

El proceso de reformas de Vietnam a partir de 1986. Lecciones desde la Productividad Inclusiva

Martín Calveira
(IAE, Universidad Austral)

Eduardo Fracchia
(IAE, Universidad Austral)

Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de transformación de la Republica Socialista de Vietnam iniciado en la década de 1980 a partir de reformas estructurales incluidas en el programa denominado *Doi Moi (Renovación)*. Ese conjunto de medidas integrales tuvieron resultados notablemente favorables en términos de crecimiento económico y desarrollo productivo y social. En ese sentido la gestión de los cambios fue convergente con los objetivos de Productividad Inclusiva, principalmente al observar la inversión en capital humano derivado del énfasis en la educación.

Clasificación JEL: O1, O4.

Palabras clave: crecimiento económico, educación, productividad inclusiva.

Introducción[♦]

“El desarrollo de la educación es una política nacional primordial que tiene por objeto elevar las normas intelectuales de la población, capacitar recursos humanos y fomentar el talento”.

Art.61.I. Constitución Nacional (1992) de la República Socialista de Vietnam.

El presente trabajo forma parte del Proyecto de Productividad Inclusiva (PI) del IAE-Business School y la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral¹. La PI entendida como el logro simultáneo del aumento de la productividad y de la inclusión, es decir, aumento del producto por empleo y, simultáneamente, mejores condiciones en materia de ingresos, mayor empleo, capacitación, desarrollo profesional y bienestar en general. Por lo tanto, se plantea la necesidad de una perspectiva multidimensional para abordar el objetivo simultáneo de aumento de productividad y de inclusión social².

La historia económica reciente de la República Socialista de Vietnam (en adelante, Vietnam) expone un claro ejemplo sobre la relación virtuosa entre el desarrollo de capital humano, celeridad del crecimiento económico, estabilidad macroeconómica y el inicio del cambio de la estructura productiva. La experiencia de Vietnam se evidencia desde las reformas incluidas en el programa denominado *Doi Moi (Renovación)* de 1986, aunque también se destacan factores previos, cuyo objetivo fue modificar el perfil productivo y social de un país afectado por la pobreza tras los sucesivos conflictos bélicos y la inestabilidad económica.

Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo es presentar el proceso de cambio estructural de Vietnam como un estudio de caso de productividad inclusiva, principalmente derivado del énfasis sobre el sistema educativo³. Desde esa perspectiva, se abordarán las reformas *Doi Moi*, notando que más allá del impulso al crecimiento y la estabilización macroeconómica, la gestión de política estuvo caracterizada por una perspectiva integral que priorizó el desarrollo de los recursos humanos y productivos, los cuales generaron la sostenibilidad del crecimiento a lo largo de más de cuarenta años del inicio de las reformas. Por este motivo, el énfasis del presente trabajo será abordar el desarrollo del capital humano mediante el impulso al sistema educativo, pues este factor es central en los objetivos de un programa macroeconómico con inclusión social y mayor productividad, es decir, de productividad inclusiva.

Luego de la presente introducción, se abordarán las condiciones previas a las reformas, el proceso *Doi Moi* y el consecuente desempeño macroeconómico. En la segunda sección se

[♦] Los autores agradecen los valiosos comentarios aportados por Juan J. Llach. Asimismo, los comentarios de los miembros del proyecto en discusiones previas fueron de gran importancia. Los eventuales errores y omisiones son de entera responsabilidad de los autores.

¹ Sitio web del proyecto: <https://www.iae.edu.ar/es/ConocimientoElImpacto/iniciativas/PI/Paginas/default.aspx>

² El trabajo de Llach (2020a) expone y analiza cabalmente el concepto y los objetivos del proyecto Productividad Inclusiva.

³ Siendo este un caso similar al de la República de Corea, presentado en la reunión anual de la AAEP del año 2021.

expondrá el desarrollo de la educación y sus características, como un factor determinante no solo para los objetivos de la *renovación*, sino en la sostenibilidad del crecimiento económico. Finalmente, se presentarán las reflexiones del caso.

I. Las reformas del programa *Doi Moi* y el desempeño macroeconómico

El tránsito de las dificultades previas

Hacia fines de la década de 1980, Vietnam se enfrentaba a una severa crisis económica y social como consecuencia de décadas de colonización y conflictos bélicos. Con una estructura económica esencialmente agrícola que ocupaba aproximadamente el 75% de la fuerza laboral y que, a su vez, enfrentaba una grave escasez de alimentos. Con el triunfo del norte del país sobre el sur en la denominada Segunda Guerra de Indochina, en abril de 1975, la profundización de las condiciones socioeconómicas fue evidente: destrucción de infraestructura, conflictos sociales internos, inseguridad alimentaria y pérdida de millones de personas⁴. Si bien la estructura productiva de la economía estaba dominada por un sector agrícola de subsistencia, la colonización francesa hasta mediados del siglo XIX impulsó el desarrollo del comercio interno con producción agrícola en el sur y manufactura en el norte.

La reunificación del país en diciembre de 1976 derivó en la denominada República Socialista de Vietnam bajo el liderazgo del Partido Comunista, único partido en el país. Ese hecho se presentó como un logro del norte socialista desde el cual se adoptó un modelo económico común para el país, esto significó la extensión de la estructura socialista de planificación central hacia el sur del país. Se colectivizaron establecimientos de agricultura, se produjeron cierres de empresas privadas o, bien, se convirtieron en cooperativas o se nacionalizaron (Rama, 2008). Mediante la reunificación, se establecieron objetivos de crecimiento industrial que no pudieron lograrse ya que la economía era dependiente de la asistencia financiera externa, principalmente desde la Unión Soviética. A su vez, la producción era esencialmente de pequeña escala, baja productividad laboral, escasez de materiales y tecnológicas, e insuficiencia de alimentos, lo que se reflejó en una economía con distorsiones y en permanente desequilibrio macroeconómico (Beresford, 1988).

Si bien en la década de 1950 el desempeño macroeconómico fue relativamente favorable derivado del desarrollo del sector agrícola del norte del país y del inicio de programas de inversión en la industria pesada como parte de la construcción del socialismo y la lucha por la reunificación, la dependencia de la asistencia externa y el direccionamiento de recursos que demandaba la guerra con Estados Unidos, generaron un funcionamiento productivo descoordinado con sesgo hacia la industria, afectando la producción de alimentos (Luoc, 1994). Desde ese contexto se desprende que si bien el desempeño de la década de 1950 fue favorable, lo cual se expone desde el PIB agregado y per cápita, posteriormente la economía no sostiene esa dinámica dadas las restricciones externas e internas mencionadas que emergen del sistema de planificación. Durante las dos décadas posteriores el funcionamiento

⁴ Destrucción causada por la Segunda Guerra de Indochina o guerra de Vietnam del período 1954-75. Si bien el país se reunificó políticamente entre el norte y el sur, la economía se deterioró seriamente. En todo el país la situación empeoró por los 1,5 millones de muertes de militares y civiles, y el posterior éxodo de 1 millón de refugiados, incluido profesionales, intelectuales, técnicos y obreros calificados (Cima, Ronald J, and Library of Congress. Federal Research Division, 1989).

de la economía se ve afectado ante la falta de recursos genuinos y, como se expone en gran parte de la literatura, por la gestión de políticas inadecuadas, lo cual se acentúa en la década de 1970⁵. Pues, si se observa la dinámica del PIB per cápita respecto al crecimiento de la población, se evidencia el deterioro del producto respecto a la dinámica social. Concretamente, mientras que en términos nominales el PIB per cápita había mejorado en la década de 1960 convergiendo en aproximadamente U\$S 818 (constantes), el crecimiento económico se deteriora desde el final de la década de 1960. En el período 1967-1969 se registra una caída del PIB en torno al 6%, mientras que el PIB per cápita acumulaba una contracción de 13,6%; así en el decenio de 1970 el promedio se situó en U\$S 785 (Tabla I.1).

Con independencia del conflicto con Estados Unidos, el desempeño evidenció las dificultades de crecimiento económico que generaba una estructura económica caracterizada por un marginal comercio internacional, dependencia de la asistencia de Unión Soviética para poder importar insumos necesarios, aunque las importaciones también eran bienes de consumo. De acuerdo con Dollar (1994) las fallas del esquema productivo en una economía que ya evidenciaba un manejo no adecuado de la planificación central afectaron los fines de la asistencia soviética y, en efecto, la potencial mejora de la frontera de producción⁶. Hacia el final de la década de 1980 la asistencia soviética se interrumpe y la emisión monetaria se transforma en el único prestamista de la economía, principalmente hacia las empresas que, en su mayoría, eran propiedad del Estado. Los desequilibrios macroeconómicos y el deterioro social se agravaron con la existencia de un sistema de precios subsidiado que generaba altos costos para el sector público, lo cual intensificó las necesidades de crédito para el funcionamiento de las empresas. Entretanto, se impulsaría la tasa inflacionaria desde el año 1980, situándose en un promedio anual de 168% en esa década, con un máximo promedio de 321% en 1986-1989, a lo cual se agrega el embargo comercial impuesto por Estados Unidos.

Tabla I.1
Indicadores seleccionados del PIB.

Indicadores seleccionados	1950-1959	1960-1969	1970-1979
PIB (var.% interanual promedio)	4,26	2,56	3,35
PIB per cápita (promedio, dólares constantes)	733,80	817,80	784,80
PIB per cápita (var.% interanual promedio)	2,08	-0,5	0,92
Población (millones, fin período)	30,68	41,54	52,66
Población (var.% interanual promedio)	2,15	3,08	2,40

Fuente: Elaboración propia en base a Maddison, A. (2001). *The World Economy: a millennial perspective*.

