



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 135-148

Apoyo al desarrollo rural en Vietnam: un caso de investigación-acción

Francisco AMADOR HIDALGO *

1. Introducción

Desde hace dos años un equipo de profesores de **INSA-ETEA**¹ se encuentra realizando un proyecto de cooperación al desarrollo en Vietnam, en colaboración con la ONG Acción, Intercambio y Desarrollo de Asia (**AIDA**) y cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (**AECI**)². Las actividades que se realizan en el mismo se ejecutan siguiendo un plan a siete años y tienen por objetivo general contribuir a mejorar las condiciones

* Profesor de la Facultad de CC. EE. (ETEA) y responsable del proyecto que se describe.

¹ El equipo de profesores bajo la dirección del autor del artículo es el siguiente: Gaspar Rullán, Lorenzo Estepa, Patricia Sneesby, Alfonso Carlos Morales, Manuel Cabanes, Mercedes Ruiz Lozano, Luis Amador, Pilar Tirado.

² La AECI ha cofinanciado los proyectos de AIDA e INSA-ETEA durante los años 2001, 2002 y 2003. Sin su colaboración este proyecto no existiría.

de vida en las áreas rurales de Vietnam. Quizás, el aspecto más original e interesante de este proyecto es su carácter global. No se trata de una actuación concreta tangible –como mejorar una carretera o construir un hospital rural–, sino que desde su concepción se plantea la necesidad de contemplar todo lo necesario para que una realidad rural determinada cambie y mejore.

El objetivo de este trabajo consiste en describir esta experiencia de cooperación al desarrollo. En primer lugar se analiza la filosofía que inspira la actuación. En segundo lugar se describe cómo se ha puesto en práctica esta perspectiva para unas determinadas circunstancias sociales y culturales. En tercer lugar se formulan las actuaciones que van a desarrollarse próximamente.

2. Una cuestión previa: la filosofía que impregna al proyecto

2.1. Un enfoque de la cooperación al desarrollo: enseñar a pescar

La observación y reflexión, durante bastante tiempo, de la dura realidad de las zonas rurales de los países empobrecidos –como Vietnam en este caso, pero también la de algunos países latinoamericanos, o muchas áreas del África Sub-Sahariana– nos ha llevado a la conclusión de que muchos de los problemas de estos países no se circunscriben a una parte concreta del país, sino que son generales y afectan a altísimos porcentajes de su población. En este contexto parece pertinente plantearse: ¿por qué resulta tan difícil cambiar este tipo de realidad? ¿por qué se avanza tan despacio en la resolución de los problemas?

Una posible respuesta a las preguntas anteriores, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, sería que, en general, se necesitan enfoques más globales que los llevados a cabo hasta ahora por algunas ONGD. Enfoques que coordinen las acciones de todos los agentes implicados. Precisamente uno de los problemas básicos del desarrollo en los países del Sur se encierra en la famosa frase *más importante que dar pescado a la gente, es enseñarles a pescar*. Los términos de esta frase resumen dos enfoques diferentes en la aproximación al problema del desarrollo en los países del Sur (Tabla 1).

TABLA 1
Enfoques en la cooperación al desarrollo

	<i>DAR PESCADO</i>	<i>ENSEÑAR A PESCAR</i>
Perspectiva de la actuación	Local (enfocada)	Global (enfocada y generalista)
Tangibilidad de la actuación	Visualizable y tangible	Intangible e impreciso
Impacto (a nivel espacial)	Reducido	Amplio
Enfasis de los proyectos	Cumplimiento de objetivos	Transferencia de procesos
Impacto (a nivel temporal)	Corto plazo	Largo plazo
Previsibilidad de la actuación	Previsible y concreta	Imprevisible e inconcreta

Fuente: elaboración propia.

Por una parte se encuentra el enfoque de algunas ONGD que basan su actuación en proyectos muy concretos, de hacer algo específico, normalmente con visibilidad material (hospitales, pozos, creación de una pequeña empresa, micro créditos, etc.), que beneficia a un grupo de personas, en términos relativos reducido, en un espacio también muy reducido. Este enfoque, “proyectos por objetivos”, corresponde, a nivel global, a la visión de “dar pescado” y se presenta con mayor intensidad cuanto más pequeñas son las ONGD.

