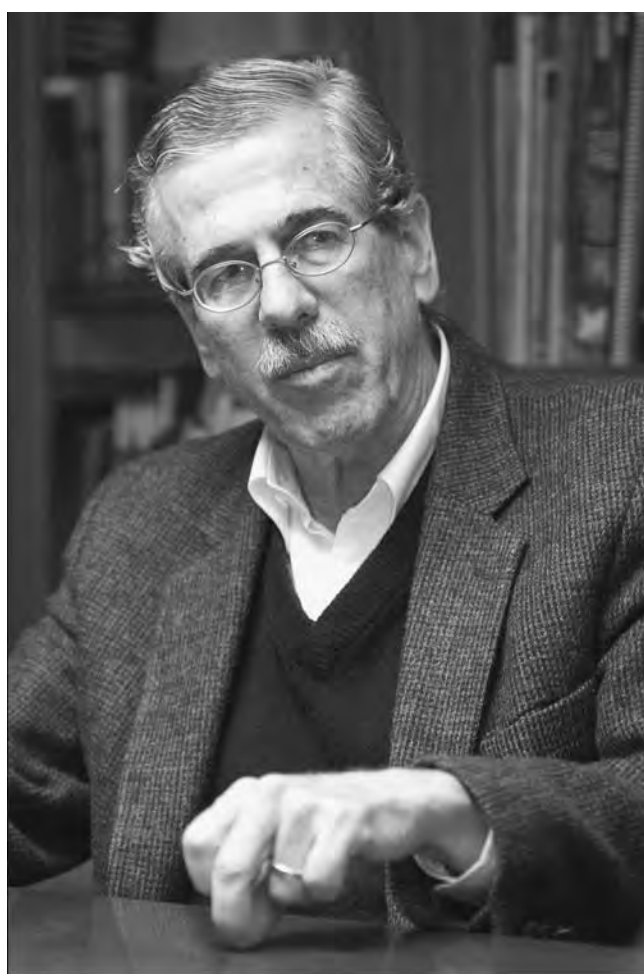


Fernando Villarán* habla sobre:

Reforma de Estado y visión de país



ENTREVISTA DE MANUEL IGUÍÑIZ

* Ingeniero industrial de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) con máster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y Presidente de la Comisión Organizadora y miembro del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

La reforma del Estado, los cambios tanto en el país como en el contexto global y el fortalecimiento de capacidades humanas para atender los desafíos del Perú, son algunos de los temas analizados por Fernando Villarán en esta entrevista en la que plantea que durante la década de 1990 hubo una necesaria reforma de las instituciones y las políticas macroeconómicas para resolver los problemas que se heredaron del primer Gobierno de García: hiperinflación y desmanejo de la economía. Sin embargo, sostiene que la apertura de la economía peruana al mismo tiempo destruyó nuestra capacidad productiva. Para Villarán, la lección que hay que sacar de la actual crisis mundial es la necesidad de voltear la tortilla para emprender un crecimiento de abajo hacia arriba.

Manuel Iguíñiz (MI): *Ahora que estamos entrando al cuarto año del Gobierno aprista, ¿qué le correspondía hacer en materia de reforma del Estado y qué se ha hecho?*

Fernando Villarán (FV): Me gustaría empezar un poquito más atrás. Hay algunas personas que dicen que no se ha hecho una reforma del Estado y que ésta era la gran tarea que le tocaba a Alan García en su segundo Gobierno.

Personalmente creo que sí se hizo una reforma del Estado en la época de Fujimori. Lo que pasa es que el objetivo de esta reforma era insertar al Perú en la economía global, en el mercado global. Quizá esta *reforma*, que yo llamo *de las instituciones y las políticas macroeconómicas*, era necesaria. Y se dio a principios de los noventa, justamente para resolver los problemas que se heredaron o que fueron causados por el primer Gobierno de García: hiperinflación y desmanejo de la economía.