Por lo tanto, el desempeño del sistema de planificación central de la economía no tuvo los resultados esperados. Se generaron ineficiencias y escasez de producción para una población en constante crecimiento. En efecto, la producción y el comercio se habían establecido en un sistema social de cooperativas donde la frontera productiva se establecía en el nivel de subsistencia. Asimismo, el sistema socialista del gobierno central controlaba los precios de los bienes y servicios de la economía, alejados del sistema de mercado, y financiaba gran

⁵ La euforia que siguió a la reunificación de Vietnam hizo que se prestara atención inadecuada a los fracasos del pasado y a las dificultades de una rápida integración económica dadas las diferencias en los sistemas económicos y la dotación de recursos entre el Norte y el Sur (Amsden, 1989).

⁶ Myrdal, G. (1968) expuso un análisis sobre las dificultades en relación al sistema económico y los países de Asia.

parte del funcionamiento de las empresas, las cuales en su mayoría eran de propiedad pública.

Los problemas sociales que trajo la escasez de bienes básicos y los desequilibrios macroeconómicos no resueltos generaron la necesidad de modificaciones en la gestión económica y en la estructura productiva. Adicionalmente, la economía tenía un rol incipiente en las relaciones comerciales con los países de la región y con restricciones autoimpuestas en el acceso al sistema financiero internacional. Ese contexto fue determinante en el impulso de las reformas en términos de integralidad y sostenibilidad, pues las mismas debían presentar resultados con celeridad dada la crisis macroeconómica y el deterioro social⁷.

Doi Moi: un programa de reformas estructurales e inclusión social

Las dificultades productivas del sistema de desarrollo implementado desde 1975 evidenciaron la necesidad del gobierno de iniciar un proceso de reformas sociales y económicas a los fines de estabilizar los desequilibrios macroeconómicos y que impulsarían cambios sustanciales del sistema. En ese sentido, en 1986 se inicia una campaña de transformación política y económica denominada *Doi Moi (renovación)*. El Sexto Congreso del Partido, desde una visión pragmática y que abandona la perspectiva comunista, introdujo reformas destinadas a facilitar la transición de una economía planificada centralmente hacia la forma de socialismo de mercado la cual se denominaría "*economía de mercado orientada al socialismo*" (Tsuboi, 2007).

En los objetivos centrales expresados en el Sexto Congreso del Partido Comunista confluyeron la planificación económica, incentivos de libre mercado, impulso al establecimiento de empresas privadas y, principalmente, a la inversión extranjera. En el informe del World Bank (2016) se alude, entre otros aspectos, al proceso del Doi Moi y la secuencia de medidas:

- Estabilizar una economía inflacionaria y con desequilibrios sostenidos.
- Desarrollo y mayor participación del sector privado.
- Eficientizar e incrementar la producción del sector agrícola dado el contexto de pobreza y deterioro social.
- Crecimiento económico y desarrollo del sector externo, principalmente exportaciones siguiendo el modelo desarrollo de otros países asiáticos: Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)⁸, Corea del Sur y entre otros.
- Apertura económica a la inversión extranjera directa (IED) con fines productivos: desarrollo de capital y tecnología.

⁷ Los análisis de Dollar (2004) y Tran (2013) sugieren con que el éxito de las políticas llevadas a cabo en Vietnam se sitúa principalmente en el carácter integral de las mismas.

⁸ Organización de estados del sudeste asiático fundada en agosto de 1967 por cinco países: Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas.

El pragmatismo del programa tenía el objetivo de suavizar los efectos de los cambios abruptos del sistema económico mediante política integrales y de distintas fases o estadios. Las reformas se alejaron del consenso de los planes *big bang* sugeridos en la literatura referente a economías en transición, sino que ya sea por la naturaleza política o la idiosincrasia de un país con vínculos socialistas, se determinó hacia un programa de medidas secuenciales⁹.

Pham y Viet Le (2003) afirman sobre la secuencialidad de la gestión de política del *Doi Moi* a través de dos grandes fases iniciales¹⁰. En la primera fase, hacia 1987, se inició el proceso de reformas al liberalizar los precios y el comercio, tanto interno como externo, para que las decisiones de producción, consumo e inversión de los agentes económicos pudieran basarse en las señales del mercado y dejar el costoso sistema de subsidios. La introducción de la Ley de Inversión Extranjera en 1987 fortaleció la apertura de la economía a la comunidad global, cuyo resultante fueron las entradas continuas de Inversión Extranjera Directa (IED) que ha constituido como una de las principales variables de impulso de la economía vietnamita.

Posteriormente se implementaron reformas para transformar la gestión económica en un sistema basado en incentivos de mercado. Estas reformas procuraron abandonar el sistema de colectivismo del sector agrícola, el cual no estaba sistematizado como en Europa del Este y en que la unidad familiar era el establecimiento básico de producción, se habilitó mayor autonomía a las empresas públicas y se alentó una mayor integración en la economía mundial. En esta fase se gestionaron dos modificaciones de política salientes en el cambio de perspectiva económica. Por un lado, se implementó la reforma agraria donde se otorgó y reconoció derechos de uso de la tierra a largo plazo para los agricultores y se habilitó la posibilidad de intercambiar, hipotecar, transferir, alquilar y heredar tierras. Por otro lado, la Ley de Sociedades Anónimas y la Ley de Empresas Privadas, iniciadas en 1990, conformaron un crecimiento de nuevas empresas, en aproximadamente una cantidad de 17.400 en 1994 (Vuong, 2014). A su vez, en 1991, el gobierno autorizó a las empresas privadas a la exportación e importación directa de bienes y servicios. El resultado fue un estímulo a la producción agrícola y los ingresos domésticos, contribuyendo al impulso de la demanda agregada¹¹. En simultáneo el sector privado de pequeña escala respondió a las mejores oportunidades comerciales y de inversión.

Desde el año 1994 se vislumbró una segunda fase con el énfasis de la estabilidad macroeconómica, principalmente en la reducción de la inflación, y una mayor integración a la economía internacional luego del levantamiento del embargo de parte de Estados Unidos y el reinicio de las relaciones diplomáticas con ese país. La política crediticia restrictiva y las altas tasas de interés se utilizaron inicialmente para controlar la dinámica inflacionaria, la cual se había generado en períodos de expansión de la emisión monetaria. A su vez, la política cambiaria se diseñó para reducir la brecha entre los tipos de cambio oficial y del mercado paralelo, este último se utilizó con éxito para guiar ajustes sobre el tipo oficial y como instrumento de competitividad precio de la economía dada su cotización respecto a las divisas

⁹ Los desarrollos de literatura sobre sugerencia de políticas *big bang* está representada por Sachs, J. (1994), Sachs, J. y Woo, WT (1997), entre otros. En un interesante trabajo, Islam, N. (2008) debate y rechaza la hipótesis de Sachs-Woo sobre las bondades y beneficios que una gestión de política *big bang* hubiese tenido en el caso de la República Popular China en los inicios de las reformas, argumentos que esa hipótesis considera postulando a Vietnam como un exponente. Islam también rechaza esa hipótesis para este último caso, pues se sugiere que las diversas fases de política constituyen una experiencia distintiva respecto a las economías en transición.

¹⁰ Le, H. (2019) presenta un desarrollo de mayor detalle sobre la secuencia de políticas al dividirla en seis fases.

¹¹ En 1989 Vietnam se convirtió en el segundo mayor exportador de arroz del mundo.

existentes¹². Estas políticas estuvieron acompañadas de un fortalecimiento de la gestión fiscal mediante la instauración de la ley de Presupuesto Nacional (1996) donde se definieron las responsabilidades fiscales y de gastos de los diferentes niveles de gobierno. Análogamente se incluyeron medidas tanto para aumentar los ingresos como para contener los gastos, e introducir otras reformas estructurales, en particular del sistema cambiario y comercial, el sector financiero y el sector empresarial estatal.

En concreto, se produjo una relajación gradual de los controles administrativos sobre la actividad del sector privado, el comercio interno y sobre las inversiones, desde las cuales se observó una dinámica expansiva en el producto y sus agregados macroeconómicos, en un entorno de reducción de la inflación. Algunas de las reformas y decisiones de política salientes que se realizaron desde el Sexto Congreso del partido a partir de 1986 se exponen en la tabla I.2.

Asimismo, las reformas no solo se centran en el objetivo de establecer políticas económicas para un mejor funcionamiento del sistema, sino que la particularidad del proceso se situó en que la gestión tenía una perspectiva integral y de aplicación gradual de reformas dentro de un sistema socialista de mercado, lo cual transformó a la experiencia de Vietnam como un caso inusual de crecimiento e inclusión a través de la ampliación del acceso al sistema educativo¹³.

Ese aspecto no solo ha sido favorable en el corto plazo a los efectos de estabilizar la alta inflación y el deterioro del crecimiento, sino que se constituyó en un proceso virtuoso de crecimiento estable de una economía de bajo ingreso y de altos niveles de educación. En ese sentido, se destaca que si bien la búsqueda de la estabilidad macroeconómica es condición inicial de fase de crecimiento de largo plazo, el argumento central debería situarse desde la perspectiva del desarrollo, es decir, desde la incorporación de una perspectiva sistémica del proceso macroeconómico tal como aluden diversos autores como Rostow (1961) y Acemoglu (2009)¹⁴.

