

# Apropiación doméstica y armonización de donantes: la experiencia vietnamita<sup>1</sup>

Le Thanh Forsberg, PhD  
The European Institute of Japanese Studies  
& The China Economic Research Center,  
Stockholm School of Economics

## Introducción

Las ideas que se presentan a continuación son el resultado de la investigación<sup>2</sup> sobre la definición de la “apropiación” y el papel de los donantes internacionales en el desarrollo de Vietnam, los cuales afectan directamente el proceso de armonización de donantes y la eficacia de la ayuda. Esta investigación ha sido bien recibida por investigadores y responsables de formular políticas y también por la comunidad donante de Vietnam. Con este trabajo espero aportar a la discusión sobre la armonización de donantes un enfoque renovado que integre la política local de los países receptores y ponga las visiones de los receptores en el centro del debate sobre políticas de cooperación internacional y diseño de estrategias de donación e intervenciones asistenciales.

Vietnam poco a poco dejará de precisar ayuda internacional y pasará a ser declarado país de renta media baja. Además, se ha transformado en ejemplo de “mejor práctica” por la apropiación gubernamental firme de su propio programa de desarrollo y de la gestión de ayuda. El Coordinador y Representante Residente del sistema de las Naciones Unidas en Hanoi ha elevado la apuesta al declarar que Vietnam es el líder mundial en eficacia de la ayuda, celebrando el esfuerzo vietnamita por ser el país piloto para la reforma de la ONU. Los donantes han adaptado sus programas de ayuda para impulsar una mayor alineación con los programas y las prioridades del gobierno en materia de desarrollo. Juntos, estos factores han hecho de Vietnam un caso de interés para la comunidad donante internacional en relación con las experiencias de apropiación, los diálogos de políticas donante-gobierno y de coordinación de donantes. A pesar de que posiblemente algunos de estos comentarios basados en el estudio del caso vietnamita discrepen con el discurso sobre la eficacia de la ayuda y los temas relacionados con la armonización de donantes, pueden aportar ideas acerca de la importancia de la apropiación y la diversidad de donantes en la eficacia de la ayuda.

Estos comentarios se presentan divididos en tres partes. La primera analiza la definición del concepto de apropiación en el contexto del entorno político local de un país receptor. La

---

<sup>1</sup> Este comentario es un aporte del autor al seminario de donantes “Armonización de donantes: Entre la eficacia de la ayuda y la democratización”, organizado por FRIDE en Madrid el 23 de noviembre de 2007. Para más información, dirijase a la sección Armonización & democratización [www.fride.org](http://www.fride.org).

<sup>2</sup> Véase Le Thanh Forsberg, “Defining Strong Ownership – Institutional Determinants and Stakeholder Interests in Vietnamese Development Planning” (Apropiación firme: Factores determinantes institucionales e intereses de los actores en la planificación del desarrollo en Vietnam), Lund: Studies in Economic History 43, Universidad de Lund, 2007.

segunda aporta algunos factores institucionales clave que determinan la apropiación firme y el entorno institucional local en el que la ayuda tiene lugar. Por último, se presentan conclusiones sobre la importancia de la diversidad de donantes en el caso de Vietnam así como también las implicaciones en la armonización de donantes.

## La definición de la apropiación en el contexto de las instituciones políticas del país receptor

Aunque el debate actual que inspira el desarrollo se centra en la apropiación nacional de los programas de desarrollo como una condición a priori para el desarrollo sostenible y la eficacia de la ayuda, el concepto de apropiación no está bien definido, ya que en general está limitado al contexto de las relaciones entre donantes y los respectivos gobiernos receptores. Los resultados de esta investigación sugieren que el concepto general de apropiación no puede definirse exclusivamente en el limitado marco de la ayuda al desarrollo y las relaciones donante-receptor. El concepto de apropiación en el debate sobre la ayuda internacional está fundamentalmente enfocado en si los donantes o los gobiernos receptores poseen estrategias de desarrollo que guarden estrecha relación con la cooperación al desarrollo. Definir apropiación en este contexto es reflejar solamente los intereses y los actores involucrados en las relaciones entre donantes y gobiernos nacionales.