Un buen indicador de lo que ocurría en ese momento era la recaudación tributaria, entonces el 4% del PBI, una especie de récord mundial, junto con la hiperinflación. Esto significaba, prácticamente, que no había Estado. Entonces, lo que tuvo que hacerse en la década de 1990, más allá de la calificación que le pongamos, era reconstruir el Estado, comenzando por la propia recaudación. Y por eso una de las primeras instituciones que se reconstituyó en esa época fue la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Junto con la reconstrucción de la capacidad recaudadora del Estado, se reformaron el Banco Central de Reserva y el propio Ministerio de Economía y Finanzas. Lo mismo se hizo con el sistema financiero, comenzando por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS); se eliminaron además varios bancos estatales, que eran totalmente deficitarios. Y, finalmente, se crearon un conjunto de reguladoras para supervisar los servicios básicos recientemente privatizados. En esa época, a todas estas instituciones y políticas se las llamó “islas de eficiencia”, y la verdad es que funcionaron bastante bien. Si eso no es una reforma del Estado, ¿qué es una reforma del Estado?

El Estado se dedicó básicamente a dar estabilidad macroeconómica, a regular los servicios públicos y a brindar algunos servicios básicos a la población. Para hacer todo esto se requieren fundamentalmente recursos humanos de calidad, que en esa época los hubo: se trajo a cuanto Ph.D. y máster se pudo encontrar en las universidades de los Estados Unidos.

MI: *Pero dar servicios que tienen que ver con el modelo de Fujimori. ¿Qué tipo de desarrollo se impulsó en esa etapa, dado que la provisión de servicios a los pobres también demanda una política de conducción y de liderazgo? ¿Hacia dónde fue el régimen de Fujimori en este periodo?*

FV: De acuerdo: lo que estoy diciendo es que hubo un objetivo de reformar —o, si se quiere, encarrilar— la macroeconomía, y ese objetivo se logró.

Otra cosa muy diferente es qué tipo de desarrollo tuvimos; porque uno de los principios básicos del neoliberalismo que se implementó en esa época era que el Estado no debía intervenir, o debía intervenir lo menos posible. Si todos los sectores de la economía son iguales para el desarrollo, no era necesario intervenir, por ejemplo, para que haya industrialización o actividades exportadoras, o para que se desarrollen aquéllas que más empleo generan. Supuestamente, el Estado debía asumir una posición de “neutralidad”.

Lo que pasó en la práctica fue que se reactivaron sobre todo los sectores primarios, es decir, minería, pesquería y agricultura de exportación. La mayor inversión se dirigió hacia ellos, y así lideraron el crecimiento de la economía, con el sector financiero. Se abandonaron las políticas sectoriales para la industria y la agricultura, que, según el modelo, no eran necesarias. Para éste no interesaba quién liderara el crecimiento con tal de que hubiera inversión y crecimiento. Ésta es la conclusión: el modelo, aparentemente neutral, devino, en la práctica, primario-exportador.

La apertura de la economía y la inserción en la globalización también fueron temas importantes; de hecho, se convirtieron en uno de los logros que normalmente se atribuyen al fujimorismo. Desde mi punto de vista, fue una globalización pasiva: abrió la economía peruana al mundo, pero de una manera pasiva; la prueba es que fuimos efectivamente invadidos por una serie de productos que destruyeron una buena parte de nuestra capacidad productiva. Y no hubo un esfuerzo por promover exportaciones, como sí lo hicieron China o la India o, antes de ellos, países como los Cuatro Tigres del Sureste Asiático.

MI: *¿Dónde crees que se insertaba esa lógica? ¿Y la planificación?*

FV: Justamente al reducir el rol del Estado como promotor y orientador del desarrollo, la planificación resultaba absolutamente innecesaria. En América Latina, dos paí-

ses desactivaron por completo su capacidad de planificación: el Perú y la Argentina de Menem. Esto no lo hizo ni Chile, que fue considerado el modelo del neoliberalismo; mucho menos Brasil o Colombia, cuyas instituciones de planificación son muy fuertes.