Entre los inconvenientes de este enfoque puede señalarse los reducidos efectos de cada proyecto individual: sólo se puede lograr un impacto en el problema global de un país o de una región, a base de sumar innumerables de estos proyectos individuales. Por tanto para conseguir un impacto satisfactorio se requerirían tantos proyectos, que simplemente no existen. A esta conclusión se llega con un análisis temporal de lo que ha sucedido en las últimas décadas. En ese período de tiempo, el esfuerzo y dinero que se ha canalizado a través de ONGD ha sido considerable. Sin embargo los resultados obtenidos no han sido los esperados y deseados. Esto no significa que la actuación de las ONGD sea inútil, sino más bien que *hace falta algo más* (“enseñar a pescar”) y que los proyectos individuales de las ONGD serían tanto más provechosos en la medida en que estuvieran insertados en el contexto más amplio de los proyectos de “enseñar a pescar”. Desgraciadamente la escala de impacto de los proyectos también es relevante, y proyectos con impacto muy localizado, aunque respondan a una orientación

diferente en su propio ámbito, cuando se ponen en el contexto del problema global de un país, equivalen a “*dar pescado*”.

El enfoque de cooperación que hemos denominado “enseñar a pescar” implica un “proyecto por procesos”³. En este caso el énfasis no está tanto en obtener resultados “materiales” inmediatos sino en generar procesos internos en el país de que se trate, a un nivel geográfico amplio, preferiblemente nacional, gestionados localmente para obtener esos resultados materiales a gran escala y donde hagan falta. Lógicamente no se puede obviar la existencia de dificultades en este enfoque:

- resulta mucho más impreciso,
- no se puede definir a priori todo lo que va a ocurrir, pues muchos aspectos del proyecto se formulan a lo largo de la vida del mismo,
- los períodos de tiempo implicados son más largos,
- son mucho más difíciles de diseñar y gestionar y
- tienen que diseñarse muy a la medida del país concreto de que se trate.

Aunque este segundo enfoque de la cooperación al desarrollo es mucho más infrecuente, resulta absolutamente vital, entre otras cosas, para salir del estado de estancamiento en el que parece haber entrado el desarrollo en el Sur y la cooperación al desarrollo del Norte en su empeño por ayudar a cambiar esa realidad.

2.2. La transferencia de la experiencia

Otro elemento a considerar en el problema del desarrollo de los países del Sur, que también es necesario tener en cuenta para entender la filosofía de este proyecto, es su nivel de transferibilidad: hasta qué punto es posible trasladar directamente a esos países las enseñanzas que los países del Norte han obtenido analizando sus propios procesos de desarrollo y el de las áreas más desfavorecidas dentro de su ámbito geográfico. Nuestra opinión es que no es posible. Los conocimientos y las enseñanzas que se tienen de las actuaciones que se llevan a cabo en las zonas desfavorecidas de los países del Norte, implican la existencia de unas determinadas “condiciones favorables”

³ Véase en este mismo número de RFS el artículo de Gabriel Ferrero que trata extensamente este tema.

de partida, condiciones que rara vez están presentes en los países del Sur. En el caso de los países del Sur se requiere un enfoque de su desarrollo en diversas fases:

- **Fase específica: generación de unas mínimas condiciones favorables.** El contenido de la primera fase tiene que ser muy específico de cada país concreto, pues se trata de transformar las “condiciones desfavorables de partida” en “condiciones favorables” y, como es natural, esto dependerá de cada caso.
- **Fase genérica.** La segunda fase puede incluir más elementos comunes a los problemas de desarrollo de áreas desfavorecidas en general.