A su vez, la perspectiva del presente trabajo se sitúa en que dado el crecimiento económico generado, el proceso de transformación de la economía y la sociedad se presentan como determinantes. Esta transformación impulsa la naturaleza de los cambios de la estructura de la producción en conjunto, el proceso de transformación en particular, las sinergias con los distintos mercados y el nivel de cualificación del factor trabajo desde el acceso a la educación o capacitación, es decir, factores vinculados con la productividad inclusiva.

¹² En Le, H. (2019) se argumenta que desde el año 1995, el tipo de cambio de la moneda nacional (Dong) respecto al dólar estadounidense indicó un importante debilitamiento del Dong, registrando una cotización de VND/US\$ 11.038,25 en 1995, mientras que hacia 1999 la cotización fue VND/US\$ 13.943,17. Asimismo, el Banco Estatal de Vietnam sigue una política de un régimen de tipo de cambio flotante controlable para evitar el aumento de la dolarización y la apreciación del dong vietnamita (VND) y también el ajuste del rango de fluctuación del tipo de cambio VND/US\$.

¹³ Dollar et al. (1998) y Fforde (2009) resaltan este argumento.

¹⁴ Argumento presentado en Calveira y Fracchia (2021) para el caso de la transformación industrial de la República de Corea.

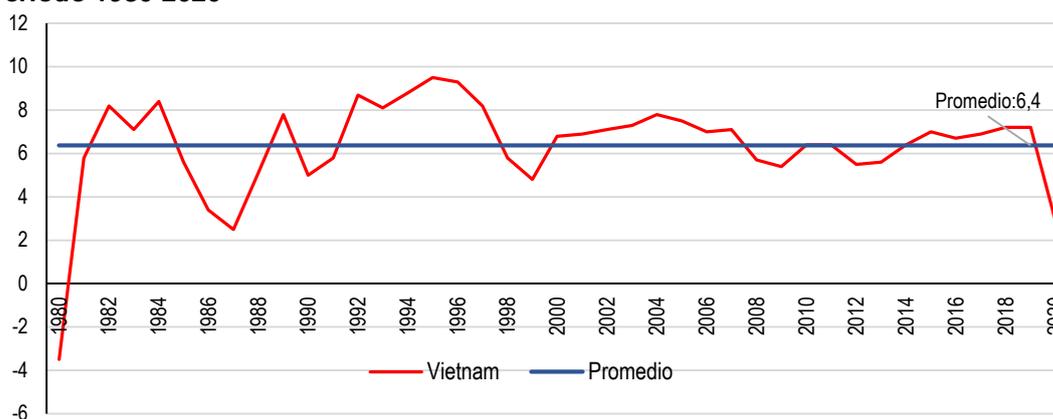
Tabla I.2
Selección de gestión de políticas *Doi Moi*

Año	Modificaciones de política	Principales reformas y objetivos
1986	Sexto Congreso del Partido anuncia <i>Doi Moi</i> como política oficial del Partido en noviembre.	Resoluciones en aras del desarrollo de la economía familiar; renovar la gestión de las granjas estatales; impulsar al sector privado y los negocios en la agricultura, silvicultura y pesca, para reorganizar y renovar las entidades agrarias.
1987	Ley de tierras y ley de inversión extranjera.	Se establece el uso privado de la tierra asignada en la agricultura.
1988	Ley de Tierras crea derechos de uso a largo plazo para usos agrícolas. La Resolución N°10 del partido reconoce al hogar como la unidad básica de producción agrícola. Funciones de banca central separadas de la banca comercial. Se liberalizaron los controles de cambio de divisas.	Se introdujo una política industrial que fomentaba la inversión privada. Devaluación de los tipos de cambio. Relajación de restricciones a empresas comerciales extranjeras y el monopolio estatal del comercio exterior. Se expide Ley de Derechos de Importación y Exportación.
1989	Eliminación de mayoría de subsidios directos a la producción y el control de precios: fin del sistema dual de precios. Ordenanza Contratos Económicos establece derechos para que las personas jurídicas celebren contratos. Los productores podían vender su producción de exportación a cualquier empresa de comercio exterior.	Se eliminaron cuotas de mayoría de productos de exportación e importación (posteriormente reducidos a 7 y 12, respectivamente). Sistema de tipo de cambio unificado. Tasas de interés bancarias se tornaron positivas en términos reales. Eliminación de las subvenciones a la exportación.
1990	La Ley de Empresas Privadas estableció la base legal para el establecimiento de empresas unipersonales. La Ley de Sociedades estableció las bases para las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada. Reformas fiscales, incluida la introducción del impuesto especial sobre las ventas y el impuesto a las ganancias.	Se establece ley Empresas Privadas y de Inversión Extranjera. Ley del Banco Estatal de Vietnam (SBVN) y ley Nacional de Bancos, Instituciones de Crédito Cooperativo e Instituciones Financieras promulgadas que facultan al banco central.
1991	Fijación de criterios para la constitución de empresas del Estado; todas las empresas estatales deben volver a registrarse. Importante racionalización de las empresas estatales. Se permite a empresas privadas participar directamente en el comercio exterior.	Apertura de operaciones cambiarias en SBVN. Promulgación del reglamento sobre establecimiento de zonas de procesamiento de exportaciones (EPZ). El Banco de Agricultura de Vietnam permitió prestar a los hogares.
1992	La nueva Constitución Nacional reafirma el liderazgo del Partido Comunista, también reconoce los derechos de propiedad privada en una economía orientada al mercado y administrada por el estado. Introducción del programa piloto de privatización de empresas estatales.	Acuerdo comercial firmado con la Unión Europea para la asignación de cuotas de exportación de prendas de vestir a la Unión Europea y el otorgamiento de preferencias arancelarias en importaciones seleccionadas de la Unión Europea. Se modificó la ley de inversión extranjera para reducir el sesgo contra las empresas de propiedad 100% extranjera.
1993	La Ley de Tierras enmendada hace que los derechos de uso de tierras agrícolas sean transferibles y utilizables como garantía. Aprobada la Ley Concursal y la Ley de Protección del Medio Ambiente. La Primera Conferencia de Donantes facilita un rápido aumento del acceso a la asistencia oficial para el desarrollo.	Relajación de licencias de exportación, emitiendo licencias semestrales para 22 productos básicos. Introducción de sistema de suspensión de aranceles de 90 días para insumos en la producción de exportación.
1994	Establecimiento de tribunales económicos. Código laboral establece protección de derechos de los empleadores y los empleados, regulación de los contratos, seguro social y mecanismo de arbitraje. La Ley de Promoción de la Inversión Nacional especifica incentivos para los inversores nacionales.	Se eliminan los permisos de importación para todos menos 15 productos. Introducción del mercado interbancario de divisas. Se inició el trabajo piloto sobre la creación de corporaciones generales como agrupaciones de empresas estatales. Se eliminaron los requisitos de licencia de envío de exportación para todos los productos, excepto el arroz, la madera y el petróleo.
1995	El Código Civil promulgó la profundización de las bases para la economía de mercado, incluida cierta protección legal para los derechos de propiedad industrial. El gobierno lanza el programa de reforma de la administración pública y reduce el número de ministerios.	No se requieren permisos de importación por envío en diversos bienes de consumo e insumos de producción. Se levantaron todas las cuotas de exportación excepto las del arroz. Gama de mercancías sujetas a gestión por contingente de importación reducida a siete. Vietnam se une al ASEAN y se compromete con AFTA.

Fuente: Elaboración propia en base a Van Arkadie y Mallon (2003) y Le, H. (2019).

Con las reformas, se inicia una fase de crecimiento que se sostiene en un período de treinta y cinco años, 1986-2021, desde el cual el país emerge como una economía de ingresos medio y de rápido crecimiento (Bhatt, 2013)¹⁵. A la dinámica interna se agrega la rápida inserción al comercio internacional y al mercado de capitales, abandonando la posición de relativo aislamiento comercial y acordando el cese del embargo de Estados Unidos en el año 1994. Durante ese período la dinámica del PIB fue positiva, aunque con diferencias de intensidad en los años de la crisis financiera de la región, configurando una tasa de crecimiento promedio del PIB de 6,4% (gráfico I.1). Este desempeño se sitúa por encima del nivel mundial, de las economías de mercado emergente y de la región como Tailandia y Taiwán, con excepción de China cuyo crecimiento promedio anual en ese mismo período fue 9%.

Gráfico I.1 Tasa anual de crecimiento del PIB
Período 1980-2020



Fuente: Elaboración propia en base a FMI.

En términos desagregados, la expansión anual del PIB se estableció en 7,7% durante 1990-1999, convergiendo hacia el segundo mayor nivel de expansión mundial, solo superado por China (10%) (gráfico I.2). Mientras que en las décadas de 2000 y 2010 la tasa de crecimiento promedio anual se mantiene en torno a 6,5%. El PIB per cápita (PPP) se expande desde los U\$S 888,3 promedio en 1990-1999 hacia aproximadamente U\$S 8.000 en la década de 2010, con un crecimiento interanual durante la década de 1990 cercano a 6%. Mientras que el promedio anual de expansión del ingreso per cápita fue notoriamente creciente en los dos decenios posteriores, registrando 8% y 7,3%, respectivamente (tabla I.3). En suma, desde la década de 1980 no se registró una disminución del PIB per cápita, ni siquiera en los años de la crisis financiera internacional y en 2020, año en que la economía global se vio impactada por el shock COVID-19.

