicos sin mantenimiento. Las actividades que se suponían de "apoyo" a las inversiones no se hicieron. El Nuevo Estatuto Organico de Presupuesto se propone enfrentar este problema disolviendo en cierta manera esta absurda diferencia: liga los gastos de funcionamiento a los gastos de inversión. Pone el énfasis en la razón de ser de los proyectos.

ii) Trabajar con precios sombra permitió justificar la disolución en los países dependientes de las barreras comerciales al amparo de las cuales se fortalecen las economías de los países centrales.

iii) Centenares de proyectos (agro)industriales debida-y cuidadosamente evaluados por los mejores equipos de evaluación de C/B de FAO y ONUDI están a la deriva en los tres continentes. Algo semejante ocurre con los programas de inversiones para el desarrollo rural, financiados y cuidadosamente evaluados por los especialistas del BIRF y del BID. ¿Qué ocurrió con los proyectos de colonización apoyados por el BIRF en Caquetá y Arauca? Si los programas de desarrollo rural integrado financiados por BIRF y BID en Mexico, Colombia, Bolivia y Brasil mostraban tasas internas de retorno tan satisfactorias, porque las zonas de economía campesina, incluso las donde más inversiones hubo, están en el estado en que estan?

iv) Las evaluaciones ex-post se concentran en factores como débil capacidad institucional, falta de recursos humanos (hay que estimular las universidades), politización y debilidad del aparato público etc. ¿Porqué no haber usado estos indicadores en el momento de la evaluación ex-ante? Porqué no haberle prestado atención durante la marcha?

v) Muchas negociaciones de prestamos y solicitudes de financiación así como su implementación sufrieron de las

consecuencias de la concepción diferente que pueden tener del tiempo los mismos interlocutores en diferentes momentos.

vi) La situación deplorable de los institutos de investigación y de educación, la degradación ambiental, la degradación progresiva de la capacidad institucional, la falta de recursos humanos, la decreciente legitimidad del Estado frente a la Sociedad Civil, son consecuencias de la adopción de métodos de planificación y de evaluación de proyectos que no incorporan como recursos escasos bienes no traducibles en valores de mercado.

Los expertos en la materia han hecho una (auto)evaluación bastante precisa de lo que es la situación actual, pero no todos están inclinados en reexaminar el paradigma a la base de los métodos de planificación y de evaluación utilizados hasta el momento. Defienden una herramienta "objetiva" y "práctica" olvidándose del origen del marco teórico del que surgió, basado en la subjetividad de la apreciación del hombre (que se supone) economicus frente a las alternativas de uso de sus recursos. ¿Qué tan práctica es la herramienta que no resulta?

Comparto las siguientes hipótesis:

-Las situaciones registradas en las inversiones públicas y privadas financiadas por los organismos nacionales e internacionales de desarrollo se deben en gran parte a la deficiencia en los métodos de evaluación económica de C/B. Estos métodos fueron originalmente diseñados desde la perspectiva de la ingeniería industrial (a partir del paradigma de sistemas mecánicos simples). Fueron luego aplicados en campos de análisis donde el paradigma de sistema mecánico no se sostiene. Además se le injertaron luego elementos ajenos a las suposiciones de base del modelo. Por ello la incorporación de aspectos sociales (C/B social), seguida de la incorporación de aspectos ambientales, ha llevado en la práctica a múltiples dificultades e incongruencias.

-Estas modalidades de evaluación de proyectos (que pertenecen a un marco mayor de planificación normativa que ya mostró sus límites), dejan a los gobiernos y los responsables institucionales sin instrumento para diseñar e implementar soluciones frente a los problemas cada vez mayores en medio de sistemas cada vez más complejos.

2. Ausencia de articulación entre planes de Gobierno y planes institucionales. Incontrolabilidad de los planes.

Los métodos de planificación usados hasta el momento no permiten establecer correspondencia entre las prioridades fijadas por el

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Gobierno o los Ministros y la orientación de las acciones y de los presupuestos en los diferentes ministerios o institutos descentralizados. Asimismo los contenidos de los planes no permiten un seguimiento de la eficiencia y la efectividad de las acciones: no hay posibilidad de rendición y petición de cuentas ni al (por parte del)- nivel jerárquico superior, ni a (por parte de)- los usuarios de los servicios o bienes producidos por la institución. Los sistemas actuales de control enfocan principalmente los aspectos financieros (Matus, 1987a, 1988, 1989). El Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto puede contribuir a resolver estos dos aspectos, ya que obliga la presentación de Planes Operativos Anuales detallados por proyectos.