3. Dimensiones metodológicas del proceso de cooperación

La generación de procesos de desarrollo en países como Vietnam requiere la adopción de una serie de requisitos que configuran una metodología de actuación. Entre las principales dimensiones consideradas pueden destacarse las siguientes:

- Una **estrategia global de actuación** lo suficientemente estructurada como para que pueda guiar el proceso, y al mismo tiempo lo suficientemente flexible como para que a lo largo del camino el proceso se pueda auto-definir, perfeccionar y fortalecer.
- Una filosofía de **colaboración con las instituciones del país**. El proyecto pretende colaborar con el Gobierno, distintas Administraciones e instituciones vietnamitas en la creación de un entorno favorable al desarrollo de las zonas rurales del país. Como puede verse, este objetivo implica colaborar a que los vietnamitas puedan crear, ellos mismos, las condiciones necesarias para que la gente se pueda ayudar a sí misma a salir del estado de pobreza en el que se encuentran.
- Incorporar el **nivel local de decisión** a los procesos de toma de decisiones. No hay verdadero desarrollo sin participación de los implicados. Esta dimensión ascendente se combina desde una aspiración por lograr un impacto nacional. Por tanto el proyecto actúa simultáneamente y se articula a nivel nacional, provincial, distritos y comunas.
- Propiciar un **fortalecimiento institucional**. Se requiere fortalecer instituciones existentes y crear otras nuevas que den soporte e impulso a los procesos.

- **Preparar el capital humano en el área específica** en la que se quiere generar el proceso. En el caso de procesos de desarrollo, el número de áreas en las que se debería incidir puede ser muy amplio. No obstante conviene tener en cuenta que no se requiere necesariamente un actuación simultánea.
- **Determinado capital humano ha de ser considerado como un factor estratégico** dado su papel “clave” desde el punto de vista de gestión de los procesos.
- Valorar por igual los **procesos formales e informales** que surjan en la gestión interna del proyecto.
- El proyecto pretende ser sinérgico con los esfuerzos del gobierno y la Administración del país, por una lado, y aspira a **integrar procesos** de creación de capital humano con procesos de transformación de la realidad, por otro.
- **Un amplio horizonte temporal.** El proyecto comenzó en el año 2001. Está por lo tanto terminado su segundo año de vida. Desde 2001 hasta 2004, el énfasis se pondrá en fortalecer las cooperativas agrarias para mejorar así las condiciones de partida de las zonas rurales y poder llevar a cabo desde el 2004 al 2007, actividades de desarrollo rural propiamente dicho.
- Una **estrategia de implantación paulatina**, lo que supone la aplicación a un territorio como experiencia piloto. Las autoridades vietnamitas competentes han designado una provincia piloto, la provincia de Thai Nguyen, situada a unos 80 Km. al norte de Hanoi. La idea de actuar en una provincia piloto, además de a nivel nacional, es doble. Por una parte se pretende generar los procesos necesarios de ligazón entre el nivel nacional y el provincial para que el impacto en todo el país sea posible. Se trata también de comprobar que la lógica y la teoría que hay detrás del proyecto funcionan. La doble razón señalada anteriormente, es la misma que ha hecho que las autoridades de la provincia de Thai Nguyen hayan designado a su vez, dentro de la provincia, dos distritos piloto, Pho Yen y Don Gy y dos comunas piloto dentro de cada distrito. Finalmente estas pruebas piloto tienen también gran importancia como proceso de aprendizaje social.

4. Una aplicación a un proyecto de cooperación en la realidad vietnamita: entorno socioeconómico e institucional

4.1. La situación del medio rural en Vietnam como punto de partida⁴

Vietnam es un país eminentemente rural. El 80% de su población vive en esas zonas: más de 60 millones de personas. Que esa considerable cantidad de gente encuentre la vía hacia una vida digna, sin necesidad de tener que emigrar a las grandes ciudades, es en el caso de los países de Asia, con una densidad de población muy alta, más imperante que en otras partes del mundo. Ahora bien, las condiciones de partida en Vietnam son muy difíciles para emprender ese camino hacia el desarrollo de manera inmediata. Los siguientes indicadores pueden servir para entender esta dificultad:

- **Un contexto institucional de una economía en transición.** Este entorno económico supone inexperiencia en un sistema de libre mercado (predominio de producción para autoconsumo, falta de canales de distribución, ausencia de mercados o existencia de mercados muy poco desarrollados,...) y un déficit considerable de formación en el capital humano con habilidades en gestión de empresas agrarias.
- **Minifundismo en el ámbito agrario.** La mayoría de las explotaciones agrícolas en Vietnam son de tamaño minúsculo (1.800 m² de media dispersos en varias parcelas. Junto a esta situación hay que considerar las escasas posibilidades de acción de los campesinos actuando individualmente.
- **Escasa diversificación de las actividades en el entorno rural,** a pesar de la progresiva reducción del peso de la actividad agraria en el conjunto de los sectores económicos.