Tabla I.3
Indicadores comparativos

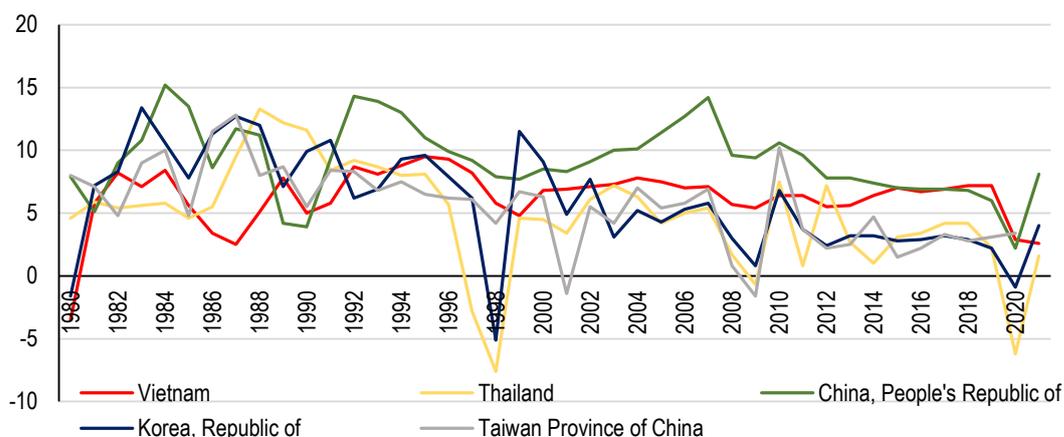
Indicadores seleccionados	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2020
PIB Vietnam (var. % interanual promedio)	4,64	7,71	6,86	6,02
PIB per cápita (promedio, dólares)	888,30	1.332,00	3.677,00	7.999,00
PIB per cápita (var. % interanual promedio)	2,48	5,8	8,09	7,31
PIB mundo (var.% interanual promedio)	3,17	3,1	3,87	3,09
PIB China (var.% interanual promedio)	9,72	10,1	10,33	7,18
PIB emergentes (var.% interanual promedio)	3,21	3,68	6,04	4,41

Fuente: Elaboración propia en base a FMI.

¹⁵ Si bien no es objetivo central del presente trabajo exponer detalladamente el proceso hasta la actualidad, es sustancial aludir al crecimiento sostenido en este largo período.

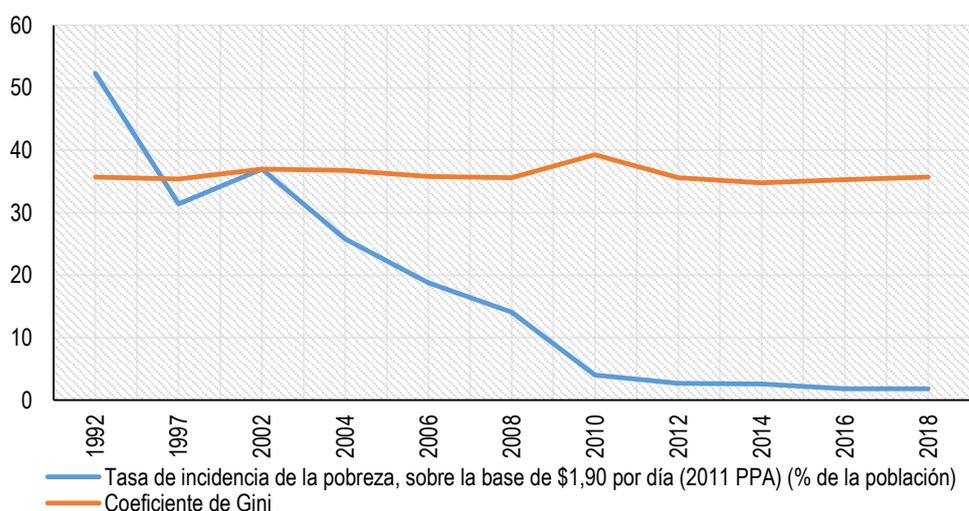
El rápido crecimiento del PIB contribuyó a la mejora de los indicadores de pobreza y el relativamente bajo coeficiente de Gini, esto debido al consecuente aumento de los ingresos tanto en las zonas urbanas y rurales. Respecto a la pobreza, medida sobre la base de la barrera de U\$S 1,90 por día y a valores PPP de 2011, la reducción es favorable, con un nivel de 75% en el 1984, de 52% en 1992, 14,5% en 2008, 4% en el año 2010, hasta 1,8% en 2018. Adicionalmente, si bien el nivel de desigualdad, se mantuvo en un valor estable y relativamente favorable (gráfico I.3). Sin embargo, lo más alentador de la economía de Vietnam es la dinámica que viene mostrando. A la sombra del crecimiento de los gigantes del Asia emergente, como China y la India, efectivamente estos indicadores dan cuenta del sostenido crecimiento económico de Vietnam a lo largo de las últimas tres décadas.

Gráfico I.2 Tasa anual de crecimiento del PIB
Comparativo, período 1980-2020



Fuente: Elaboración propia en base a FMI.

Gráfico I.3 Pobreza y coeficiente de GINI



Fuente: Banco Mundial

En simultáneo se inicia un proceso de transformación de la estructura productiva que generó una dinámica positiva para la productividad y el aumento del empleo en los sectores de la economía. El mejor desempeño del sector agrícola como consecuencia de la reforma agraria, mencionada precedentemente, generó mayor eficiencia productiva en el sector y liberó

empleo hacia otros sectores de actividad, lo cual acentuó el impulso a la productividad iniciado en el sector agrícola. En ese contexto, las reformas institucionales tanto en la apertura hacia la propiedad privada como también en la regulación del funcionamiento de los mercados, fueron factores determinantes para la eficiencia y la transformación productiva de Vietnam (Nguyen, 2018). Durante el decenio 1990, la primera fase de las reformas, el empleo aún se concentraba en el sector agrícola y, a su vez, la productividad del sector continuaba siendo determinante para la productividad total de la economía. En efecto, la participación del empleo por actividad económica comenzó a evidenciar una tendencia al cambio estructural con mayor intensidad a partir de la primera fase de las reformas. Así, la tasa promedio de empleo en la actividad agrícola era de 69% en el período 1991-1995, mientras que solo el 20% del empleo total era industrial. El cambio estructural fue notable dentro de los dos decenios siguientes ya que la tasa de empleo promedio del período 2011-2015 fue 46,5% en el sector agrícola, disminuyendo casi 20 puntos porcentuales para migrar a la industria y los servicios con 21,6% y 31,9% de participación del empleo, respectivamente (tabla I.4).

El sector agrícola continuó siendo importante para la producción y la generación de productividad. Luego de las reformas y la apertura a la inversión externa, el sector tuvo efectos favorables derivados de la inversión. De acuerdo a McCaig y Pavnick (2013), aunque la productividad de la mano de obra agrícola se mantuvo baja en relación con otros sectores y creció menos que la productividad en la manufactura, en el período 1990-2008 el crecimiento de la productividad agrícola contribuyó con un 15,1% al crecimiento de la productividad laboral agregada debido a la gran participación de la agricultura en el empleo total. Mientras que la productividad manufacturera creció a un promedio anual de 5,1% y contribuyó con 22,1% al crecimiento de la productividad laboral agregada. Los autores afirman que el cambio estructural de la economía no solo produjo la absorción de empleo e impulsó sostenidamente el PIB desde el final del decenio 1980, sino que la transformación de la estructura productiva de Vietnam explicaría el 38% del crecimiento de la productividad laboral agregada. Luego de desempeñar un papel relativamente pequeño en el inicio de la década de 1990, el cambio estructural se convirtió en un componente cada vez más importante del crecimiento agregado y, a partir del año 2001, superó a la productividad generada intrasectorial (gráfico I.4). En suma, la reasignación de mano de obra entre sectores mejoró la productividad laboral y fue una contribución importante del cambio estructural como impulso al crecimiento sostenido en este país¹⁶.

Tabla I.4
Estructura empleo por actividad económica (promedio de participación de empleo)
Período 1991-2019

Empleo por sectores de actividad	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2019
Agricultura (%)	69	65,3	59,7	49,2	46,5	39,5
Industria (%)	11	12,2	16,2	21	21,6	26,2
Servicios (%)	20	22,5	24,1	29,8	31,9	34,3

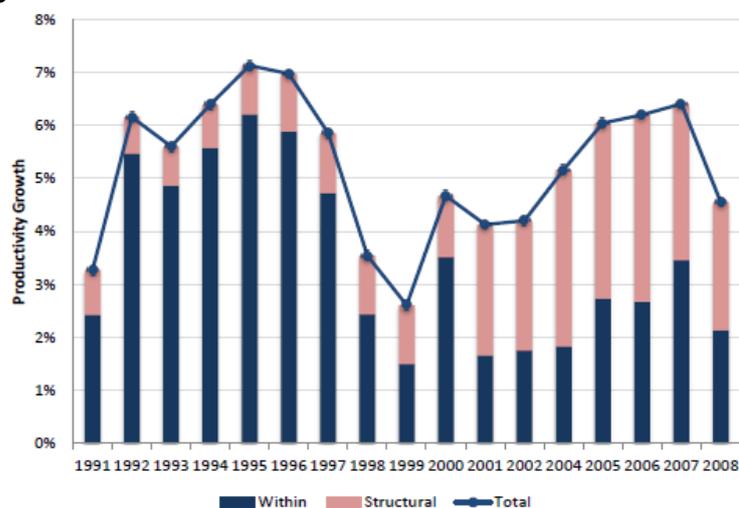
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

La inversión también fue un componente en expansión a pesar de la pérdida de la asistencia soviética. Si bien en el promedio de la década de 1970 se situaba en 14,5% del PIB, la interrupción de la participación de la URSS en el país tuvo un efecto negativo en este componente conformando nuevamente 14,5% del PIB durante la década de 1980.