### 3. Ausencia de articulación entre planes operativos y "agendas" de los ejecutivos institucionales.

Cuando existen planes institucionales se carece de instrumentos de gestión que permitan relacionar las prioridades institucionales con las acciones efectivamente llevadas a cabo por los responsables en los niveles inferiores en la jerarquía institucional: son escasas las instituciones que cuentan con sistemas gerenciales que permitan seguir regularmente la correlación entre las estrategias y los objetivos institucionales y la gestión diaria/semanal/mensual ("los agendas") de los ejecutivos institucionales (Matus 1987a, 1988, 1989).

Con base en estas consideraciones avanzaré la siguiente argumentación.

### C. Distorcionada relación entre el Estado y los diferentes actores de la Sociedad Civil.

El hecho de que las acciones gubernamentales no están sujetas a un sistema de petición y rendición de cuentas (Matus, 1988, 1989) resulta en un escaso poder de control del ramo legislativo sobre el ejecutivo, en los niveles nacional, departamental, municipal. Los actores más fuertes de la Sociedad Civil tienen un acceso más fácil a la estructura estatal y gubernamental. Los actores sociales más débiles que dependen de su representación a través del ramo legislativo no logran un acceso adecuado.

Las tres últimas décadas han sido caracterizadas por el intento de montar y preservar un sistema político parlamentario. Sin embargo se observan los siguientes fenómenos, en parte atribuibles a los aspectos arriba mencionados:

1. Un desinterés del electorado por el trabajo parlamentario y por lo tanto una cada vez más estrecha base político-social de los partidos políticos.

2. Para remediar la ausencia de posibilidad real de control desde el legislativo sobre el ejecutivo y para justificar su existencia ante el reducido electorado, lo político parlamentario busca entrar en lo ejecutivo. El "no-funcionamiento" del legislativo contribuye a instaurar en el ejecutivo sistemas de control y balance propios del poder legislativo (balance entre Hacienda y Planeación; los ministerios versus la Controloría; los Secretarios Generales versus los Gerentes o Ministros etc.) los cuales terminan por entorpecer la acción del ejecutivo: el Estado se paraliza y el parlamento, que debería ser la correa de transmisión/ comunicación entre el Estado y la Sociedad Civil no funciona. Esta busca otras formas de hacerse escuchar.

#### D. Estructura inadecuada del Estado.

Para evitar los Ministerios e Institutos "invadidos" por lo político parlamentario y los mecanismos de "balance", los Gobiernos sucesivos contribuyen en tejer la red que envuelve cada vez más al Ejecutivo y lo impide funcionar: un nuevo enfoque, una nueva filosofía, una nueva preocupación, se acompaña invariablemente de la creación de nuevos institutos u organismos, ya sea de coordinación, ya sea de promoción (DAINCO, DRI, PNR). La voluntad del gobierno no puede, bajo las actuales formas de organización estatal y de planificación de la acción gubernamental, ser transmitida a los institutos y ministerios que lo conforman (para un análisis del caso de Brasil refiérese a Bunker, 1984, 1985a, 1985b).

En lo legislativo se vive un proceso similar. Para evitar los foros oficiales de concertación entre Estado y Sociedad Civil (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Cámaras de Representantes y Senado) que han ido perdiendo representatividad por las razones arriba mencionadas, se produce una multiplicación de instancias paralelas de concertación a todos los niveles territoriales y sectoriales (Comités DRI, Consejos de Rehabilitación, Consejos INCORA, CAT's etc).

Aunque son saludables los esfuerzos de abrir espacios de concertación con las fuerzas políticas regionales y locales, valdría la pena reflexionar sobre la considerable atomización que conlleva esta multiplicidad de foros sobre las organizaciones de base. Los pocos cuadros de base dispersan sus esfuerzos para asistir en todos estos eventos, los cuales en la mayoría de los casos no resuelven el problema que se supone debían resolver: el poder de orientación, decisión y control reside en otras instancias. Escapa inclusive a las corporaciones públicas oficialmente encargadas de esta función.

## II LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AMAZONIA COLOMBIANA (principales características)

Históricamente los principales actores ligados al "desarrollo" en la Amazonia han sido actores de la Sociedad Civil: empresarios ligados a las actividades extractivas, explotación de productos legales e ilegales, comerciantes, artesanos, colonos e indígenas. La Sociedad Civil se caracteriza por una fuerte diferenciación interna entre los diferentes actores en cuanto a recursos y poder de intervención. Los actores más poderosos compiten con y hasta cuestionan el poder del Estado. Manejan a menudo técnicas de planificación y modos de organización que les proveen de gran capacidad de adaptación y flexibilidad para obtener los resultados que buscan.