Aquí se llevó al extremo la ideología neoliberal, al decir que el Estado no interviene, el Estado no dirige, el Estado no hace políticas promocionales, y, por lo tanto, no necesita ninguna institución que oriente el desarrollo y que estudie las tendencias mundiales para ver por dónde debía ir el país.

Había esta aparente neutralidad, por la que el mercado decidía todo. Supuestamente, todo esto estaba muy vinculado a lo que pasaba en los países desarrollados. Ahora que ha estallado la crisis financiera, se puede ver con mayor claridad lo que ocurrió.

En los Estados Unidos, tres sectores crecieron de manera muy notoria: el sector financiero, que pasó del 3% al 8% del PBI; Defensa, que subió del 3% al 6% del PBI; y Salud, del 13% al 16%. Tres puntos del PBI en los Estados Unidos es dos veces el sector Agricultura; este sector pesa allá 1,5% del PBI. O sea, estamos hablando de cambios estructurales aplicando la teoría de que cualquier sector da lo mismo; mejor dicho, no interesa qué sector lidere el desarrollo. ¿Y qué tuvimos? El sector Financiero, sobredimensionado y puramente especulativo, generó la crisis mundial de fines del 2008.

En el Perú ha habido un reflejo de lo que pasaba en los países centrales, principalmente en los Estados Unidos. Ciertamente, en China era otra la figura, y por eso también la crisis ha demostrado que ellos tenían un Estado bastante intervencionista, planificador, con prioridades sectoriales para el crecimiento, como en la industria, la promoción de exportaciones y de actividades generadoras de empleo para absorber la mano de obra, que tienen en abundancia.

Allá el modelo fue exitoso, pues hoy día se ha visto que la economía de China prácticamente no se vio afectada

por la crisis: bajó un par de puntos y ahora ya ha recuperado el crecimiento precrisis global, con lo cual se ha puesto en un lugar privilegiado en el mundo.

MI: *Volviendo al tema de lo que debió ser la reforma del Estado frente a estos cambios, tanto en el país como en el contexto global. Creado el Centro Nacional de Planificación (CEPLAN), ¿qué lo diferenciaría del antiguo Instituto Nacional de Planificación, que, como dices, simplemente se desactivó? ¿Desactivar por sí mismo está indicando ya una política?*

FV: Sí, sí.

MI: *El asunto era ver qué tipo de instituto necesitábamos para la situación actual del desarrollo del país.*

FV: La planificación hoy día es bastante diferente de la de los años 1960 y 1970: no olvidemos que el INP se creó en 1962, justamente como parte de la ayuda de los Estados Unidos denominada Alianza para el Progreso. No fue una decisión muy autónoma que digamos, pero finalmente resultó positiva para el país. Este tipo de planificación estaba basada en el análisis de la situación del momento, en los diagnósticos situacionales, con el levantamiento de los problemas. Esas metodologías se utilizan hasta ahora, como el árbol de problemas, de los que supuestamente se desprenden las soluciones, etcétera. Se sustentaban también, en cierta medida, en el análisis de las tendencias pasadas de la economía y la sociedad, para resolver los problemas que entrampaban el desarrollo.

En cambio, la planificación moderna, que se denomina planeamiento estratégico, está basada en el

futuro: se hacen estudios prospectivos de las tendencias mundiales y las tendencias del país, y a partir de esa información se decide dónde quiere estar el Perú, la región Huancavelica o América Latina dentro de veinte años. Esta definición de un futuro deseado supone una metodología participativa, pues es una aspiración de muchos, de un colectivo. Esto no lo define un grupo de técnicos, por muy capaces o iluminados que sean; menos un Gobierno. Este futuro deseado lo decide el conjunto de la población.

Esta definición de un futuro deseado supone una metodología participativa, pues es una aspiración de muchos, de un colectivo. Esto no lo define un grupo de técnicos, por muy capaces o iluminados que sean; menos un Gobierno. Este futuro deseado lo decide el conjunto de la población.