¹⁶ Convergiendo con McMillan y Rodrik (2011) donde se argumenta, mediante un análisis de un conjunto de economías, que la reasignación de mano de obra entre sectores mejoró la productividad laboral agregada en las economías asiáticas, mientras que la redujo en los países de América Latina y África.

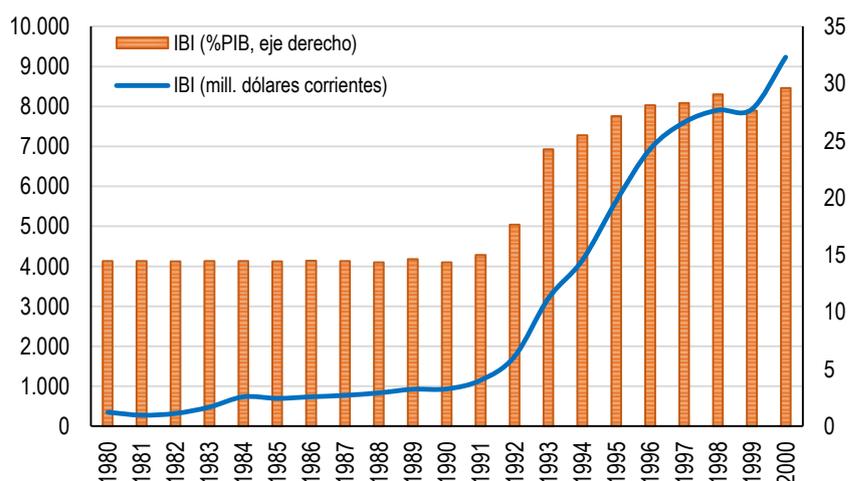
Posteriormente el desempeño ascendió de nivel hasta converger en un promedio de 24%, pero con una dinámica creciente (gráfico I.5). Respecto al destino de la inversión interna, en la etapa inicial de las reformas estuvo asociada a la estrategia del Programa de Inversión Pública 1995–2000 en concentrar la inversión pública en infraestructura económica y social, particularmente en necesidades de infraestructura económica, como transporte, electricidad, telecomunicaciones, y recursos hídricos, y en la inversión en capital humano a través de programas de educación, también hacia industrias básicas como la del cemento, el acero, la minería y el procesamiento de petróleo y gas, y otorgó préstamos de créditos estatales, financiados con fuentes nacionales y extranjeras, para tales actividades.

Gráfico I.4
Determinantes del cambio estructural
Período 1991-2008



Fuente: Extraído de McCaig y Pavnick (2013).

Gráfico I.5
Inversión Bruta Interna (IBI)



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.

Con la segunda fase de reformas la inversión extranjera directa (IED) tuvo una mayor dinámica. En efecto, la política de *puertas abiertas* hacia la inversión internacional contribuyó con mayores tasas de crecimiento del PIB dada la afluencia masiva de IED. Se produjo un

fuerte aumento de los flujos de IED respecto a los niveles mínimos (incluso negativos) que se observaron durante el período 1970-1980. En términos del PIB, se observaron picos a comienzos de los años 1990 del orden del 12% del producto, para estabilizarse en la década de 2010 en un elevado promedio de 4,6% del PIB (gráfico I.6).

Las reformas que apoyaron a los inversores extranjeros junto con la liberalización comercial derivada de acuerdos bilaterales y multinacionales, no solo generaron una ampliación del intercambio comercial (mayor ingreso de divisas comerciales) y afluencia de IED, sino también fueron importantes como vehículos para la transferencia de tecnología, en particular proporcionando la base para el establecimiento de una serie de nuevas exportaciones. A su vez, el fuerte impulso de la IED tuvo el protagonismo de inversores regionales que buscaban plataformas para sus exportaciones intensivas en mano de obra a bajo costo y con un grado de calificación relativamente mejor. Otro elemento fue la atracción de inversiones en la industria petrolera (la mayor parte de la inversión del Reino Unido la realizó British Petroleum). Tales inversiones fueron importantes para ayudar a financiar el auge de las exportaciones de Vietnam (Van Arkadie y Mallon, 2003).

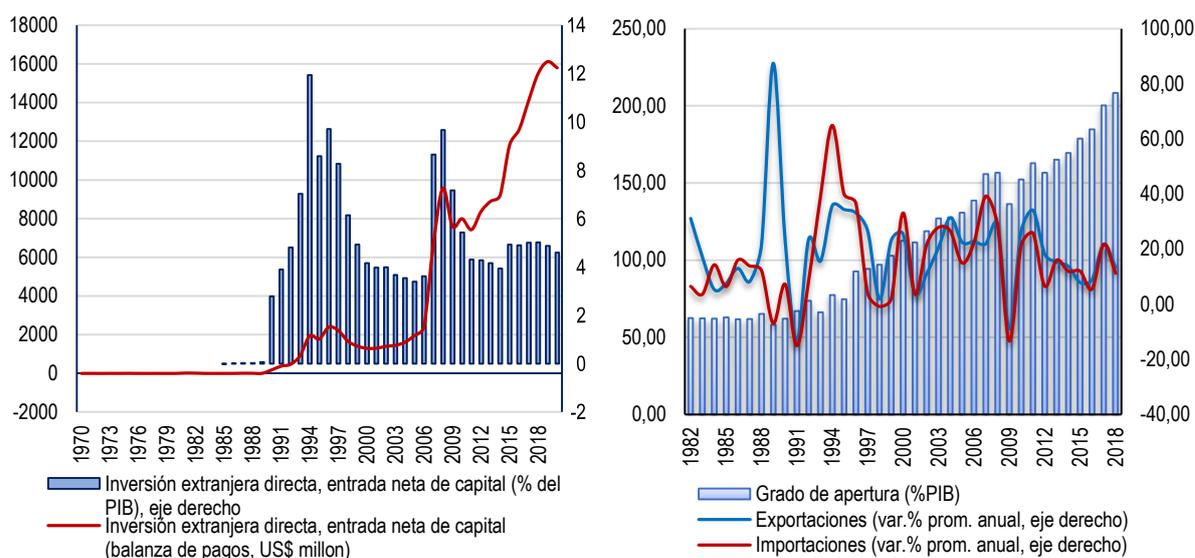
En la fase inicial de las reformas, el destino fue el sector del petróleo y el gas. En el período hasta 1996, el crecimiento de las exportaciones de petróleo crudo fue el principal componente del crecimiento total de las exportaciones. Mientras que a partir de la segunda mitad de la década, la inversión extranjera no solo para proporcionar financiación, sino también para introducir nuevas ideas, procesos, habilidades de gestión y conocimientos técnicos, proporcionar modelos que han sido copiados por los inversores nacionales y para facilitar el acceso a los mercados de exportación, conformando un contexto de competitividad entre empresas extranjeras y generación de innovación. En efecto, el rol de la IED en la estructura productiva fue importante no solo por su contribución financiera, sino como agente oferente de tecnología y marcas comerciales para acceder a mercados internacionales. Además del impacto del equipo de capital introducido, la interacción con personas con diferentes ideas, habilidades y prácticas laborales tuvo efectos en la productividad.

El intercambio comercial también tuvo un desempeño positivo como consecuencia de la gestión *puertas abiertas* del sector externo en Vietnam. En el período de 1990-1995 las exportaciones de bienes y servicios registraron un crecimiento promedio anual de 20%, expandiéndose desde U\$S 1.710 millones (precios corrientes) en 1990 a U\$S 6.804 millones (precios corrientes) y, hacia fines de la década, el valor era U\$S 14.330 millones. En esa dinámica las exportaciones de petróleo tuvieron una mayor importancia relativa desde los U\$S 756 millones en 1992 hasta superando los U\$S 1.000 millones en 1995. Paralelamente, el aumento de la producción de arroz, que alivió el problema de la seguridad alimentaria, contribuyó al rápido crecimiento del comercio internacional de arroz, convirtiendo al país en uno de los tres grandes exportadores de arroz, se agrega también el inicio del desarrollo de exportaciones de productos primarios como como café.

La exitosa expansión de las exportaciones agrícolas fue un beneficio directo del *Doi Moi*. La oferta de alimentos, productos ganaderos, entre otros, evidenció una rápida expansión como consecuencia de las reformas agrarias y del sistema de precios. Efectivamente, las altas tasas de crecimiento de las exportaciones tuvieron una influencia positiva en el crecimiento del producto y, los ingresos de exportación en rápido aumento. En efecto las exportaciones en términos del PIB evidenciaron el crecimiento abrupto, situándose en aproximadamente 26% en el año 1990 al 55% en el 2000. Un desempeño similar mostraron las importaciones al establecerse desde 35,6% del PIB en 1990 al 57,5% en 2000. De esta manera la apertura de la economía se consolidó durante la década de 2000 conformando un grado de apertura promedio de 131% del PIB, habiendo durante la década de 1980 en 62,1%.