La mayoría de la población conforma el grupo con capacidad de intervención más débil en la Sociedad Civil (comunidades indígenas y colonas, pobres de la ciudad). El acceso restringido a la estructura decisonal regional o local ha llevado a que establecieran alianzas con uno u otro de los actores más poderosos. Bajo esta presión los últimos gobiernos han intentado resolver los problemas sentidos por los más desprotegidos, así como los problemas ambientales surgidos de la presión colonizadora. El poder de actores sociales que no comparten los propósitos de las diferentes instancias gubernamentales representa un obstáculo considerable.

### SEGUNDA PARTE

| TEORICAS Y PRACTICAS | DESDE LA SITUACIONAL | LA PERSPECTIVA | ALGUNAS DE LA | IMPLICACIONES PLANIFICACION |
|----------------------|----------------------|----------------|---------------|-----------------------------|
|----------------------|----------------------|----------------|---------------|-----------------------------|

El análisis anterior parece indicar que la mayoría de las políticas ambientales y sociales actualmente propuestas carecen de viabilidad. Políticas incluso más modestas podrán sólo ser

Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

implementadas si se logran acuerdos básicos al interior del Estado y entre éste y la Sociedad Civil, acerca de una readequación de la estructura del Estado, el modo de organizar su acción, los métodos de planificación, de diseño y evaluación de proyectos y la formación de recursos humanos.

Presento a continuación algunas reflexiones sobre la dirección hacia la cual podrían orientarse estos cambios.

## **I. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL APARATO DE ESTADO**

Tomando en cuenta de que no existe razón para que el tema de la eficacia del Estado esté reservado al FMI, estimo que sería menos costoso desde los puntos de vista social y político de realizar las reformas necesarias ahora (cuando todavía se puede operar una reorganización que mantenga objetivos sociales claros y que permita reubicar a la mayoría de los funcionarios afectados por estas medidas), que en unos años más (cuando se tendrán que enfrentar de lleno los efectos combinados de la política de apertura, de la crisis fiscal y monetaria y de la baja de los ingresos del café). Estos cambios deberían orientarse alrededor de los principios siguientes:

### A. Organización Territorial

Departamentalización de las intendencias y comisarías. Transformar en municipios los corregimientos que lo justifican con base en su importancia como centros culturales, institucionales, productivos o de transformación (refierese a los casos de por ejemplo Puerto Santander, La Chorera, Pedreras en la Comisaría de Amazonas) (Comisaría del Amazonas, 1987; Comisaría de Guainía, 1986).

### B. Simplificación del aparato de Estado

1. Elaborar una estrategia que permite que los enfoques o preocupaciones que dieron vida a DAINCO, PNR, DRI sean transmitidos a las instancias gubernamentales ahora formalmente encargadas de estas tareas: DNP, CORPES, Oficinas de planeación departamentales y municipales, entidades ejecutoras. Para ello se necesita resolver los problemas que aquejan estas entidades y que causaron su no- o malfuncionamiento:

2. Elaborar una estrategia que conduzca a reagrupar por departamentos los institutos descentralizados que contribuyen por su atomización a hacer ingobernable el Ministerio de Agricultura: conformar Institutos Agropecuarios Departamentales, los cuales tendrán a su cargo la acción integral hacia la problemática



agropecuaria departamental. Esto permitiría ofrecer una solución de fondo al problema artificialmente creado de la "coordinación" interinstitucional dentro del sector.

### C. Articulación de los ámbitos de planificación y de decisión a través de la desconcentración.

Desconcentración de poder en los Ministerios e Institutos redefiniendo ámbitos de decisión en los diferentes niveles sectoriales y territoriales: debe clarificarse el tipo de decisiones y los montos que serán de decisión ministerial central, cuáles serán reservados para intervención regional/ departamental y cuáles de ámbito decisional municipal. Esto permitirá articular los ámbitos de decisión y de planificación cuyo divorcio causa ahora la inoperancia en los organismos de planificación. Esto permitirá el montaje de un sistema modular de planificación.

### D. Desconcentración geográfica del personal de gobierno

Desconcentración geográfica de las instituciones y de sus funcionarios: reforzar las oficinas regionales/ departamentales.

Fortalecer los mecanismos de participación de los funcionarios en la gestión institucional.

Estas medidas pueden contribuir a hacer más atractivo el desempeño de funciones públicas en las regiones. Permitiría parar el continuo drenaje de los buenos recursos humanos regionales hacia la Capital.

## **II. CAMBIOS EN LOS METODOS E PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACION Y DE GERENCIA**

La introducción de "planes de desarrollo municipal simplificados" no resuelve el problema de la planificación tradicional, ni el problema de los metodos tradicionales de evaluación de proyectos. El método es el que falla independientemente del tamaño de los planes. Detrás de la discusión metodológica hay una discusión de fondo sobre los paradigmes que orientan las diferentes visiones sobre lo que es la planificación.