La ayuda al desarrollo puede resultar relevante desde la perspectiva del donante pero, en realidad, constituye sólo una de las tantas relaciones que definen el contexto de desarrollo. El argumento principal es que la apropiación del proceso de desarrollo debe ser definida con mucho cuidado dentro de un marco que vaya más allá de las relaciones de la ayuda y se relacione en mayor medida con los entornos político e institucional propios del país, en los que un gobierno pueda interactuar con los intereses de los actores externos e internos en la planificación del desarrollo del país. La verdadera apropiación del proceso de desarrollo en un país en vías de desarrollo en el que operan donantes, por lo tanto, debe reconsiderarse en un contexto más amplio que incluya a las instituciones políticas y la configuración general de la planificación de desarrollo en el país receptor, en el cual las relaciones de la ayuda son una de las áreas relevantes de política que pone en práctica un gobierno soberano. En principio, es siempre el gobierno soberano receptor quien posee los resultados del desarrollo, no los donantes. Sin embargo, es posible que dentro del gobierno receptor haya varios grupos de intereses que compitan por la influencia y eso posiblemente tenga algún impacto en el carácter y la dirección del proceso de desarrollo. En lugar de hablar de apropiación en general habría que preguntarse “¿la apropiación por parte de quién?” Por lo tanto, la verdadera apropiación del proceso de desarrollo debe reflejar para quién se plantea la estructura institucional y la capacidad de los actores de influir sobre esta estructura y, en definitiva, los resultados del proceso de desarrollo.

La apropiación en Estados autoritarios de partido único difiere del concepto de apropiación aplicable a países democráticos o con instituciones que permiten la amplia participación general de los actores nacionales en el plan de desarrollo local y las relaciones con los socios externos. Por tanto, es importante, para entender el marco analítico de apropiación, considerar desde el punto de vista teórico las diferencias de instituciones y relaciones políticas entre el gobierno y sus grupos de intereses internos y externos en los países receptores. El segundo punto se relaciona con la importancia de la calidad de apropiación en cada país receptor específico.

La definición de apropiación verdadera debe reflejar de quién son los intereses que representa (si representa mayoritariamente los intereses del Estado, de los donantes extranjeros o de todos los actores nacionales) y la clase de instituciones que se establecen para la representación de

los intereses (si van a representar fundamentalmente los intereses de los actores del gobierno central o del público en general y los actores externos que puedan afectar la definición de las políticas). Por lo tanto, es importante distinguir entre las instituciones que se establecen para representar varios actores de aquellas que afirman representar los intereses de la mayoría de la población en general.

En numerosas ocasiones, Vietnam se ha propuesto como un buen ejemplo de apropiación firme de su programa de desarrollo y gestión de la ayuda. No obstante, la mayoría de los estudios han analizado la apropiación firme de Vietnam desde el punto de vista de los donantes, que se limita a las relaciones entre Vietnam como receptor de la ayuda y los donantes. Es posible que, si la apropiación de Vietnam de su plan de desarrollo fuera a utilizarse como modelo para otros países receptores, sea necesario analizar con cuidado qué significa esta apropiación y a quién representa, así como qué factores son cruciales para definirla.

## Condiciones para una buena configuración institucional y una gestión de ayuda adecuada

La experiencia vietnamita pone de relieve que su apropiación firme está muy enraizada en el contexto nacional histórico y político. Esto no debe confundirse con cualquier otro contexto de relaciones actuales entre donantes y gobiernos receptores.

Este marco histórico y político nacional ha condicionado la aparición de la apropiación firme del programa de desarrollo en Vietnam y la manera en que las autoridades vietnamitas han elegido para llevarla a cabo. La historia de dominación extranjera, la guerra y la fuerte dependencia de la extinta Unión Soviética han llevado a este país a consensuar, a mediados de la década de los 1980, que la soberanía nacional debía ser el objetivo prioritario en todas sus relaciones con agentes extranjeros. En particular, las políticas y los objetivos dependían fuertemente de su experiencia de la ayuda exterior por parte de la extinta Unión Soviética. La percepción común entre los vietnamitas es que Vietnam entregó demasiada autonomía propia a cambio de la asistencia soviética. Esto condujo a la idea de que era importante no cometer los mismos errores en las relaciones con los donantes occidentales después de que fueran introducidas las reformas de orientación al mercado de mediados de la década de los 1980. Era necesario plantear una apropiación gubernamental firme. Por ello, la independencia, la autonomía y la autodeterminación han sido los elementos centrales de los esfuerzos de desarrollo y apropiación del país desde ese momento. De hecho, se puede argumentar que la historia impuso un fuerte énfasis en la apropiación nacional: permitir que los actores externos controlen el plan de desarrollo nunca fue una opción.