El ejercicio consiste en cómo llegar a ese futuro deseado partiendo de la situación actual, y ahí sí es relevante hacer el diagnóstico de la situación actual, de dónde estoy partiendo. Ésa es una dosis de realismo en el planeamiento moderno: determinar de dónde parto para llegar al lugar donde quiero estar en un plazo de veinte, veinticinco años. Eso es muy diferente del planeamiento pasado.

Era evidente que en el año 2006, y aun antes, incluso en el 2001, las tareas fundamentales, desde el punto de vista del futuro, tenían que ver en el país con las políticas sociales básicas como educación, salud, nutrición, para resolver el problema de la exclusión y de la inequidad social, y que ciertamente no se encararon ni en los años noventa.

Para el 2006, estos temas ya se caían de maduros. Creo que en la época de Toledo se intentó hacer algo respecto de los servicios básicos; en el tema de educación, por ejemplo, se incrementó el presupuesto y se dio un mayor protagonismo a los maestros, a quienes se les elevaron los sueldos, pero no se completó esa tarea. Lo mismo en el sector Salud. Hubo algunos pasos en materia de políticas sociales, como este programa de transferencias condicionales Juntos, pero no se llegó a resolver ese tema básico, esa fractura que es la exclusión y la inequidad en el país.

MI: *Tú has señalado antes que la dinámica económica empezaba a exigir también la formación de recursos humanos. Normalmente se atribuye a la educación un papel casi causal en el desarrollo, mientras que otra versión afirma que las dinámicas económicas productivas empresariales van demandando más educación.*

FV: Cierto.

MI: *Luego del crecimiento del Perú, si es que el crecimiento reveló algo respecto de las necesidades educativas que implicaba el crecimiento, ¿cómo ves el tema de la formación tanto en los institutos de instrucción técnica profesional como en las empresas?*

FV: Por eso decía que el recurso humano es lo fundamental en la reforma del Estado, y eso quedó demostrado con las reformas de la década de 1990. La primera política que hubo fue atraer a los técnicos profesionales de alto nivel, gente con estudios de posgrado, muchos de ellos de universidades estadounidenses, que venían con una mentalidad bastante uniforme y alineados con el Consenso de Washington. Se aumentaron y flexibilizaron los sueldos y salarios de las instituciones públicas para poder incorporarlos a esos cargos; se les dio responsabilidades e independencia para tomar decisiones.

Así se hicieron las cosas. Las “islas de eficiencia” de las que hablamos antes son reales, están ahí, funcionando aún; es el caso del Banco Central de Reserva y la SBS. Ahí se probó que se puede hacer una reforma del Estado basada en recursos calificados. Otra cosa es ver si era lo mejor, si las personas que en ese momento se pusieron en esos cargos tenían la figura completa del desarrollo peruano clara. Personalmente creo que no la tenían. Era una reforma bien acotada a las instituciones para que garanticen el funcionamiento de la macroeconomía y busquen los equilibrios macroeconómicos; no iban a buscar el desarrollo del país, mucho menos a resolver los problemas sociales.

La otra gran reforma que comenzó con fuerza en la época de Toledo, la descentralización, es, creo, la segunda reforma del Estado más importante luego de la macroeconómica. Se inició en el año 2002, como resultado de una voluntad política fuerte. Recuerdo que en ese momento hubo una gran discusión, porque mucha gente del propio Gobierno se oponía a ella. En eso Toledo impuso sus puntos de vista: se avanzó en la descentralización, con todos los proble-

mas que conocemos.

Desgraciadamente, no se tocó esta tecla de los recursos humanos, es decir, poner a las personas más calificadas en los gobiernos regionales, en la burocracia de alto nivel de esos gobiernos. Si se hubiera puesto treinta o cuarenta personas altamente calificadas en cada Gobierno Regional (lo que no significaba demasiado dinero), estoy seguro de que los resultados hubieran sido otros; pero

El tema de los recursos humanos ha sido recurrente en la agenda del sector privado; muchas CADE se han dedicado a la educación. Ha sido un tema permanentemente demandado por el sector privado al Gobierno, a pesar de lo cual se ha hecho poco en realidad.

no se hizo. Eso es por el lado del Estado, de las necesidades del Estado.

