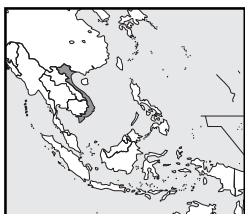


## La política *Doi Moi* y su impacto en los pobres

TRAN THI QUE TO XUAN PHUC<sup>1</sup>



En diciembre de 1986, el gobierno adoptó la política *Doi Moi* (de puertas abiertas), que cambió la economía centralizada por la economía de mercado. La tendencia actual muestra la creciente desigualdad entre la población rural y urbana, y entre los ricos y los pobres. La privatización y la liberalización aumentaron la brecha social en el acceso a los servicios sociales básicos en general, a la educación y la salud en particular, y aumentó la vulnerabilidad de los pobres rurales.

### Mayor vulnerabilidad de la población rural pobre

La pobreza sigue siendo principalmente un problema rural en un país donde aproximadamente el 80% de la población vive en zonas rurales y dos tercios de esa cifra dependen de la agricultura para vivir. El aislamiento geográfico, los ciclos climáticos, las crisis sanitarias periódicas y los desastres naturales agravan la situación de la población rural pobre. Asimismo, el empleo formal rural no agrícola no ha crecido, y la red de seguridad que antes proporcionaba el sistema colectivo –un sistema que obstaculizó la productividad y el crecimiento del ingreso– ha desaparecido, aumentando la vulnerabilidad de los pobres rurales (Banco Mundial, 1998).

Además, la brecha en el ingreso entre las zonas rurales y urbanas se ha profundizado, al igual que la brecha en el ingreso en las comunidades rurales entre personas de distintas edades, géneros, grupos étnicos y patrimonios. El ingreso por habitante en la región más rica supera 4,5 veces el de la región más pobre (Encuesta sobre Niveles de Vida en Viet Nam, 2000).

Antes de *Doi Moi*, aunque la cantidad de personas que vivían en la pobreza era elevada, la desigualdad en el desarrollo económico y los servicios sociales básicos era limitada gracias a la política de «compartir alimentos, compartir ropas» del gobierno. Tras la privatización y la liberalización, existe una mayor disparidad entre el acceso de los ricos y los pobres a los servicios sociales básicos en general y a la educación y la salud en particular.

### Servicios sociales básicos: la brecha se profundiza

*Doi Moi* trajo consigo un cambio importante en la administración de los servicios sociales básicos: los usuarios deben pagar una tarifa por el servicio prestado. Los ricos pueden pagar esas tarifas, pero los pobres a menudo no pueden hacerlo. Al fomentar que actores privados y extranjeros participen en la prestación de los servicios básicos, el gobierno creó oportunidades nuevas que no están al alcance de los pobres. Dado que el sector privado es motivado por el lucro, proporciona servicios principalmente en las zonas urbanas. En consecuencia, los pobres rurales no tienen acceso a esos servicios.

### La educación y los pobres: bajos ingresos, poca educación

Datos extraídos de la Encuesta sobre Niveles de Vida en Viet Nam en 1993 y 1998 revelan que el grado de analfabetismo varía según la región y el nivel de ingresos. El analfabetismo es elevado en las regiones pobres y entre la población perteneciente al quintil de gasto más bajo.<sup>2</sup> De 1993 a 1998, el analfabetismo descendía en los primeros dos quintiles (ENNV, 2000). Ya en los años 90 la

tasa de alfabetización es similar en los grupos de ingresos 2, 3 y 4, mientras la tasa del primer grupo es inferior y la del quinto grupo es superior a la del país en general. Sin embargo, los datos para 1997-1998 muestran que había una mayor desigualdad entre los grupos y que el analfabetismo se concentraba en los grupos de menor gasto. Aquellos con poca educación caen dentro de los grupos de menor gasto y aquellos con mejor educación pueden aprovechar nuevas oportunidades para producir ingresos.

La calidad de la educación para los hijos de las familias pobres ha empeorado. La cantidad de maestros capacitados ha disminuido y los pobres padecen una escasez de libros de texto, mientras los hijos de las familias ricas tienen acceso a los textos, a tutores y a clases extraordinarias.

Las tarifas de la educación son altas y limitan el número de niños que asisten a la escuela. Aunque la educación primaria es gratuita en las escuelas públicas, otras tarifas, como la tasa de construcción escolar y la tasa de los libros de texto y el uniforme son relativamente elevadas. Datos de 1998 muestran que los costos de la educación primaria representan 4,4% del total del gasto de los grupos de bajos ingresos. Las cifras para la educación secundaria y terciaria representan el 9% y el 21% respectivamente (Nguyen Nguyet Nga, 1998). Para una familia de dos hijos, la tarifa de la educación anual podría representar entre el 15% y el 30% del gasto familiar total (Tran Thi Van Anh, 2001), lo cual es muy caro para muchos hogares.