Además de este fundamento que justifica una apropiación firme, existen factores históricos y políticos que también explican las razones por las que esta apropiación se concentró en el gobierno central en Hanoi como una forma de salvaguardar la soberanía política. La división histórica entre el Norte y el Sur aumenta la importancia de la seguridad y unidad nacional. Por lo tanto, se ha implantado un contexto institucional para la planificación del desarrollo y la integración de la ayuda para posibilitar el ejercicio de la apropiación gubernamental firme. Como resultado, las condiciones históricas y políticas permitieron a Vietnam establecer una estructura institucional que le diera al gobierno el poder de encaminar el proceso de planificación del desarrollo en la dirección deseada y unificar los intereses de los actores (también los de los donantes extranjeros) con sus objetivos de desarrollo y preferencias estratégicas.

Todos los recursos de ayuda y la gestión de donantes se han integrado en esta planificación central de desarrollo encarada por el mismo organismo de gobierno: el Ministerio de Planificación e Inversión (MPI). Esta estructura institucional le dio al MPI una doble función crucial. La primera fue hacer uso de las reglas de planificación central por las cuales el gobierno controlaba y supervisaba el proceso de planificación de desarrollo. La segunda, estuvo relacionada con su papel como actor dentro del gobierno central: era el planificador maestro y agente coordinador de los distintos intereses de desarrollo en el aparato estatal. En esta función, el MPI también actuaba como gestor eventual de los recursos de la AOD, lo cual facilitaba la integración de ésta en el proceso de planificación central del gobierno. Fue entonces bastante sencillo destinar los recursos locales y la ayuda extranjera a usos prioritarios, ya que el MPI actuaba como el instrumento institucional central del gobierno y como actor principal en la planificación de desarrollo: el MPI establecía las prioridades y los ministerios nacionales y los gobiernos provinciales y locales fueron invitados a competir por los recursos, incluso la AOD. En consecuencia, este doble papel del MPI ha, en efecto, ayudado al gobierno a conservar un alto grado de apropiación de su programa de desarrollo durante todo el proceso de planificación de desarrollo y coordinación de los ministerios sectoriales en materia de diseño de políticas de gobierno y asignación presupuestaria a grandes inversiones públicas. Cabe argumentar que este sistema dio a los donantes la oportunidad directa de participar en diálogos con el gobierno sobre políticas gubernamentales y ayudó al gobierno a coordinar la asistencia dentro de la planificación de desarrollo general.

La experiencia vietnamita sugiere que poner en práctica con éxito una política de apropiación gubernamental firme en la gestión de donantes y en la integración de la AOD en los planes de desarrollo del país depende de la capacidad institucional del gobierno para entrar en un juego cuidadoso, que implica conocer las necesidades y los intereses estratégicos propios y los de los donantes y trabajar de modo selectivo sobre las ventajas comparativas entre donantes. La habilidad de combinar los intereses del gobierno con los de los distintos donantes fue determinante para que el gobierno logre la asociación. Por lo tanto, en lugar de aplicar un esquema generalizado de política de desarrollo en cada receptor, los donantes deben tener en cuenta sus propias ventajas comparativas mientras entablan diálogos sobre las políticas gubernamentales y la armonización de la ayuda con el gobierno del país receptor y los demás donantes.