Fue trascendente el complemento de la dinámica de las exportaciones con las entradas de flujos de capital en aras de la generación de las divisas necesarias para financiar importaciones, incluidos los bienes de capital. Asimismo, la entrada en nuevas ramas del comercio estimuló la transferencia técnica y de innovación. Los fuertes ingresos en divisas facilitaron la liberalización del régimen cambiario y los niveles de protección. En definitiva, la diversificación de la estructura de los exportables del país generó mayor liquidez externa para el sostenimiento de las políticas internas evitando la exposición a las tensiones financieras habituales del crecimiento económico, observadas en otros países emergentes y caracterizadas por los ciclos *stop-go*.

Gráfico I.6
Inversión Extranjera Directa (IED) e Intercambio Internacional



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD.

II. El desarrollo y ampliación de la educación como pilar subyacente del *Doi Moi*

El sistema educativo es un aspecto notoriamente saliente en el caso de Vietnam, pues se constituye en el factor central identificado con productividad inclusiva, más aún, se transforma en un caso de excepcionalidad en un país recientemente *graduado* como de ingreso medio (década de 2010) y con altos niveles de calificación en la evaluación internacional a estudiantes denominada ``Program for International Student Assessment`` (PISA)¹⁷.

El desarrollo educativo fue uno de los objetivos más importantes que tenía la gestión de gobierno desde el período previo a la unificación del país. Durante el mandato de Ho Chi Minh como Primer Ministro (1945-1955) y como Presidente (1954-1969), se promulgó la *lucha contra el analfabetismo* como una de las misiones clave de gobierno. En menos de un año se lanzó una campaña masiva de educación que involucró a setenta y cinco mil alfabetizadores y cerca de noventa y seis mil docentes que contribuyó a que dos millones y

¹⁷ En las evaluaciones PISA del año 2012 de un total de 65 países participantes, el ranking de Vietnam resultó en la posición 19 en Lectura, 17 en Matemática y 8 en Ciencias. Un análisis sobre el desempeño de Vietnam se encuentra en Parandekar y Sedmik (2016) y Asadullah et al. (2020).

medio de personas abandonen el analfabetismo. Mientras que en el período de la guerra de resistencia (1946-1954), las escuelas continuaron funcionando en áreas desmilitarizadas. Con el fin de preparar recursos humanos calificados para contribuir a esa campaña y, luego de la victoria, al desarrollo del país, el gobierno aprobó un proyecto de reforma educativa en el año 1950. Además, en las áreas temporalmente ocupadas, las escuelas impartían un plan de estudios de doce años en aras de reducir la influencia de la educación colonial (Asadullah et al., 2020).

En principio, la perspectiva de educación masiva estaba determinada por la necesidad de generar progreso social en una estructura política socialista y dentro del desarrollo industrial, aún ante las restricciones severas de financiamiento y dependencia de los países asociados a ese sistema, esencialmente la URSS.

Los efectos de la educación sobre los recursos humanos tuvieron evidencia favorable. En ese sentido y desde el *Doi Moi*, el crecimiento económico de Vietnam puede agruparse entre los denominados milagros de crecimiento, es decir, eventos en los que el crecimiento de un país supera a la media mundial durante un período prolongado, y su principal consecuencia es que el país escala posiciones en la distribución mundial de la renta¹⁸. A su vez, para explicar esos eventos los modelos de crecimiento económico aluden, por un lado, a la existencia de factores como el progreso técnico que se postulan como exógenos, con el aporte inicial de Solow (1956) y Swan (1956); mientras que otros enfoques posteriores aluden a una perspectiva endógena de los determinantes del progreso técnico, los cuales están estrechamente vinculados con la dotación de capital, principalmente de recursos humanos, éstos son presentados en los trabajos pioneros de Schultz (1960) y Becker (1962 y 1964), como también de Lucas (1988), Barro (2001) y Mankiw et al. (1992)¹⁹.

La inversión en capital humano se materializa, particularmente en Vietnam, a través del desarrollo del sistema educativo, incluso previo al proceso de transformación, ya que se evidencia la necesidad de generar capacidades de gestión adecuadas en los líderes y directivos de las empresas estatales en el esquema del programa de planificación. En la experiencia de Vietnam, como un elemento de productividad inclusiva, la educación y capacitación de los recursos humanos constituyó un argumento central, no solo sobre el crecimiento económico, sino como determinante en el marco del plan de reformas integrales que trascendieron a la política de estabilización. Desde este argumento se pueden derivar dos consideraciones vinculadas con productividad inclusiva:

La primera se relaciona con la perspectiva histórica previa al inicio del programa de transformación. El profesionalismo y calidad de la gestión de los líderes de las empresas, mayoritariamente de propiedad pública, era considerado como factor determinante en el funcionamiento de las empresas y de la estrategia del gobierno en el objetivo de desarrollo socialista. En particular desde los casos de países en transición, como China, Laos y Vietnam, se argumenta que la relativa permanencia del personal en posiciones de poder económico y autoridad fue un factor favorable a la calidad de la gestión (Fforde, 2009)²⁰. La permanencia del personal implicaba continuidad de las relaciones interpersonales, ya que quienes

¹⁸ Como lo señala Romer, D. (2006), Japón desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1990 y los nuevos países industrializados del sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong) a partir de la década de 1960 son ejemplos destacados de este fenómeno.

¹⁹ Para un abordaje sobre la literatura de crecimiento, productividad y sus determinantes ver Grotz (2020).

²⁰ En la actualidad la calidad de la gestión empresarial es determinante de productividad. En los trabajos de Llach (2020b) y de Grayson et al. (2016) se realizan argumentos sobre este aspecto. Grayson et al. (2016) sobre la experiencia de Zambia derivada de un programa nacional.

ocupaban posiciones de poder y autoridad antes de la transición, estaban interconectados por diversas estructuras formales e informales, con independencia de la verticalidad de la cadena de mando²¹. Un universo de redes prácticas construidas para administrar el sistema de planificación central tradicional y otras redes sociales basadas en la experiencia y la educación compartidas que, a su vez, conformaban habilidades técnicas y las denominadas *blandas*²². A su vez, durante las primeras etapas de la transición, se utilizaron esos vínculos para desarrollar nuevas actividades y mejorar el proceso de producción.

Análogamente a ese aspecto, existe un consenso acerca del rol del funcionamiento del sistema político, evidenciado en la transición a un sistema de mercado. En concreto, la burocracia política del período anterior a las reformas era un sistema complejo que conectaba el estado central con todos los elementos de la sociedad, extendiéndose hasta el lugar de trabajo y a las pequeñas agrupaciones comunitarias. Estos sistemas permitieron la transmisión de decretos y políticas a través de ese sistema siendo efectivos en la movilización de personas y organizaciones en todos los niveles de gobierno, donde emergía capacidad de gestión, administrativa y organizativa, que explicaban los logros del país en términos de gestión como las tasas de alfabetización. Por lo tanto, Vietnam ingresó en el período de reforma con la capacidad de concentrarse en objetivos nacionales a largo plazo y con considerable capacidad administrativa, gerencial y de implementación, lo que contribuyó a su éxito inicial (Dixon, 2003).

De acuerdo con Fforde y Vylder (1996), los éxitos básicos del sistema educativo vietnamita se evidencian en que, en un país de bajo nivel de ingreso per cápita, se habían generado estructuras que determinaban un marco educativo universal que, en definitiva, resultaba en indicadores favorables como se exponían desde la cantidad de estudiantes escolarizados hasta los niveles de alfabetización. En el norte y el centro, el analfabetismo se había erradicado mayoritariamente, mientras que en el sur se había avanzado, aunque las tasas de alfabetización estaban por debajo de las de otras partes del país. Las áreas más atrasadas eran las regiones aisladas que contenían grupos minoritarios.

La segunda consideración se refiere al desarrollo del sistema educativo identificado como uno de los factores determinantes del crecimiento sostenido²³, ya sea como política de estado y como fuente de desarrollo dadas las mejoras capacidades futuras con la necesidad de contar con recursos humanos que puedan operar y gestionar habilidades adecuadas dentro del proceso de transformación económica, es decir, el carácter inclusivo y productivo del proceso. En este sentido, el desarrollo de la educación formal fue un objetivo principal, aún en el período de la división norte-sur. Fforde (2009) argumenta que durante el período 1950-1970 el desarrollo educativo era relativamente importante para una economía de ingresos bajos, con PIB per cápita de U\$S 800 promedio y pobreza estimada en el 75% de la población. Destaca las diferencias en las zonas norte y sur del país. En el Norte el programa educativo formaba parte de políticas sociales y económicas más amplias. El objetivo fue enfatizar la educación masiva, especialmente sobre las campañas de erradicación del analfabetismo, así como la formación profesional y vocacional. Siguiendo los modelos soviético y de Europa del

²¹ János, K. (1980) en su análisis para un sistema de planificación central expone el concepto que se refiere al *profesionalismo* y que impulsa a los gerentes de las empresas estatales a buscar "hacer bien su trabajo".

²² La literatura actual de calidad de management está expuesta principalmente por Bloom y Van Reenen (2007). Un análisis actual asociado con la productividad inclusiva se encuentra en Llach (2020b).

²³ En el National Human Development Report (2001) se presentan los determinantes del Índice de Desarrollo Humano (HDI) y la gestión de política para impulsar ese desarrollo. Una de esas políticas se refiere a: "la inversión en capital humano a través de la educación, la formación, la atención de la salud y similares, es la fuerza impulsora más importante del crecimiento económico sostenible".

Este, las universidades del Norte tendían a ser muy especializadas y a enfocarse principalmente en la ciencia y la ingeniería. Una contribución significativa de la educación en el Norte durante este período fueron las escuelas de formación de profesores. Estos colegios capacitaron a la gente de las aldeas, especialmente a las mujeres jóvenes, para que se convirtieran en maestras en las escuelas primarias rurales.