### Atención médica para los pobres: mala calidad, lejana e inasequible

La privatización de la atención médica ha reducido la disponibilidad de los servicios en muchas zonas rurales. Según datos extraídos de la ENNV en 1992 y 1998, la tasa de mortalidad de menores de un año en los hogares pobres descendió 14,72%, de 39,4 por mil en 1992 a 33,6 por mil en 1998. La tasa en los hogares que no son pobres cayó casi el doble, 28,78%, de 34,4 por mil en 1992 a 24,5 por mil en 1998.

La brecha en el acceso a los servicios de atención médica entre los ricos y los pobres ha aumentado, debido a desigualdades en el ingreso y la proximidad geográfica a los centros de salud (ver Cuadro 1). Los pobres tienen dificultad para acceder a los servicios sanitarios a pesar de ser quienes más los necesitan.

Anualmente, los gastos totales (salvo alimentos) por persona del primer quintil representan unos USD 81 y por persona del quinto quintil representan USD 417. Si una persona del primer grupo acude al hospital, él o ella podría pagar hasta 22% de su gasto total anual en la tarifa del hospital. La proporción para una persona del quinto grupo es de sólo 4,6%. Si los usuarios del servicio

<sup>1</sup> Tran Thi Que es subdirector del Centro de Estudios de Género, Ambiente y Desarrollo Sostenible. To Xuan Phuc es investigador del Centro para la Investigación Agrícola y Estudios Ambientales, Universidad Agrícola de Hanoi.

<sup>2</sup> La encuesta divide la población de Viet Nam en cinco quintiles, según el gasto familiar. El primer quintil es el más bajo y el quinto es el más alto.

## CUADRO 1

Acceso a servicios de atención médica por quintiles de ingreso					
INDICADORES DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA	PRIMER QUINTIL (MÁS POBRE)	2	3	4	QUINTO QUINTIL (MÁS RICO)
Acceso a servicios de atención médica /persona (número de visitas)	2,4	3,2	3,8	3,7	4,6
Acceso a hospitales estatales (número de visitas)	3,2	3,8	4,6	7,2	9,6
Acceso a clínicas de atención médica privadas (número de visitas)	15,8	15,4	22,8	18,5	24,2
Tasa anual de personas hospitalizadas cada 1.000 personas	33,9	43,5	49,7	61,9	63,3

Fuente: Dulloop 1999, citada en BAD, OMS 2001.

tienen seguro médico, la proporción es mucho menor, pero sólo el 6,2% de las personas del primer grupo tienen seguro médico, comparado con el 28,7% del quinto grupo (Dulloop, 1999 citado en Banco Asiático de Desarrollo, Organización Mundial de la Salud, 2001). Los ricos se benefician de los servicios médicos del Estado mucho más que los pobres.

Es importante señalar las diferencias en el uso de los servicios de atención médica entre los ricos y los pobres. Los pobres sólo recurren a estos servicios cuando están seriamente enfermos. A menudo encuentran lugares baratos, como vendedores minoristas de medicinas y centros de atención médica comunitarios, donde la calidad del servicio es mala. Por el contrario, los ricos pueden pagar los hospitales públicos y las clínicas privadas.

El gobierno también brinda subsidios a determinada franja de pobres que están enfermos dándoles acceso a medicinas y hospitales gratuitamente. Sin embargo, el número de personas que recibe subsidios ha descendido. En 1994, el 57% de las personas recibía subsidios; en 1998 sólo los recibieron el 42% (BAD, OMS 2001). Por consiguiente, el número de personas pobres que padecen enfermedad pero no pueden hacer nada para remediarlo ha aumentado.

### El nuevo fenómeno de los sin tierra

*Doi Moi* cambió el sistema de producción agrícola de un modelo centralizado y colectivo a la propiedad privada de la tierra. Este cambio transformó la vida de la gente de muchas maneras. Estas reformas, amparadas más recientemente por la ley de tierras de 1993, garantizan a los agricultores individuales cinco derechos fundamentales sobre sus tierras: la permuta, la hipoteca, la transferencia, el arrendamiento y la herencia. Se atribuye a las reformas el incremento de la producción, así como haber dado a los hogares agrícolas una mayor seguridad en la tenencia de la tierra. Ahora los agricultores tienen la libertad de tomar sus propias decisiones comerciales, pero también cargan con las consecuencias de las decisiones erradas.

En algunas regiones, la privatización de la tierra, aplicada mediante políticas de reparto de la misma, resultó en la pérdida de tierra para los agricultores. La región del delta del Mekong, donde se cultiva la mayor parte del arroz de exportación, ha tenido el mayor incremento en el número de personas que se quedaron sin tierra. Un estudio de 1997, realizado por el Centro de Consulta para el Desarrollo Agrícola y Rural, reveló que el número de hogares sin tierra en el delta del río Mekong pasó de 12.250 en 1994 a 83.650 en 1997 (Mauny y Hong, 1998).