4.2. La red de instituciones implicadas en el proyecto

Todo proyecto de cooperación genera una red de relaciones institucionales tanto en la parte cooperante como en el ámbito del país receptor de la ayuda. En este ámbito resulta fundamental el apoyo de instituciones locales

⁴ Una visión más completa de la situación socioeconómica vietnamita puede verse en G. RUL-LÁN, (2002), "Vietnam en busca de una tercera vía", *Revista de Fomento Social*, nº 227, julio-septiembre, pp. 435-471.

que asuman diversos papeles en las diversas fases de su desarrollo. En el caso del proyecto que nos ocupa existen instituciones directa o indirectamente implicadas. Por un lado, pueden distinguirse cinco instituciones básicas vietnamitas directamente implicadas en el proyecto, hasta este momento:

- People's Aid Coordination Committee (PACCOM), organismo semi-estatal que coordina toda la ayuda externa de ONGD en Vietnam.
- El Departamento de Política Agrícola y Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD).
- La Universidad Agrícola Número 1 de Hanoi (HAU).
- El People's Committee de la provincia: son las autoridades provinciales.
- La Universidad Agrícola y Forestal Número 3, localizada en la ciudad de Thai Nguyen (TUAF).

Las tres primeras instituciones básicas corresponden al nivel nacional mientras que las otras dos últimas instituciones corresponden a la provincia piloto de Thai Nguyen.

Por otro lado, se pueden mencionar como instituciones y organismos indirectamente ligados al proyecto los siguientes:

- Centro de extensión agraria de la provincia piloto.
- El Consejo de Cooperativas de la provincia.
- El Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de la provincia.
- El Centro para la Pequeña y Mediana Empresa.
- Las autoridades de los distritos piloto de Pho Yen y Don Gy.
- Las autoridades de las cuatro comunas piloto.
- Las cooperativas situadas en las comunas piloto.

Por parte de la cooperación española son dos las instituciones que colaboran en la cofinanciación de este proyecto, aunque es una sola, INSA-ETEA, la que lo ejecuta. Mientras AIDA cofinancia el proyecto a nivel nacional, INSA-ETEA lo cofinancia a nivel provincial. La AECI es el organismo de cooperación española que hace posible que el proyecto se lleve a cabo.

Además de esta red de instituciones preexistentes, se han constituido

organizaciones específicas para el proyecto. En efecto, para lograr un impacto nacional, hay ciertos aspectos, como es el caso de la formación en gestión de cooperativas agrarias, para los que se ha diseñado una estructura organizativa que alcanza a todo el país y un esquema de funcionamiento, basado en la formación de formadores: se ha fundado el Centro para la Investigación y Formación en Gestión de Empresas Agrícolas y Desarrollo Rural, en el que la Universidad Agrícola de Hanoi actúa como centro coordinador. Además se están creando en otras provincias cuatro centros más equivalentes al de Hanoi, ligados a las demás Universidades Agrícolas del país, sobre las que la HAU actúa como universidad rectora. En concreto se están creando centros en la provincia piloto de Thai Nguyen, Hue, Cantho y Ho Chi Minh City. Los profesores de las universidades de estas provincias se reúnen en Hanoi y reciben la formación que luego ellos se encargan de difundir a nivel provincial y regional.

5. Desarrollo del proyecto en dos fases

Cómo ya indicamos en el apartado introductorio, para facilitar la transferencia de la experiencia se articuló el proyecto en dos fases: una, para mejorar las condiciones de partida del medio rural, y otra destinada a facilitar el desarrollo rural propiamente dicho. En cada una de ellas se ha insistido en una serie de aspectos.

5.1. Primera fase: Creación de unas condiciones de partida más favorables

Dadas las condiciones de partida de las zonas rurales de Vietnam, que se han descrito antes brevemente, la idea clave, en esta primera fase, consiste en el **fomento y fortalecimiento de cooperativas agrícolas** con formación suficiente en gestión empresarial, como para que puedan dar respuesta, en el marco de la economía de mercado, a los problemas que los campesinos encuentran difícil resolver individualmente⁵. Para ello se requiere:

- Capital humano formado en gestión de cooperativas agrarias.
- Una estrategia de actuación sobre cooperativas agrarias que implique tanto aspectos legislativos y normativos como aspectos de formación.