Se necesita revisar los métodos y procedimientos de la planificación con base en un examen pragmático de la forma como actualmente se toman decisiones en el aparato publico en sus

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

diferentes niveles. Una reforma en los sistemas de planificación tendría que empezar por la tarea aparentemente simple pero tan compleja que consiste en tratar de mejorar la capacidad de decisión en las instancias decisorias institucionales, municipales y departamentales. Esto implica buscar calificar los debates de las instancias técnicas institucionales, los concejos municipales y asambleas departamentales y formar recursos humanos en las técnicas recientes de planificación y formulación de proyectos.

#### A. Estructura modular de los planes.

La introducción de una estructura modular de los planes que permita una articulación clara entre problemas nacionales, regionales, departamentales, municipales y sus correspondientes planes operativos permitirá obviar la confusión actual alrededor de programas, estrategias, acciones, proyectos que se traslapan de un nivel a otro sin que se establezca claramente las responsabilidades ni los indicadores de medición de la acción. Matus propone los siguientes tipos de módulos: explicativos, de acción, de gestión (Matus, 1989).

#### B. Articulación de los planes operativos y los agendas de los ejecutivos institucionales.

Con base en las ideas de Beer (1982) sobre reducción de variedad en sistemas de información institucionales, se han ido desarrollando en la empresa privada varios modelos de sistemas de control, seguimiento y evaluación gerencial (Khadem & Lorber, 1986). Estos pueden ser útiles para diseñar mecanismos que permitan articular las directrices institucionales con los agendas de los ejecutivos en el sector público. En el Fondo DRI se está llevando a cabo un ensayo para introducir este tipo de mecanismo para aumentar el grado de gobernabilidad de la institución (Fondo DRI, 1989).

#### C. Alternativas para la evaluación de proyectos

Técnicas recientes de evaluación de proyectos hacen uso de los enfoques críticos de investigación operacional y de planificación: técnicas de análisis de problemas, construcción de escenarios, cálculo de riesgo, evaluación multicriterial frente a problemas que sólo se entienden si usamos múltiples criterios, uso del marco lógico para la elaboración de planes operativos, enseñanza de técnicas de negociación para los responsables de proyectos.

Estos nuevos enfoques, que pretenden ayudar a la toma de decisiones en situaciones complejas y cambiantes, no se prestan fácilmente a la computerización, aunque sí son sistematizables: implican detectar y fortalecer la experiencia, la intuición y el arte y capacitar a los hombres y mujeres que tienen que tomar decisiones. La experiencia en el desarrollo de sistemas muestra

que puede ser equivocado y efímero tratar de reducir el papel del hombre/de la mujer en decisiones frente a problemas en sistemas creativos. La vía que se sugiere para mejorar la toma de decisiones en situaciones complejas es capacitar, revalorizar la función pública a través de la descentralización y la desconcentración, estimular la creatividad para generar el compromiso individual e institucional con la solución de los problemas.

Las alternativas se basan en una reconsideración crítica por parte de científicos naturales, ingenieros de sistemas, ingenieros industriales, arquitectos y planificadores, de: a) la interrelación entre conocimiento y acción; b) el tratamiento del conflicto y de la incertidumbre (véase Friedmann, 1979, 1981; Beer, 1982; Checkland, 1983; Jackson & Keys, 1984; Matus, 1985, 1987a, 1987b, 1988, 1989). Un fenómeno que fue precedido por las reflexiones de Gramsci, Sartre, Habermas, Mannheim y que está interrelacionado con los enfoques que se dieron en las ciencias sociales (Freire, 1974; Fals Borda, 1978).

Los principales aportes de estas corrientes (que recuperan críticamente los avances positivos de la planificación normativa tradicional) se sitúan en el campo de la toma de decisiones en sistemas complejos, decisiones que se requieren para resolver problemas. Enfatizan por lo tanto el análisis de problemas (Ackoff, 1983) cuya tipología tratan de elaborar (Matus, 1985, 1988, 1989; Jackson & Keys, 1984). Tratan el proyecto (o lo que Matus llama la "operación") como un modelo de solución a problemas. Como cada solución, si realmente lo es, genera cambios y reacciones que pueden constituir nuevos problemas, el proceso de evaluación debe ser continuo y consistente desde la evaluación ex-ante, durante la marcha y ex-post.

A partir de la definición de proyecto y del "buen" proyecto trataremos de presentar algunos elementos de un enfoque alternativo en algunos casos, complementario en otros para la evaluación de proyectos.