Muchos hogares venden su tierra total o parcialmente, sólo para sobrevivir o para pagar deudas. Esto no estaba permitido durante el período cooperativo. En un país donde existen muy pocas oportunidades para generar ingresos en el medio rural, además de la agricultura, esta situación genera una presión considerable en estos hogares.

Una limitación clave para los hogares sin tierra y prácticamente sin tierra es el hecho de que necesitan a los hijos para ayudar a generar ingresos. En consecuencia, los hijos suelen abandonar la escuela a muy corta edad. Simultáneamente, algunos padres que trabajan como mano de obra contratada no quieren dejar a sus hijos solos en la casa, por lo que los llevan consigo a los campos, privándolos así de su educación.

3 La última década fue testigo de dos amargas experiencias que perjudicaron a millones de productores agrícolas. La primera fue la remoción de la producción de miles de hectáreas de moras debido a desventajas en el mercado competitivo. La segunda fue la caída del precio del café, que condujo a la remoción de miles de hectáreas de café.

### La comercialización de la agricultura: los pobres en riesgo

Desde la adopción de *Doi Moi*, Viet Nam ha estado en transición de la agricultura de subsistencia a la comercializada. Grandes extensiones de tierra han sido dedicadas a la producción agrícola comercial. En una década, Viet Nam se convirtió en el segundo exportador de arroz del mundo. El té y el café son dos grandes exportaciones. Los beneficios adquiridos con la exportación han mejorado significativamente la vida de muchos agricultores.<sup>3</sup>

Sin embargo, los pobres corren un riesgo en este período de transición debido a la fluctuación de los precios agrícolas. En general, la producción agrícola es riesgosa porque el éxito depende en gran medida del clima y del precio del mercado. Para asegurar la producción agrícola para los productores, el gobierno proporciona protección a ciertos productos (arroz, por ejemplo) al establecer un precio mínimo para asegurar a los productores una ganancia. Sin embargo, muchos productos agrícolas, como el café, el té y el caucho, no están protegidos. La falta de una red de seguridad ha puesto a millones de agricultores en riesgo.

### Conclusión

La puesta en práctica de *Doi Moi* ha traído consigo cambios importantes en la situación socioeconómica del país en los últimos 15 años. La tendencia actual muestra la creciente desigualdad entre la población rural y urbana, y entre los ricos y los pobres. Si esta tendencia continúa, la mayoría del más de millón de personas que ingresa cada año a la fuerza laboral de Viet Nam será obligada a aceptar empleos mal remunerados, de tiempo parcial en el sector rural, de por sí saturado, o puestos de trabajo de bajos ingresos en los servicios informales. La tierra será sometida a cultivos insostenibles y la degradación ambiental se agravará.

El progreso en la reducción de la pobreza está amenazado, al igual que el acceso de los pobres a los servicios de salud y educación. Pero, como señalara el Banco Mundial en 1998, al dinamizar las reformas rurales sin descuidar las redes de seguridad, Viet Nam debería poder superar la crisis actual y salir bien parado cuando ésta termine. ■

### Referencias

- Advancing Rural Development in Viet Nam: From Vision to Action*. Informe presentado al Grupo Consultor Reunido por Viet Nam, diciembre de 1998.
- Bao dam giao duc co so co chat luong cho moi nguoi: Du thao tham van. Nhom hanh dong chong doi ngheo. Noviembre de 2001.
- Cai thien tinh trang suc khoe va giam nhung bat binh dang ve y te: Du thao tham van. Nhom hanh dong chong doi ngheo. Noviembre de 2001.
- Dieu tra muc song dan cu Viet Nam (VLSS) 1997-1998. Hanoi: Statistical Publishing House, 2000.
- Giam nguy co bi ton thuong va thuc hien cong tac bao tro xa hoi. Du thao tham van. Nhom hanh dong chong doi ngheo. Thang 11 nam 2001.
- Giao duc tieu hoc va khoang cach giua cac vung nhin tu goc do phan bo tai chinh. Tran Thi Van Anh. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo. Hanoi 2002.
- Informe sobre desarrollo humano en Viet Nam en 2001. Hanoi: Hanoi Political Publishing House, 2001.
- Landlessness in the Mekong Delta: The situation in Duyen Hai district, Tra Vinh province*. Informe preparado para Oxfam Gran Bretaña por Alix de Mauny, Vu Thu Hong. Junio-julio de 1998.
- Nguoi ngheo nhin nhan ve Giao duc va y te o Viet Nam. Trung tam nghien cuu va hop tac quoc te Canada va trung tam dich vu phat trien nong thon. Nha xuất bản lao dong xa hoi. Hanoi 2001.
- Von nhan luc cua nguoi ngheo o Viet Nam: Tinh hình va cac lua chon ve chinh sach*. Indu Bhashan, Erik Bloom, Nguyen Minh Thang, Nguyen Hai Huu. Hanoi: Social-labour Publishing House, 2001.