

## **Crítica al Sistema Financiero de Post Crisis e Intervención eficiente del Estado en la Economía.**

Por Fernando Velázquez Vadillo.<sup>1</sup>

### **Introducción**

El análisis de las medidas adecuadas para la superación de la crisis financiera conduce a plantear la existencia de una dificultad mayor, de orden conceptual, ligada a la preeminencia del pensamiento neoliberal: Este último hace desaparecer del análisis el bienestar público y otorga al interés privado un papel central.

Las consecuencias de este principio pueden observarse en las decisiones de política económica y particularmente en las disposiciones ligadas al funcionamiento y superación de la crisis del Sistema Financiero. En relación a estas últimas pareciera estar implícito el deseo de restaurar el Sistema Financiero de precrisis.

Sin embargo, en la superación de la crisis aparecen como fundamentales una mayor intervención del sector público así como la mayor y mejor regulación nacional e internacional.

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco. Miembro del Área de Integración Económica.

Dentro de las características que el Sistema Financiero de postcrisis debe poseer a fin de apoyar eficientemente el crecimiento de la producción y del empleo se subrayan la mayor participación del Estado en el control del sistema financiero y un papel fundamental dentro de éste del sistema bancario.

Ya que la intervención creciente del Estado aparece como necesaria para la superación de la crisis podemos preguntarnos sobre los medios para hacer que esta intervención sea cada vez más eficiente. En la segunda parte de este trabajo exponemos brevemente dos modelos de gestión aplicados al sector público que buscan hacer más eficiente la utilización de recursos públicos a partir del principio de guiar la asignación de recursos en función de los resultados obtenidos.

En una Primera Parte expondremos algunos elementos críticos del modelo neoliberal surgidos del análisis de la crisis financiera actual y que desembocan en la necesidad de una mayor intervención del Estado en la economía. En una Segunda Parte, describiremos las características generales de dos modelos de gestión pública que persiguen el objetivo de hacer más eficiente la acción del Estado: El modelo de Gestión Para Resultados y el Modelo del "Performance Budgeting".

## **Parte I. Crítica al modelo Neoliberal e Intervención creciente del Estado como resultado de la crisis actual.**

En este apartado expondremos algunos principios críticos del modelo neoliberal y las razones que fundamentan una mayor intervención del Estado en el Sistema Financiero y en la Economía.

### **A. Crítica al Pensamiento Neoliberal predominante.<sup>2</sup>**

Puede plantearse que el lugar central que los intereses privados ocupan en la concepción neoliberal se traducen en políticas económicas y medidas de regulación del Sistema Financiero que no permiten restablecer una senda de crecimiento sustentable.

Al nivel de la política económica la preeminencia del objetivo de control de la inflación conduce a la contención del déficit público, lo que implica la disminución de la intervención del Estado en la economía y evita en consecuencia la realización de políticas de inversión pública. Estas sin embargo contribuyen al bienestar social y aportan una solución a la crisis mediante la causalidad de crecimiento de abajo hacia arriba.

Por otra parte, la preeminencia del equilibrio fiscal a nivel mundial, impide a los gobiernos europeos convertirse en un contrapeso a la evaporación de la

---

<sup>2</sup> Este apartado se basa ampliamente en la Introducción de J. K. Galbraith titulada "Financial and Monetary Issues as the crisis unfolds" al ejemplar de la Real World Economic Review citado en Bibliografía.

demanda de los EUA. Este aspecto de la crisis, ligado a una demanda insuficiente, se ve así perpetuado.

A este efecto sobre la demanda se adiciona la imposibilidad de un ajuste a la baja del exceso de oferta al que contribuiría la desaparición de grandes instituciones financieras en dificultades. El efecto “Too big to fall” juega así en contra del otro aspecto de la crisis al evitar el ajuste de la oferta.

A nivel global las Instituciones Financieras Internacionales sostienen los objetivos neoliberales imponiendo a los países deficitarios reglas severas que persiguen el equilibrio fiscal y limitan la realización de políticas públicas.

En relación al Sistema Financiero, la concepción neoliberal al impulsar la participación de los bancos en los mercados financieros desvía a éstos del objetivo inicial de servicio de interés público y los convierte en instrumentos del sector privado. Es en este contexto que se plantea el concepto analítico de Financionalización.

## **B. La Financionalización como mecanismo de expoliación.**<sup>3</sup>

Una corriente crítica de pensamiento emerge del análisis de la crisis con un planteamiento central común: la preponderancia de los mercados y el papel secundario de la intervención pública se han traducido en un apoyo fundamental a los objetivos de intereses privados que ha hecho desaparecer de la escena al Bienestar Común.

Esta orientación neoliberal ha tenido como principal objetivo el de aumentar el rendimiento y la concentración de la riqueza en manos de los dueños del

---

<sup>3</sup> Esta sección está basada ampliamente en el artículo de B. Bucarelli citado en Bibliografía.

capital, los cuales se identifican a los propietarios de las Grandes Empresas Oligopólicas Transnacionales.

La vía esencial para lograr trasladar la riqueza de las masas hacia los dueños de las empresas ha sido la Financiarización de la economía. Es decir, la acumulación de dinero dirigido a la especulación y a la ganancia de corto plazo. La Financiarización se apoyó en los procesos de liberalización, desarrollo de los Mercados de Capitales, Privatización, Desregulación y en la Innovación Financiera.