### 1. El proyecto.

Un proyecto es la aplicación de un conjunto de recursos (de los cuales algunos son escasos) para llevar a cabo acciones que produzcan resultados, efectos y impactos que resuelven o contribuyen a resolver (un aspecto de) un problema, dentro de un tiempo limitado y bajo unidad de mando (responsabilidad definida).

Un buen proyecto es un proyecto que resuelve un problema importante.

Entre varias alternativas de proyectos la mejor es la que resuelve el problema haciendo uso más eficiente de los recursos escasos del actor social que enfrenta el problema (el que toma decisiones).

## 2. El concepto de problema.

De acuerdo a Russell Ackoff (citado por Jackson & Keys, 1984) las condiciones necesarias y suficientes para la existencia de un problema son:

- que haya por lo menos una persona (el que toma decisiones);
- que ésta tenga una idea sobre la situación deseada (imagen objetiva);
- que existan por lo menos dos alternativas distintas de acción posibles, con distinta eficiencia, y que tengan posibilidad de llegar a la situación objetiva;
- un estado de duda respecto a la mejor alternativa;
- un contexto del problema (Ackoff citado por Jackson & Keys, 1984).

Para Matus un problema es una situación juzgada insatisfactoria por un determinado actor social (individuo o institución). Generalmente no toda insatisfacción sentida por un actor dado se externaliza como un problema: esto depende de su ideología, sus normas, de las posibilidades que ve de transformar una situación dada (Matus introduce en este contexto los conceptos de mapa valorativo de problemas y de espacio direccional).

Matus distingue problemas concretos (hechos o circunstancias que se oponen a una norma, un objetivo) de problemas cognoscitivos (falta de conocimiento). Distingue además las siguientes categorías de problemas (Matus, 1988).

- a. problemas estructurados (se producen en sistemas mecánicos, sistemas que siguen leyes)/ problemas cuasi-estructurados o no estructurados (pertenecen a sistemas creativos, sistemas que solo siguen leyes parcialmente y por lo contrario generan nuevas).
- b. problemas normativos (que resultan de la tensión entre lo que es y lo que debe ser)
- c. problemas estratégicos (resultan de la tensión entre lo que debe ser y lo que puede ser)
- d. problemas tácticos (tensión entre lo que realizo hoy y lo que puede realizar hoy)
- e. problema histórico (como fue/ lo que pudo haber sido)
- f. problema actual (tensión entre realidad actual y una norma)
- g. problema potencial (tensión entre norma y tendencia)

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

h. problema terminal (el que siente la población directamente afectada)

i. problema intermedio (el que se siente en las instituciones responsables de enfrentar problemas de la población).

Van Gigch propone distinguir dos maneras de abordar problemas desde el enfoque de sistemas. Habla de mejoramiento de sistemas cuando el actor que analiza un problema acepta los parámetros establecidos (no cuestiona **la razón de ser** del sistema) y su propósito es sólo hacer funcionar mejor el sistema tal como se presenta. Habla de diseño de sistemas cuando el actor decide cuestionar los parámetros establecidos y por tanto **cuestionar la razón de ser** del sistema existente (o la manera en la cual se formula el problema en la actualidad): esta reflexión implica construir una nueva problematización y por tanto rediseñar un sistema dado (Gigch van, 1987).

Jackson & Keys (1984) proponen precisar la clasificación la clasificación de problemas de acuerdo al tipo de sistemas en el que se produce el problema y de acuerdo a la naturaleza del que toma decisiones: si existe unidad de criterios llaman al grupo que decide "unitario". Si existen varios actores que deciden o varios puntos de vista en un grupo determinado lo denominan "plural".

Tipología de problemas de acuerdo a Jackson & Keys (1984)

|                           | contexto en que se produce un problema |                    |
|---------------------------|--|--------------------|
| actor que toma decisiones | sistemas simples                       | sistemas complejos |
| único                     |  |                    |
| plural                    |  |                    |

De acuerdo con estas apreciaciones se podría aplicar mecanismos clásicos de evaluación de C/B a obras simples de infraestructura,

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

siempre y cuando se complementan con el análisis de otros aspectos de problema, y trabajando con escenarios. Aplicar el C/B tradicional en los demás tipos de proyecto no aportaría criterios de decisión fiables ni suficientes.