Durante el mismo período, la educación en el sur estuvo influenciada por el sistema francés y luego por el estadounidense. Los programas de enseñanza tendían a ser académicos por sobre la formación profesional y técnica. La estructura del nivel secundario siguió el modelo francés hasta mediados de la década de 1960. A partir de 1965, se migró al modelo estadounidense de educación secundaria integral en varias instituciones educativas denominadas Escuelas de Demostración del Sur. Además de tres universidades públicas multidisciplinarias, también había tres universidades privadas especializadas operadas por varios grupos religiosos. Siguiendo las recomendaciones de reforma de un equipo de especialistas estadounidenses, el gobierno de Vietnam del Sur estableció varios colegios comunitarios a nivel provincial en 1971 y una Universidad Politécnica en Thu Duc en 1973. Además, se implementaron varios programas de educación extraescolar, como campañas de alfabetización, capacitación en el servicio y actividades de educación, proporcionados por el gobierno.

Debemos notar que durante el período previo a las reformas se exponen matices respecto al desarrollo de las capacidades de los recursos humanos, implicancias derivadas de la propia gestión económica de la planificación central. Ciertamente, la concentración del poder político y los recursos restringió las oportunidades y opciones individuales, especialmente en el ámbito económico. Las transacciones de mercado y la libertad individual de hacer negocios fueron virtualmente eliminadas, pues las preferencias del planificador dominaron las necesidades de los consumidores. En consecuencia, el desarrollo de las capacidades individuales fue obstaculizado por el mecanismo de planificación central, burocratizado y subsidiado. Esto anuló los incentivos económicos necesarios para las innovaciones y actividades productivas eficientes. Finalmente, el desempeño económico estancado, luego reforzado por la fuerte caída en la asistencia de la antigua Unión Soviética, indujo a los líderes del país a adoptar cambios sustanciales a través del *Doi Moi*.

Luego de la unificación del país y a partir del *Doi Moi*, la educación se estructuró con el fin mayor accesibilidad. La reforma educativa se estructuró en torno al programa *Education For All* (EFA), cuyo plan de acción tuvo dos etapas, EFA 1 entre 1993 y 2000, y EFA 2 entre 2003 y 2015. El actor central detrás de estos programas fue el Ministerio de Educación y Entrenamiento, creado en 1990 a partir de la fusión de los dos ministerios preexistentes que se repartían la tutela de los distintos niveles del sistema educativo.

En la primera etapa del programa (EFA 1) se planteó como objetivos centrales el fomento de una educación primaria y universal de calidad, la igualdad de género en todos los niveles educativos, y el acceso a educación y entrenamiento para todos los adultos no escolarizados. En otros términos, en esta etapa el programa apuntaba a ampliar la base educativa a nivel básico, con el fin de generar una mano de obra con nivel de calificación consistente con la necesidad de lograr una exitosa transición de una economía primaria a una más industrializada y orientada a los servicios. En ese sentido, EFA 1 fue exitoso en la modificación de la estructura del empleo en Vietnam.

La segunda etapa del programa (EFA 2), montada sobre el éxito cuantitativo de la primera, se propuso fundamentalmente impulsar la calidad de la educación. Para ello, se planteó una meta explícita de mejora de la calidad, completar el acceso universal a la educación primaria y secundaria inicial, proveer oportunidades de aprendizaje continuo, movilizar la participación

plena de la sociedad en el compromiso de mejorar la calidad educativa, y asegurar una gestión y utilización eficiente de los recursos. De esta forma, en la segunda etapa del programa EFA se decidió dar un mayor impulso a la calidad de la educación, y al aumento de la cobertura en niveles superiores del sistema educativo.

Por sobre estos objetivos específicos de las dos etapas de la política educativa reciente de Vietnam, el programa *Education For All* tuvo una serie de elementos sostenidos en el tiempo los cuales son destacados por Baum (2020):

- 1. Determinación:** Una de las claves del éxito vietnamita en materia educativa fue el compromiso de los distintos actores involucrados. Existe una fuerte coordinación entre las instituciones nacionales y subnacionales, y a su vez entre las agencias gubernamentales y las instituciones educativas. A eso contribuyó la muy elevada incidencia estatal en casi todas las esferas del sistema educativo. También se buscó realizar una gestión efectiva de los recursos, y un seguimiento de los programas mediante la fijación de metas intermedias verificables.
- 2. Cantidad con inclusión:** La educación primaria gratuita fue una política de Estado. Además, se hizo especial énfasis en que la educación alcanzara a los sectores más vulnerables y en que hubiera paridad de género. Para ello, las agencias gubernamentales realizaron tareas activas de identificación y asistencia a los grupos vulnerables. Se hizo foco en la educación de oficios para abastecer la demanda generada por el cambio de la estructura productiva.
- 3. Expansión de la educación fuera de la escuela:** Como se observa en el Esquema X, una de las características salientes del sistema educativo de Vietnam es la gran red de instituciones que forman parte del sistema de educación técnica y vocacional. El objetivo central de la política educativa de Vietnam era generar una educación consistente con las demandas de la economía, y en ese sentido la educación técnica y vocacional fue considerada prioritaria.
- 4. Foco en los docentes:** Como en otros casos exitosos, las políticas de Vietnam pusieron el foco en la capacitación de los docentes como herramienta para mejorar la calidad de la educación. Por ello se lanzaron planes específicos de capacitación docente. Alrededor del 80% del gasto público en educación es en salarios de los docentes.
- 5. Crecimiento del gasto en educación:** Las erogaciones en la educación primaria se habían duplicado hasta el año 1990. El gasto en educación representó más del 16% del gasto público total entre 2008 y 2021, y 4,7% del PIB (contra un nivel de 3,5% del producto en 2000). Esta canalización de recursos al sistema educativo permitió la expansión de la red de instituciones educativas y la capacitación de los recursos humanos.

En este marco el Estado tiene un rol central sobre el sistema educativo. Por un lado, define políticas y coordina a los diferentes actores implicados en su implementación. Por otro lado, brinda de manera directa servicios educativos a través de una amplia red de escuelas de propiedad o administración estatal. Desde su creación en 1990, el Ministerio de Educación y Entrenamiento (MEE) ha sido la agencia gubernamental responsable del sistema educativo, con la única excepción de algunos centros de educación especializada, como aquellos del ámbito militar o de la medicina. Como tal, el MEE diagrama la política educativa, gestiona el presupuesto y los recursos humanos y es el responsable de la elaboración de la normativa atinente al sector.

A nivel subnacional, las decisiones son tomadas por departamentos de educación que dependen jerárquicamente del MEE. El nivel de responsabilidad de cada uno de estos departamentos depende en buena medida del tamaño del distrito, la cantidad de alumnos en él y la cantidad y variedad de establecimientos educativos, entre otros elementos. Esto da lugar a una heterogeneidad que dota al sistema educativo de un grado de complejidad adicional.

Esta dominancia estatal, si bien lógica dada la perspectiva histórica política del gobierno, ha sido cuestionada por generar un bajo grado de innovación educativa y por tender a un sistema educativo rígido y demasiado estandarizado. No obstante, London (2011) relativiza estos cuestionamientos, señalando por un lado que el grado de centralismo formal difiere del de facto. En efecto, existe en Vietnam una larga tradición en la que las unidades gubernamentales locales tienen cierta libertad para adecuarse a las necesidades y exigencias de educativas de su región. Además, desde mediados de los años '90 se han sancionado una serie de normas orientadas a aumentar las potestades de las autoridades locales a la hora de asignar el presupuesto educativo y a alentar la búsqueda de financiamiento no presupuestario por parte de los establecimientos educativos a fin de afrontar iniciativas educativas propias.

La reforma del sistema educativo debe ser abordada e interpretada desde la necesidad de transformación para viabilizar y sustentar la modernización de la economía. En efecto, una transformación de la estructura económica que permitiera la transición hacia un perfil productivo más orientado a la industria y a los servicios requería de una mano de obra con una formación consistente con las nuevas habilidades demandadas, en efecto esto es una de las metas exitosas que muchos informes exponen sobre el caso Vietnam, donde la preparación de los recursos humanos se transformaron en capital social del país sosteniendo el crecimiento, aún con las reformas pendientes²⁴. Entretanto, el desempeño macroeconómico y la transformación estructural tuvieron impulso desde los niveles crecientes de educación y una afluencia de inversión de capital nacional y externo. Las inversiones enfocadas de Vietnam durante las últimas décadas en universalizar la finalización de la educación primaria y expandir el acceso en todos los niveles permitieron que una mayor parte de la población aproveche las oportunidades económicas en expansión. Es desde ese punto de vista que cobra sentido el sesgo dado a la reforma educativa que, como veremos, se orientó fuertemente, al menos en los años iniciales, a la universalización del acceso a la educación para niños y adultos, en especial en lo que conocimientos técnicos y vocacionales se refiere.

Una transformación de la estructura económica que permitiera la transición hacia un perfil productivo más orientado a la industria y a los servicios requería de una mano de obra con una formación consistente a las nuevas habilidades demandadas. En este sentido, si bien el gobierno tenía influencias de la perspectiva económica socialista donde el funcionamiento productivo era esencialmente pensado como una estructura de *inputs* y *outputs*²⁵, el aporte de las habilidades en el uso de la maquinaria y equipos se constituyeron como parte fundamental del objetivo político central: el progreso del sistema social. En efecto, diversos autores identifican el desarrollo de las capacidades laborales incluso previo al *Doi Moi* como necesidad de sustentar el programa de reformas a partir de la inversión en capital humano que derivaría en la conformación de capacidades y habilidades productivas (activos

²⁴ En Bodewig et al. (2014) se expone las capacidades conformadas por la educación como factor de movilidad laboral durante la transición económica.