Pero en tu pregunta, obviamente, está el tema del sector privado. ¿Qué tipo de recursos humanos demandaba este sector para poder realizar el crecimiento? Esto está vinculado con el modelo de desarrollo primario-exportador, que demanda muy poca mano de obra.

Ahí la tecnología es básicamente importada y de última generación, pero absorbe poca mano de obra. Y algunas universidades, algunos institutos tecnológicos como TECSUP y el propio SENATI, pudieron generar oferta necesaria para este primer tramo del crecimiento. Pero ahora que se han ido diversificando las actividades, como las de la agroindustria, algunas exportaciones industriales, algunas exportaciones textiles, rápidamente se ha visto que se necesita mano de obra calificada que en muchos casos no existe.

El tema de los recursos humanos ha sido recurrente en la agenda del sector privado; muchas CADE se han dedicado a la educación. Ha sido un tema permanentemente demandado por el sector privado al Gobierno, a pesar de lo cual se ha hecho poco en realidad.

En la época de Toledo, como mencioné, se incrementó el presupuesto en Educación, se hicieron algunos avances, pero no se dio el cambio que uno hubiera querido. Mucho menos ahora, que incluso se ha retrocedido (creo que de 3,2% a 2,9% del PBI), en lugar de avanzar hacia el 6%, como estaba planteado en el Acuerdo Nacional.

Ésa es una gran tarea pendiente. Al principio del Gobierno actual se aprobó como política de Estado el Proyecto Educativo Nacional, que estableció una orientación bien clara de por dónde habría que ir y figuraban los lineamientos generales. Pero eso ha quedado en el papel.

MI: *¿Alguna idea sobre la formación de los profesionales que requiere la pequeña y mediana empresa? ¿Qué tipo de recurso humano demandaría el sector que más empleo crea? ¿Algún nuevo sector que crea empleo?*

FV: El propio sector de empresas grandes y medianas también requiere un número importante de técnicos o mandos medios. Creo que en el Perú hemos tenido ese problema desde hace tiempo. Se ha señalado que hemos tenido exceso de universidades y muy pocos institutos tecnológicos de calidad; el TECSUP y SENATI son una excepción. La relación entre profesionales y técnicos en un país como Alemania o Italia es algo así como de un profesional por cinco técnicos; acá es al revés: cinco profesionales por cada técnico. Ahí hay un problema de falta de planeamiento justamente en el sector Educación.

Mi propuesta, desde hace tiempo, es una educación emprendedora. Así, por ejemplo, logramos que un muchacho que sale de quinto de secundaria y que, por alguna razón (por necesidad familiar, o sencillamente porque no quiere ir a la universidad), decide crear una empresa, tenga el conocimiento necesario para hacerlo

Existe, por lo tanto, un déficit de recursos humanos con ciertas calificaciones. Y esto se aplica a todo el sector empresarial privado, no solo al grande y mediano, sino también al pequeño e incluso a las microempresas, que requieren de un *mix* apropiado entre profesionales, incluyendo gerentes o profesionales de la gestión, y técnicos y trabajadores obreros menos calificados.

El punto de quiebre, en el caso de las micro y pequeñas empresas, sería una educación emprendedora desde la escuela, básicamente secundaria, universitaria y tecnológica (y podría ser hasta la primaria). La situación empieza por el lugar desde donde el joven se desengancha del sistema educativo y empieza a buscar trabajo, ya

sea del colegio en secundaria, de un instituto técnico, de una universidad, con estudios completos o incompletos, y va al mercado laboral, busca *chamba* y no la obtiene; ése es el momento en que crea su microempresa.

Crea su propio puesto de trabajo; ése es el camino, la explicación que da la OIT hace ya como treinta años en lo que se llamó "el excedente estructural de mano de obra", que el sector moderno no puede absorber. Esta sobreoferta crea su propia actividad económica, sea como trabajador independiente o empresario con su propia empresa. Por lo general, esta actividad es muy precaria, pues se mantiene en el nivel de la sobrevivencia, dada su muy baja productividad.