### 3. Recursos escasos.

Recursos escasos son: **tiempo, poder, recursos organizativos, experiencia individual e institucional, conocimiento, espacio, recursos naturales, recursos económicos.**

**En todo problema existe una escasez relativa de recursos. El mejor proyecto es el que resuelve un problema importante haciendo uso eficiente del recurso más escaso.**

### 4. Criterios de evaluación de proyectos.

Matus propone la siguiente metodología para evaluar proyectos:

Se realiza un análisis situacional del problema (ver para ello Matus, 1980, 1985, 1987a, 1988, 1989). Se delinearán escenarios posibles y probables de acción (incluyendo escenarios respecto a variantes y opciones). Se responde a las siguientes preguntas con relación al proyecto, para cada escenario:

- Eficacia: ¿resuelve el problema en sus aspectos centrales?
- Eficiencia: ¿cómo es la relación recursos escasos (poder, tiempo, recursos organizacionales o individuales, recursos naturales, conocimiento)?
- Potencia: ¿En qué medida se afecta el problema?
- Sensibilidad: ¿Cuál es la dependencia del proyecto de variantes es decir de eventos no influenciados por el actor que planifica?
- Equidad: ¿de qué manera se distribuyen los costos y los beneficios entre varios actores implicados en el problema?
- Representatividad: ¿Responde a las aspiraciones de cuales actores sociales?
- Postergabilidad: ¿Cuál es el costo de postergarlo?
- Madurabilidad: ¿Ofrece resultados en cuánto tiempo?

- Costo social: ¿Es exigente en recursos naturales, fortalece la autonomía social, cultural?
- Balance de potencia: ¿Cómo es el intercambio de problemas que genera el proyecto?
- Balance político: ¿La aplicación de poder que requiere generará más o menos poder?
- Balance cognoscitivo: ¿El proyecto generará conocimiento?
- Balance económico: ¿Es rentable en terminos económicos, financieros?
- Balance organizativo: ¿Es acumulador de capacidades organizativas?

Con base en un sistema de puntaje se puede establecer un encadenamiento de proyectos prioritarios. Los criterios que definen la selección de proyectos deben ser reflejados en los diseños de proyectos. Estos indicadores permitirán guiar la toma de decisiones de los responsables de proyecto durante la marcha y para la evaluación ex-post. Los indicadores síntesis podrán alimentar el sistema de rendición y petición de cuentas tanto al nivel gerencial interno, como al nivel de las relaciones externas de la institución (Matus, 1989).

#### D. Cambio de enfoque en el tratamiento del espacio

Son múltiples los sistemas de zonificación y subregionalización. Existen desde todos los puntos de vista: criterios agro-biologicos, agro-ecológicos, culturales étnicos, históricos, politico-administrativos, capacidad de atención institucional etc.,. En ejercicios recientes de planificación regional se ha producido una tendencia a querer introducir un sistema unificado de regionalización, indicando cual debe ser el sesgo principal para la tipificación y clasificación del espacio (vease los intentos del proyecto URPA-FAO). De hecho, equipo de planificación que se respecta inicia su trabajo proponiendo una regionalización, con base en criterios más científicos que los que se estan usando hasta el momento. Estas propuestas de homogeneización parecen descartar la posibilidad de que las multiples regionalizaciones manejadas por las instituciones o organizaciones de base tuvieran algún fundamento y sentido.

El problema no reside en la multiplicidad de formas de regionalización manejadas por las diferentes instituciones en el país. El problema reside más bien en que muchas instituciones han confundido lo que al nivel analítico puede ser una forma útil de concebir el espacio, por que responde a sus fines institucionales (por ejemplo la zonificación por microcuencas de INDERENA), con

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

una noción operativa del espacio. Esto explica el fracaso de la planificación por cuencas, o en los distritos DRI (¿Quién era el representante de la cuenca del Magdalena? del distrito DRI?). Las propuestas de nuevas regionalizaciones corrieron la misma suerte en la medida que incurrieron en la misma confusión.

Por razones analíticas se pueden generar las zonificaciones que se quieren (siempre y cuando efectivamente sean útiles a la institución que los desarrolla), pero no se pueden traducir en terminos operativos, ya que hay que tener en cuenta la manera en la cual se produce y reproduce la estructura de poder local o regional. En muchos casos, y más ahora con el proceso de descentralización, esto implicará para las instituciones gubernamentales trabajar al nivel operacional con la regionalización político-administrativa.

Desde la perspectiva de la planificación situacional, la llamada disciplina de planificación regional carece de objeto: los problemas de planificación en la región pueden tener temas distintos, pero su carácter no difiere de los que se plantean al nivel nacional. Una recuperación crítica de los análisis geopolíticos permitirá articular de manera mucho más productiva las nociones de poder y espacio y así generar un discurso geopolítico civil que permita verificar la viabilidad de los planes en los diferentes niveles de la estructura política-administrativa.