⁵ De hecho el cooperativismo constituye uno de los instrumentos para liberalizar progresivamente la actividad económica del país (RUL-LÁN, 2002).

- Una estrategia y una organización a nivel nacional para la formación en gestión de cooperativas agrícolas en todo el país (formación de formadores y una Red Nacional de Centros de Formación en Gestión de Empresas Cooperativas Agrarias)⁶.
- Una organización adecuada que implique tanto a instituciones públicas como privadas, trabajando coordinadamente.
- Materiales adecuados para la formación en gestión de cooperativas agrarias a distintos niveles.
- Puesta en marcha de procesos de formación, planificación, implantación y evaluación, gestionados internamente.
- Incorporación de los niveles locales: distritos y comunas al proceso de formación.
- Integración a nivel local de los procesos de formación con otros destinados a mejorar las condiciones físicas, infraestructuras, etc.; y la transformación y comercialización de la producción.

Este fomento y fortalecimiento de las cooperativas agrarias se ha hecho operativo a través de dos estrategias: una estrategia de formación, y una serie de actuaciones colaterales a nivel de infraestructura de la zona y de mejora de otros procesos de gestión.

La estrategia de formación ha sido diseñada conjuntamente con instituciones vietnamitas que son hoy las encargadas de su aplicación a todos los niveles. En dicha estrategia se contemplan dos niveles de formación. Por un lado, formación profesional destinada a los gerentes de cooperativas actuales y a los miembros de las cooperativas. Por otro, formación universitaria destinada a los futuros gerentes de las cooperativas. A su vez, se han distinguido tres niveles geográficos:

- **Nivel nacional.** Se fundamenta en un esquema de formación de formadores mediante el cual profesores de distintos centros de todo el país acuden a Hanoi para recibir formación que luego repetirán ellos en sus provincias de origen; y en la creación de una red nacional de centros para la formación en gestión de cooperativas agrarias.

⁶ Sobre la situación del cooperativismo en Vietnam puede verse el trabajo VARIOS, (1999), *Agricultural Co-operatives and Policy Issues in Japan and Vietnam*. Proceedings of the 2nd Joint Workshop at Faculty of Economics and Rural Development, Hanoi, Agricultural University and HAU-JICA ERCB Project Office.

- **Nivel provincial.** Basado en la formación de formadores de profesores de centros de ámbito provincial y de representantes de diversas instituciones provinciales. También incluye la formación de gerentes de cooperativas.
- **Nivel local.** Se fundamenta en la formación de miembros de cooperativas y de las comunas en general. En este caso la formación incorpora no sólo temas relacionados con las cooperativas, sino temas destinados a dar soporte técnico a los cambios necesarios en la orientación de la producción y la comercialización.

Además de estas actividades formativas, se realizan actividades continuas de diagnóstico y planificación de la situación destinadas a generar procesos internos que cumplan la misma función en el futuro tanto a nivel provincial como nacional. En estas actividades participan una gran variedad de instituciones y personas, que van desde representantes de ministerios a campesinos, pasando por decanos de facultades, etc. A nivel local se incluyen también actividades de:

- mejora de infraestructuras: tecnología de riego, puesta en riego de nuevas zonas, etc.,
- alimentación de ganado,
- transformación de las estrategias de producción y marketing de las cooperativas,
- planificación con las autoridades provinciales y locales que tienen responsabilidades sobre las cooperativas agrícolas y la realidad rural, etc.

5.2. Segunda fase: Facilitar el Desarrollo rural propiamente dicho

Se trata de una fase que no dará comienzo hasta 2004. No obstante, existe un plan a largo plazo que contempla actividades de desarrollo rural propiamente dicho como:

- Fortalecimiento de las instituciones que tienen que ver con la vida rural.
- Diseño de una Metodología vietnamita para el Desarrollo Rural.
- Diseño de una estrategia y una organización a nivel nacional para la formación en Desarrollo Rural (Formación de formadores y Centros nacional y provinciales).

- Formación de personal vietnamita a diferentes niveles y en diferentes instituciones, en Desarrollo Rural.
- Realización de experiencias piloto (que impliquen actuaciones territoriales y que incluyan la creación de actividades no agrarias).