## La importancia de la apropiación firme y la diversidad de donantes en el caso de Vietnam

El análisis de la apropiación firme en Vietnam puede resultar beneficioso para analizar el mismo concepto en otros países. Los resultados de mis investigaciones de los elementos clave de la política de apropiación firme de Vietnam revelan la combinación de tres factores. En primer lugar, existe una lógica detrás de la apropiación firme: la independencia y soberanía nacionales. Existe un claro consenso en la toma de decisiones y en la opinión pública de que Vietnam no debe depender de extranjeros, y que esa apropiación firme resulta necesaria. Esto se ha convertido en un lineamiento de política general y es fundamental para la definición de una estructura institucional adecuada. En segundo término, en una estructura institucional específica, se ha desatado un proceso de negociaciones continuas entre los actores para facilitar y fortalecer la lógica política que permite a Vietnam ejercer esa apropiación firme. Con lo cual, estos factores combinados determinan la apropiación firme de Vietnam de su propio programa de desarrollo y la manera en que las autoridades vietnamitas han elegido para llevarlo a cabo. Tercero, la percepción que el gobierno tiene de la ayuda internacional, dando prioridad a la independencia y la soberanía, importa y mucho.

Cuando las instituciones políticas son débiles, no proporcionan la apropiación gubernamental firme que los donantes requieren cada vez con mayor frecuencia. El enfoque de programas y la armonización de donantes no sirven como sustituto de la apropiación e instituciones políticas fuertes inexistentes. El caso vietnamita parece ilustrar las condiciones necesarias: instituciones políticas fuertes y una lógica de independencia nacional enfocada en la fortaleza interna. Por eso, la ausencia de una política de apropiación en muchos países receptores no puede atribuirse a los donantes ya que son las instituciones locales las que determinan su grado de influencia. Que no se den las condiciones adecuadas para una apropiación firme puede hacer que la cooperación al desarrollo se focalice en crear una estructura institucional fuerte en donde puedan integrarse varios grupos de actores locales en las políticas gubernamentales de desarrollo, de manera que se establezca un entorno que propicie el surgimiento de la apropiación firme.

La política de apropiación firme de Vietnam es también ejemplo de que ésta no significa que aislamiento y auto-suficiencia: los donantes han podido afectar y facilitar los cambios a nivel local a través del compromiso constructivo y la cooperación al mismo tiempo que dejaron en manos del gobierno y sus miembros la autonomía para establecer sus políticas e iniciativas.

Si un país receptor cuenta con una estructura institucional sólida y la apropiación de su propio plan de desarrollo, no importa demasiado si todos los donantes no están armonizados en sus políticas y programas de ayuda. Sí cuenta fundamentalmente para la armonización de las modalidades de ayuda entre donantes y organismos receptores con vistas a mejorar la alineación del envío de la asistencia y la eficacia del programa.

En términos de la eficacia de la ayuda, Vietnam es una buena prueba de un aspecto importante del papel de la diversidad de donantes. La amplia variedad de intereses dentro de la comunidad donante y su despliegue en los diferentes sectores y provincias -aunque contrarios a las ideas centrales de la agenda de París y la Declaración sobre la armonización lanzadas en 2004- es prueba de que en la práctica existe un cierto pluralismo. Ello tuvo un efecto positivo en la medida en que impulsó la apertura del gobierno a distintas ideas y políticas sobre desarrollo. En la práctica, Vietnam aún es un Estado de partido único y carece de pluralismo. La existencia de un número significativo de donantes multilaterales y bilaterales con intereses diversos ha ayudado a promover el pluralismo. En otras palabras, la carencia de armonización de donantes ha sido esencial para que se crearan las condiciones para el desarrollo del pluralismo en Vietnam, lo cual es primordial para la democratización del país.

Los donantes han tenido gran influencia en las dinámicas de grupos de interés en un Estado vietnamita unipartidista. El gobierno no ha sido el único socio vietnamita con el que cooperan los donantes sino que la cooperación se ha desperdigado entre sectores, autoridades y localidades y varios grupos dentro de la sociedad. En este sentido, el que los donantes en Vietnam no se hayan armonizado, no el hablar con una sola voz, ha tenido un efecto positivo elemental en la manera en que se lleva a cabo el proceso de formulación de políticas en Vietnam. Más importante aún es que, con distintos donantes en la arena de desarrollo vietnamita, el gobierno ha podido probar nuevas ideas y refinar su manera de pensar la política de desarrollo.