### **III. POLITICA DE INVESTIGACION Y DE RECURSOS HUMANOS PARA GERENCIAR EL CAMBIO.**

#### A. Política de investigación

Para gerenciar los cambios propuestos se necesita fortalecer los intentos de implementar políticas de investigación dirigidos a problemas sentidos por la gran mayoría de la población. Los demás estudios pueden ser interesantes para los que los proponen, pero el país carece de recursos investigativos suficientes (investigadores, recursos institucionales, fondos, materiales) para llevar a cabo todos las investigaciones en curso. En este sentido se debería dar curso a la propuesta contenida en el documento: "Elementos para una política de investigación en la Amazonia Colombiana" elaborado por el Comité asesor de Colciencias (CONIA) (CONIA,1986), el cual propuso una reorientación de la investigación a partir del análisis de los problemas centrales vividos en la Amazonia Colombiana por los grupos poblacionales mayoritarios y por las instituciones deseosas de contribuir a solucionar sus problemas.



Esto implica recuperar los aportes de las corrientes críticas de investigación operacional, lo que podría permitir superar la tradicional disyuntiva en terminos de investigación básica o aplicada: se necesita formar profesionales que sépan analizar y resolver problemas en los sistemas creativos complejos.

## B. Formación de recursos humanos para gerenciar el cambio

1. Reforma en la orientación de la formación de administradores públicos. La ESAP debe producir los cuadros políticos-técnicos capaces de dar sentido a la Reforma Constitucional.

La reforma curricular debe contemplar: métodos recientes de planificación, introducción a la reflexión estratégica, análisis político, organización de la agenda del dirigente, técnicas de negociación, técnicas de análisis de problemas, técnicas de investigación operacional (enfoques críticos), enfoques recientes en el tratamiento de la información, sistemas de control y seguimiento gerenciales en el sector público.

2. La entrada a la carrera administrativa de funcionarios no capacitados para gerenciar el cambio puede constituir un freno para las futuras reformas: la condición para acceder a la carrera administrativa debe condicionarse a la obtención de diplomas relacionados con las nuevas materias.

La permanencia en la carrera administrativa (cuyo objeto ha sido desvirtuado, ya que bajo su amparo se han ido conformando centros de incompetencia y burocracia) debe condicionarse a la progresión intelectual-práctica de los que aspiran a ella.

3. La identificación de facultades/ departamentos o profesores individuales capaces de formar los profesionales de las ciencias naturales y sociales que necesita el Estado de mañana: menos normativos y más creativos, menos contemplativos y más enclenados a resolver problemas, especialmente de los grupos más desfavorecidos. Crear un sistema de practicas remuneradas que permite interesar futuros profesionales al trabajo al servicio del Estado.

4. Para que el Estado no sea la ultima fuente de empleo a la que se recurre, crear condiciones laborales e intelectuales que generen interés para la vinculación de funcionarios del nivel requerido.

5. Reorientar los cursos de capacitación que el Estado organiza para las organizaciones de base: los contenidos actuales

transmiten a las organizaciones formas de planificar y estructuras organizativas que han conducido a la actual crisis en la intervención del Estado.

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

## REFERENCIAS

- Ashby, W. Ross  
1977 Introducción a la cibernética. Buenos Aires.  
Ed. Nueva Visión.
- Ackoff, Russell  
1983 El arte de resolver problemas. Mexico. Limusa.
- Beer, Stafford  
1982 Decisión y control. Mexico: Fondo de Cultura  
Económica. (Orig. 1966).
- Bertalanffy, Ludwig von  
1986 Teoría General de Sistemas. Mexico: Fondo de  
Cultura Económica. (Orig. 1968).
- Bol, Dick  
1982 Ekonomen en armoede. Amsterdam: van Genneep.
- Bourne, Richard  
1978 Assault on the Amazon. London: Victor  
Gollancz.
- Bunker, Stephen C.  
1984 "Modes of Extraction, Unequal Exchange, and  
the Progressive Underdevelopment of an Extreme  
Periphery: the Brazilian Amazon, 1600-1980".  
In: American Journal of Sociology, 89 (5):  
1017-1064.
- 1985a Underdeveloping the Amazon: Extraction,  
Unequal Exchange and the Failure of the  
Modern State. Urbana: University of Illinois  
Press.
- 1985b Misdirected Expertise in an Unknown  
Environnement. In: Change in the Amazon  
Basin. Manchester: Manchester University  
Press.
- Checkland, Peter  
1983 "O.R. and the Systems Movement: Mappings and  
Conflict". In: Journal for Operational  
Research, Vol. 34. No 8. pp. 661-675.