6. Actividades a desarrollar a corto plazo

Durante el año 2003 está planificada la realización de las siguientes actividades:

- Desarrollar un Seminario organizado conjuntamente por el MARD, HAU, PACCOM, AECI y AIDA para presentar y evaluar la estrategia de formación en Gestión de Cooperativas Agrarias seguida por HAU, AIDA e INSA–ETEA en Hanoi y Thai Nguyen, y para diseñar una estrategia nacional para la formación en Gestión de Cooperativas Agrícolas en Vietnam, siguiendo la experiencia piloto de Hanoi y Thai Nguyen.
- Crear tres nuevos centros para la formación en gestión de cooperativas agrarias, en Hue, Cantho y Ho Chi Minh City. La coordinación de la red nacional de centros la realizará la HAU.
- Impartir el ciclo corto de formación de formadores en gestión de cooperativas agrarias en los cinco centros, usando el material multimedia que se está preparando al respecto.
- Diseñar y realizar una investigación sobre la realidad cooperativa y rural del país. Esta investigación será realizada de forma coordinada por los cinco centros y algunos organismos públicos, como el MARD.
- Diseñar y realizar una experiencia de riego por goteo para té y frutales plantados en laderas, adaptada a las condiciones locales de Thai Nguyen.
- Diseñar una estrategia para la explotación de ganado en la provincia de Thai Nguyen, adaptada a las condiciones locales.
- Abrir canales de comunicación y los procesos necesarios para facilitar que las experiencias de HAU, TUAF, autoridades de Thai Nguyen, etc., lleguen a las otras provincias donde se han creado centros de formación.

7. Un balance provisional

Dado que el proyecto se encuentra al término de su segundo año de vida parece oportuno realizar un balance provisional de los logros alcanzados en este período:

- La estrategia y organización para la formación en gestión de cooperativas agrarias está ya realizada y funcionando en fase experimental gestionada por las instituciones y personas vietnamitas.
- En la provincia piloto funciona de forma regular la formación de formadores a nivel provincial, la formación de gerentes de cooperativas y la formación de los miembros de las cooperativas y líderes de las comunas. Todo ello, dirigido por instituciones y personas de la provincia.
- Se ha preparado un conjunto de materiales experimentales para la formación en gestión de cooperativas agrarias destinada a los actuales gerentes de cooperativas y a los miembros de las mismas.
- Se han puesto en marcha grupos de trabajo, que incluyen representantes de todas las instituciones provinciales con responsabilidad sobre la realidad rural, que están ayudando a las cooperativas piloto, en un proceso de reflexión interna, a diseñar nuevos planes de producción y comercialización de los productos.
- Se está ayudando a las autoridades de la provincia piloto y a las cooperativas piloto a introducir mejoras en infraestructuras y nuevas tecnologías de producción.
- Se han establecido procesos de planificación y evaluación continua y participada de las actuaciones que se llevan a cabo, que fortalecen el proceso interno de evolución.

Este es un proceso de reflexión interna, dirigido y gestionado por vietnamitas, analiza cuáles son los problemas actuales de los campesinos en Thai Nguyen y cómo resolverlos: qué acciones son prioritarias, qué medios se requiere para realizar esas acciones y quién es responsable de que las acciones de los campesinos, las acciones de las cooperativas y las acciones de las instituciones provinciales jueguen un papel crítico en la estrategia de actuación del proyecto.

Este año 2003 será por tanto, una año de transición entre el trabajo realizado en el área de las cooperativas agrarias, y el comienzo de actividades

en desarrollo rural propiamente dicho. Todo ello requerirá la implicación de personas e instituciones de Hanoi, Thai Nguyen y otras provincias del país.

Resumiendo, los campesinos, organizados en entidades con mayor capacidad de acción que la suya individual, cooperativas por ejemplo, toman conciencia y asumen la tarea de su propio desarrollo, apoyándose en un entorno favorecedor del mismo, que crean entre todas las instituciones públicas y privadas (incluida la cooperación externa), trabajando de forma coordinada con ese mismo fin. Este proceso seguirá siendo el germen básico del desarrollo en un país con las características de Vietnam.