²⁵ Fforde, A. (2009) destaca que los aportes de Wassily Leontief (1986) fueron influyentes para el sistema de planificación en Vietnam.

intangibles) adecuadas para el éxito del programa²⁶. En ese sentido, la celeridad del "*catching up*" con las economías de la región a través de la adopción de los conocimientos existentes se vio favorecida por el sólido desempeño en la promoción de la alfabetización, la aritmética y el desarrollo humano, incluso en el período anterior a la reforma. Pues, al comienzo del período de reformas, el país evidenciaba niveles mucho más altos de alfabetización masiva, esperanza de vida y educación media y superior que la mayoría de los demás países con un nivel similar de ingreso per cápita.

III. Reflexiones finales

La experiencia presentada de Vietnam es un caso inusual de crecimiento sostenido y desarrollo dado su sistema político y el contexto en los que se desarrolla el proceso. Puede parecer algo incoherente argumentar que Vietnam ha crecido sostenidamente durante más de tres décadas y que su PIB per cápita aún solo se registre en U\$S 10.900 en el año 2020. No obstante, al notar las condiciones iniciales con las que contaba previamente al inicio de las reformas, se afirma que el proceso es exitoso en términos económicos y sociales. En concreto, hasta la primera parte de la década de 1980 se estaba ante uno de los países más pobres, al notar el PIB per cápita, cuyo crecimiento en algunos años resultó negativo, y a lo que se sumaba inseguridad alimentaria, emigración de trabajadores, inflación alta y creciente, la inversión bruta interna en nivel bajo con una fuerte dependencia de la asistencia de la URSS, equivalente a aproximadamente el 10% del PIB.

Desde ese contexto, el rápido crecimiento económico y la seguida transformación de la estructura productiva trascendieron al programa de estabilización y corrección de desequilibrios macroeconómicos. La sostenibilidad del crecimiento, por encima de la media mundial y solo por debajo de China desde la década de 1990, evidencia la presencia de otros factores adicionales que trascienden los instrumentos de política económica y que conforman la perspectiva integral y pragmática de la gestión en Vietnam.

Los cambios institucionales generados dentro del programa *Doi Moi* fueron determinantes para impulsar el funcionamiento de la economía hacia la transformación estructural. No obstante, el consenso sobre el rol del desarrollo del sistema educativo, incluso previo a las reformas, se expone como el factor subyacente y de mayor importancia relativa. Una sociedad con capacidades y cualificaciones previas al proceso, tuvo condiciones de mejor inserción y movilidad dentro de la nueva estructura productiva. Adicionalmente, este es el argumento que presentamos para afirmar que la experiencia de Vietnam, desde su énfasis en el desarrollo de capital humano, está vinculada con las propuestas de productividad inclusiva, pues la inversión en capital humano también es central para la PI.

²⁶ Fforde A. y De Vylder, S. (1996), Arkadie y Mallon (2003) y Baum, A. (2020).

Bibliografía

- Acemoglu, D. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton University Press.
- Amsden, A. (1989). *Economic Report on the Socialist Republic of Viet Nam*. Manila. Asian Development Bank.
- Asadullah, Niaz M., Liyanage, Devangi, H. P. y Saizi, X. (2020). "Vietnam's Extraordinary Performance in the PISA Assessment: A Cultural Explanation of an Education Paradox" *Journal of Policy Modeling* 42(913-932).
- Barro, Robert J. (2001). "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications." *Oxford Economic Papers* (53).
- Baum, A. (2020). "Vietnam's Development Success Story and the Unfinished SDG Agenda". IMF WP 20/31.
- Becker, Gary S. (1962). "Investment in Human Capital". *Journal of Political Economy* 70.
- Becker, Gary S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York. Columbia University Press.
- Beresford, M. (1988). *Vietnam, Politics, Economics and Society*. London. Pinter Publishers.
- Bhatt, P.R. (2013). "Causal Relationship between Exports, FDI and Income: The Case of Vietnam". *Applied Econometrics and International Development*, 13(1).
- Bloom, N y Van Reenen, J. (2007). "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries". *Quarterly Journal of Economics*, November,
- Bodewig, C. y Badiani-Magnusson, R., McDonald, K., Newhouse, D. y Rutkowski, J. (2014). *Skilling Up Vietnam. Preparing the Workforce for a Modern Market Economy*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Calveira, M. y Fracchia, E. (2021). "El desarrollo industrial de la República de Corea a partir de la Productividad Inclusiva", presentado en LVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Cima, Ronald, J (Ed.). (1987). *Vietnam: A Country Study*. Washington, D.C. Library of Congress. Federal Research Division.
- Dixon, C. (2003). "Developmental Lessons of the Vietnamese Transitional Economy". *Progress in Development Studies* (3,4).
- Dollar, D. (1994). "Macroeconomic Management and the Transition to the Market in Vietnam". *Journal of Comparative Economics*, 18.
- Dollar, D. (2004). "Reform, Growth and Poverty Reduction" en *Economic Growth, Poverty, and Household Welfare in Vietnam*. Washington D.C. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

- Dollar, D., Glewwe, J. y Litvack, J. (Ed.) (1998). *Household Welfare and Vietnam's Transition*. Washington D.C. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Fforde, A. (2009). "Economics, History, and the Origins of Vietnam's Post-War Economic Success". *Asian Survey* 49(3).
- Fforde, A. y De Vylder, S. (1996). *From Plan to Market. The Economic Transition in Vietnam*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Grayson, K., M. Nyamazana y P. Funjika-Mulenga (2016). "Management Quality, Productivity and Profitability in Zambia". International Growth Center F-41303-ZMB-1.
- Grotz, M. (2020). "Productividad total de los factores: revisión conceptual y tendencias en la literatura", presentado en la LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Islam, N. (2008). "Vietnam's Lesson for China: An Examination of the Sachs-Woo Hypothesis". *Comparative Economic Studies* 50.
- János K. (1980). *The Economics of Shortage*. Amsterdam, North-Holland.
- Le, H. (2019). "Economic Reforms, External Liberalization and Macroeconomic Performance in Vietnam". *International Research Journal of Finance and Economics*, 176.
- Leontief, W. (1986). *Input-Output Economics*. Oxford University Press.
- Llach, J. (2020a). "El desafío de la productividad inclusiva", presentado en LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Llach, J. (2020b). "El rol de los intangibles y las variables blandas en la productividad inclusiva", presentado en LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Lucas, R. (1988). "On the Mechanics of Economic Development". *Journal Monetary Economics* 107(2) (334-361).
- Luoc, Vo Dai. (1994). *Viet Nam's Industrial Development Policy in the Course of Renovation*. Hanoi. Social Science Publishing House.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics* 107(2).
- McCaig, B. y Pavnick, N. (2013). "Moving Out of Agriculture: Structural Change in Vietnam". NBER WP No. 19616.
- McMillan, M. y Rodrik, D. (2011). "Globalization, Structural Change and Productivity Growth," NBER WP No. 17143.
- Myrdal, G. (1971). *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. Abridged. Harmondsworth, England. Penguin Books Ltd.

- National Human Development Report (2001). *Doi Moi and Human Development in Viet Nam*. The Political Publishing House.
- Nguyen, Hieu C. (2018). "Empirical Evidence of Structural Change. The Case of Vietnam's Economic Growth". *Journal of Southeast Asian Economies*, 35(2).
- Paradenkar, Suhas D. y Sedmik, Elisabeth K. (2016). "Unraveling a Secret: Vietnam's Outstanding Performance on the PISA Test" The World Bank Policy Research WP No. 7630.
- Pham, Chi Do y Viet Le, Duc. (2003). "A Decade of *Doi Moi* in retrospect: 1989-99", en *The Vietnamese Economy. Awakening the Dormant Dragon*. London. RoutledgeCurzon, Taylor & Francis Group.
- Rama, M. (2008). "Making Difficult Choices: Vietnam in Transition", WP40, Commission on Growth and Development. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Romer, D. (2006). *Macroeconomía Avanzada*. McGraw-Hill.
- Rostow, W. (1961). *Las Etapas del Crecimiento Económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sachs, J. (1994). "Understanding shock therapy". *Occasional Paper No. 7*. Social Market Foundation, London.
- Sachs, J. y Woo, WT. (1997). "Understanding China's economic performance". NBER WP No. 5935.
- Schultz, Theodore W. (1960). "Capital Formation by Education". *Journal of Political Economy* 68(6).
- Solow, Robert M. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics* 70 (65-94).
- Swan, Trevor W. (1956). "Economic Growth and Capital Accumulation". *Economic Record* 32 (334-361).
- Tran, Van Tho (2013). "Vietnamese Economy at the Crossroads: New *Doi Moi* for Sustained Growth". *Asian Economic Policy Review* 8.
- Tsuboi, Y. (2007). *Twenty Years after the Adoption of the Doi Moi Policy*. Waseda University.
- Van Arkadie, B. y Mallon, R. (2003). *Viet Nam: A Transition Tiger?*. Asia Pacific Press at The Australian University.
- Vuong, Q. (2014). "Vietnam's Political Economy: A Discussion on the 1986-2016 period". *CEB Working Paper*, 14/010.
- World Bank (2016). *Vietnam 2035. Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.