COLCIENCIAS/ CONIA

**Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

- 1986 Elementos para una política de investigación en la Amazonia Colombiana. Mimeo. Bogotá.  
Comisaría del Amazonas/ DAINCO/ DNP
- 1987 Elementos para una estrategia de desarrollo en la Comisaría Especial del Amazonas 1987-1990. Leticia.  
Comisaría de Guainia/ DAINCO/ DNP
- 1986 Orientación para la formulación de una estrategia de desarrollo en Guainia. Puerto Inirida.
- Fals Borda, Orlando
- 1978 "Por la praxis: el problema de cómo investigar la realidad para transformarla". En: Crítica y Política en Ciencias Sociales. Memorias del simposio mundial de Cartagena, tomo I. Bogotá: Punta de Lanza.
- Freire, Paolo
- 1974 Pédagogie des opprimés. Paris: Maspéro.
- Friedmann, John & Weaver, Clyde
- 1979 Territory and Function. Berkeley: University of California Press.
- Friedmann, John
- 1979 The Good Society. Cambridge: MIT Press.
- 1981 Retracking America. Emmaus: Rodale Press. (Orig. 1973).
- 1987 Planning in the Public Domain. Princeton: Princeton University Press.
- Fundación Amigos de los Llanos de Colombia
- 1988 Bogotá y los Llanos. Bogotá.
- Gigch, John P.
- 1987 Teoría General de Sistemas. Mexico: Trillas.
- Gramsci, Antonio
- 1975 Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. Mexico. Juan Pablos Editor.
- INDERENA/ SCP
- 1987 Ecodesarrollo II, Ecología y Planificación. Bogotá: Inderena y Sociedad Colombiana de Planificación.
- Jackson, Michael and Keys, P.

- 1984 "Towards a System of Systems Methodologies".  
In: Journal of the Operational Research  
Society. Vol. 35. No.6. pp. 473-486.
- Jackson, Michael C.  
1985 "Social Systems Theory and Practice: the Need  
for a Critical Approach". In: International  
Journal General Systems. Vol. 10. pp 135-151.
- Khadem, Riaz & Lorber, Robert  
1986 One Page Management. New York.
- Matus, Carlos  
1972 Estrategia y plan. Mexico: Fondo de Cultura  
Economica.
- Matus, Carlos  
1980 Planificación de situaciones. Mexico: Fondo  
de Cultura Economica.
- Matus, Carlos  
1982 Política y plan. Caracas: IVEPLAN.z
- Matus, Carlos  
1985 Planificación, libertad y conflicto. Caracas:  
IVEPLAN.
- Matus, Carlos  
1986 Juegos. Caracas: IVEPLAN.
- Matus, Carlos  
1987a Adios Señor Presidente. Caracas: Pomaire.
- Matus, Carlos  
1987b "Planificación y gobierno en sistemas de baja  
governabilidad". En: Seminario  
Internacional de Economía Campesina.  
Bogotá: Fondo de Desarrollo Rural  
Integrado.
- Matus, Carlos  
1988 Política, Planificación y Gobierno. Edición  
restringida. Washington.
- Matus, Carlos  
1989 Planificación situacional. Guía del profesor.  
Fundación Altadir. Caracas.
- Poulantzas, Nicos  
1968 Pouvoir politique et classes sociales. Paris:  
Maspero.

- 1974 Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui. Paris: Seuil.
- PRORADAM
- 1979 La Amazonia Colombiana y sus recursos. Bogotá: IGAC.
- Sartre, Jean Paul  
1943 El ser y la nada. Mexico.
- Vidart, Daniel  
1986 Filosofía ambiental, epistemología, praxiología, didáctica. Bogotá: Nueva America.
- Vliet van, Geert  
1980 Algunos problemas metodológicos y teóricos en el estudio de la relación Estado y Economía, tesis de maestría, Amsterdam.
- Vliet van, Geert  
1987a "Perspectivas de la economía campesina en la Amazonia Colombiana en el contexto nacional e internacional" . En: Seminario Internacional sobre Economía Campesina. Bogotá: Fondo de Desarrollo Rural Integrado.
- Vliet van, Geert  
1987b "Ecología, política y planificación". En: INDERENA/ SCP, Ecodesarrollo II. Bogotá: INDERENA/ SCP.
- Vliet van, Geert  
1988 Planificación en la Corporación Araracuara y en la Amazonia Colombiana: reflexiones sobre un itinerario. Mimeo. Bogotá.
- Vliet van, Geert  
1989 Eco and Ethnodevelopment, Geopolitics and Situational Planning: Perspectives for an Alternative Discourse and Praxis in Amazonia. In: INTERCIENCIA nov/dic/VOL.14/ no 6. Caracas.