El impacto político de la comunidad donante puede tener un alcance más allá de los recursos materiales provistos por la ayuda internacional. Los donantes internacionales presentes en Vietnam han desempeñado un papel importante como grupo de interés que ejerce influencia en los debates de política gubernamental en Vietnam; en muchos aspectos, los donantes han tenido una relación más directa y estrecha con el gobierno que la mayoría de los grupos de interés locales que no pertenecen al gobierno. Como socios cercanos en el diálogo, la comunidad

de donantes internacionales ha sido una fuente de nuevas ideas en materia de desarrollo, ha presionado para fomentar reformas, ha desarrollado más capacidad y madurado el proceso de cambio, en lugar de ser simplemente una asistencia financiera. Sin ayuda externa habría sido más difícil desarrollar una política de apropiación gubernamental firme y estrategias coherentes que promovieran la internacionalización y las reformas más amplias. En un Estado unipartidista como Vietnam, caracterizado por un Estado fuerte y una sociedad civil débil, el apoyo a las reformas y los cambios de política posiblemente deban venir desde arriba con anuencia política de sus líderes. La comunidad donante en Vietnam ha dado esta autorización incluso en campos delicados como las reformas de gobierno, los derechos humanos, la anticorrupción legal y de administración pública y la capacitación de los futuros líderes.

Una de las aportaciones más favorables de la cooperación internacional al desarrollo fue el fomento del desarrollo del Estado moderno y de una sociedad pluralista en Vietnam. Este efecto puede llegar a ser crucial para la cooperación en el proceso de cambio institucional en Vietnam hacia un modelo centrado en una sociedad abierta con un Estado moderno que actúe como agente al promover y facilitar el surgimiento de grupos sociales e intereses. Un gran número de donantes con prioridades y argumentos diversos, la existencia de distintas ideas de desarrollo y soluciones a varios problemas y el fomento de los programas de la AOD en diversos sectores y localidades hizo que la abultada cantidad de grupos que reciben la ayuda externa sea, de hecho, un “efecto colateral” del fomento del pluralismo. Considerando la ausencia de pluralismo en el Estado unipartidista de Vietnam, acostumbrado más que nada a sus propias ideas centrales limitadas, esta función de cooperación en el desarrollo es de crucial importancia. La descentralización, por ejemplo, una reforma que los donantes han defendido y por la que han trabajado durante todo el proceso de cooperación con el gobierno, puede considerarse una aportación importante y un efecto primario de la cooperación en el desarrollo del pluralismo desde abajo, lo cual ha venido siendo gradualmente aceptado por parte del gobierno central.

Los resultados de estas investigaciones sugieren que, en un país sin pluralismo y en el que toda la planificación en materia de desarrollo se ha basado fundamentalmente en métodos “desde arriba”, tener una cooperación amplia en el tema del desarrollo con varios actores en toda la sociedad es central, y además ayuda al gobierno y crea las condiciones para que lleve a cabo las reformas. Las relaciones lucrativas de ayuda con donantes y los intereses diversos de éstos ayudar y cooperar han permitido a los beneficiarios a nivel local y central utilizar estas ayudas para expresar sus opiniones en relación con el gobierno central. Por lo tanto, armonizar prácticas y modalidades y alinear los recursos con las prioridades del gobierno también fortalecerá al gobierno central a expensas de otros actores locales. Cabe entonces preguntar qué grado de diversidad sería el óptimo para generalizar la idea de cooperación y así promover diferentes grupos en la sociedad en su totalidad.

Por lo tanto, es importante que la armonización de los donantes pueda formularse en un marco general que armonice las modalidades de ayuda pero que a la vez sea flexible para poder adaptarse al contexto nacional histórico y político de cada país receptor y lograr, así, una ayuda eficaz. En países en los que la apropiación del proceso de desarrollo nacional es débil, la armonización de los donantes no debería servir para fortalecer a las instituciones existentes, por ejemplo, los regímenes y gobiernos autoritarios estrictos que se oponen a los verdaderos intereses de los diversos actores locales e internacionales. Si la armonización se lleva a cabo estrictamente para respetar tal “apropiación firme” en esos regímenes, con el tiempo se destruirán las condiciones para la eficacia de la ayuda.

El caso vietnamita muestra que el resultado involuntario de la falta de armonización en un país centralista que carece de pluralismo ha contribuido enormemente a la eficacia de la ayuda en el desarrollo, aunque a expensas de la eficacia de los proyectos específicos. Está claro, sin embargo, que esto ha sido mucho menos importante en el caso de Vietnam.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)