¿Por qué son actividades de sobrevivencia? Porque no tienen conocimientos necesarios. Para comenzar, los recursos humanos no están calificados para crear empre-

sas, no saben cómo crear empresas: le piden consejos al vecino para instalar un taller automotriz. ¿Qué tipo de máquinas compra? ¿Cómo hace el márketing? En fin, no hay un conocimiento mínimo de cómo crear una empresa, y lo hacen sin conocimiento y sin capital, y por lo tanto sin tecnología, y con mano de obra sin la calificación necesaria. El resultado va a ser, necesariamente, actividades de baja productividad, y, por lo mismo, quienes las realizan están en la pobreza o cerca de la pobreza.

Mi propuesta, desde hace tiempo, es una educación emprendedora. Así, por ejemplo, logramos que un muchacho que sale de quinto de secundaria y que, por alguna razón (por necesidad familiar, o sencillamente porque no quiere ir a la universidad), decide crear una empresa, tenga el conocimiento necesario para hacerlo; y no una de subsistencia, sino una pequeña empresa de desarrollo, viable económicamente, con la que puede dar empleo a otras personas, y así esas personas también estarán más calificadas y podrán asegurar un ingreso para ellas y su familia.

En los países más desarrollados, como Alemania, Italia, Taiwán y China, hay una educación y un sistema de promoción estatal que ayudan a que se pueda tener la tecnología, el conocimiento y el capital necesarios para que el joven inicie una ruta de crecimiento que le asegure un ingreso, que cree empleo para otros y que contribuya con la producción nacional.

En el Perú estamos creando, todos los años, 100 mil, 150 mil microempresas de subsistencia, cuando podríamos estar creando 30 mil o 50 mil pequeñas empresas de crecimiento. Ése es el objetivo que deberíamos tener: la educación debería estar orientada en esa dirección. Es absolutamente realista, y significa recoger la principal lección de la crisis mundial, que, para mí, la dijo Joseph Stiglitz.

Para Stiglitz, *lo que ha fracasado en esta crisis mundial es el chorreo (trickle down, en inglés)*, la opción de crecimiento de arriba hacia abajo,

que ponía todos los huevos en la canasta de la gran inversión, de las corporaciones. A los ricos se les rebajaban los impuestos, y se pensaba que con esas facilidades iban a generar el crecimiento necesario, el empleo suficiente que iba a "chorrear" la riqueza a los pobres. Como hemos visto, esto no ha ocurrido.

La lección de esta crisis mundial es que hay que voltear la tortilla, hacer un crecimiento de abajo hacia arriba; y trabajar con esas empresas y con esas

actividades, con las personas que están abajo. ¿Y quién más abajo que los pequeños agricultores, las microempresas urbanas y las actividades de servicios personales? Eso implicaría otro Estado: un Estado que trabaja con todos los de abajo, sin paternalismos, sin asistencialismo, sin demagogia, promoviendo y facilitando, pero con la gente poniendo la energía, la capacidad de trabajo y la creatividad. Eso es crear desarrollo de abajo arriba. **T**

En el Perú estamos creando, todos los años, 100 mil, 150 mil microempresas de subsistencia, cuando podríamos estar creando 30 mil o 50 mil pequeñas empresas de crecimiento. Ése es el objetivo que deberíamos tener: la educación debería estar orientada en esa dirección.

REFERENCIAS

Boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas

Reúne una selección de artículos, pronunciamientos, informaciones y acciones sobre políticas educativas en Latinoamérica. El Boletín es distribuido por e-mail cuatrimestralmente y en forma gratuita, en un formato de fácil descarga.

Publicación disponible en Internet:

<http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletines.htm>

Suscripciones:

<http://www.foro-latino.org/flape/contactos/contactos.htm>

siep@siep.org.pe / www.siep.org.pe