Este proceso permitió extraer el ahorro de la clase trabajadora y utilizarlo para realizar ganancias de corto plazo (A este aspecto se le denomina "Acumulación por Desposesión").

Los resultados visibles de la Financiarización son una gran y creciente inestabilidad de los Sistemas Financieros, permanencia de la sobreacumulación, demanda efectiva reducida y baja inflación.

También contribuyó a frenar el dinamismo de la inversión en el sector real y en particular en la innovación tecnológica.

A través de la Financiarización, el neoliberalismo priorizó entonces la rentabilidad del inversionista a corto plazo, justificando así el aumento del desempleo y la reducción de la reinversión de utilidades.

En otras palabras, las políticas neoliberales no se tradujeron en un aumento de inversión, empleo y demanda, porque prevaleció una búsqueda de ganancia a corto plazo. Esto condujo al desarrollo de la inversión especulativa en la que los ganadores eran remunerados por el ahorro de una masa creciente de trabajadores. Este ahorro pudo dirigirse a fondos de inversión gracias a políticas neoliberales en las que el Estado abandonó su papel de Benefactor.

### **C. Crítica a las medidas anticrisis.**

La lógica conduce a establecer que a una crisis global y financiera debe corresponder una solución global y financiera. Esto explica el que se hayan destinado en diferentes países enormes recursos al salvamento de los sistemas financieros.

Sin embargo corrientes críticas subrayan que una estrategia anticrisis que privilegia al Sistema Financiero tiene implícito el objetivo de restauración del orden que condujo a la crisis por lo que sus objetivos y métodos no son deseables. Es decir que una solución a la crisis que tiene como objetivo el sistema financiero, que es el lugar mismo de su origen, parece inadecuada porque implica un esfuerzo destinado a reconstruir las circunstancias que la generaron. Más concretamente, una solución Basada en el Sistema Financiero a una Crisis Financiera no es una buena idea si la situación de precrisis es el resultado.

Se plantea entonces como alternativa, la necesidad de una profunda reforma en la que la intervención del sector público sea significativa y se traduzca en políticas que promuevan el Bienestar Público a través de apoyos fiscales, redistribución del ingreso y mayor beneficencia pública.

En otras palabras, el Bienestar Público debe primar en el nuevo orden surgido de la superación de la crisis. El interés público debe ser atendido mediante políticas de producción y empleo que no necesariamente van en contra del mantenimiento de la rentabilidad de las empresas.

Un consenso se establece entonces alrededor de la idea de que la crisis es la oportunidad para realizar reformas profundas del sistema económico en general y en particular del sistema financiero.

Como características centrales de una reforma adecuada y suficiente para reactivar la economía y el empleo pueden señalarse las siguientes: (J. K. Galbraith 2010)

- 1) Una causalidad en la estrategia de superación de la crisis del Sistema Financiero de abajo-arriba y de producción a Financiamiento.
- 2) Una mayor regulación nacional e Internacional del Sistema Financiero que comprenda en particular la actividad bancaria.
- 3) La renovación de las Instituciones Financieras Internacionales y la desaparición del rol del dólar como fundamento del sistema.
- 4) Una mayor participación del Sector Público en la economía fundada en el principio del Bienestar Público.

Respecto a este último punto puede plantearse que la perspectiva correcta para recuperar el crecimiento y el empleo es la de tomar medidas realizadas a través del sector público, el sector de la vivienda y el sector de los negocios.

#### **D. Papel del Sistema Financiero de postcrisis.**

El Sistema Financiero es una estructura funcional cuyo elemento de soporte es la confianza. Por esta razón la intervención del Estado durante la crisis financiera ha subrayado la importancia de mantener y reforzar la confianza del público en el Sistema Financiero.

Este es un objetivo común de las medidas anticrisis y de la Intervención del Estado en el Sistema Financiero. Sin embargo, la característica esencial de una medida destinada a reforzar la confianza es su irreversibilidad.

La imposibilidad de retirar las medidas adoptadas sin daño a la seguridad percibida por los usuarios del sistema financiero deriva de dos elementos básicos: el objetivo de maximización de beneficios que guía las decisiones de las Instituciones Financieras y que derivaría en comportamientos perversos sin el control estricto del Estado; el comportamiento gregario de los usuarios del sistema financiero que se manifestaría en pánicos bancarios al retirarse las medidas de apoyo del gobierno y que hacen imposible un retiro aún gradual de esas medidas.

Dos consecuencias fundamentales de este planteamiento pueden señalarse: La necesidad de un control permanente del SF por el estado y la imposibilidad (e inconveniencia) de volver a un SF similar al de precrisis.

Esta perspectiva de análisis conduce a afirmar que la superación de la crisis y la recuperación del crecimiento requieren una mayor Intervención del Sector Público y una regulación más completa del SF y en particular de los bancos, a quienes se exige el establecimiento de un código estandarizado de conducta.

Se propugna entonces por una recuperación de los objetivos originales del Sector Público y del Sistema Bancario, a saber la consecución del Bienestar Social.

Lejos de poder ser clasificado como una simple área de negocios como cualquier otra persiguiendo objetivos de riqueza individual, el SF debe orientarse a sostener a los demás sectores y al hacerlo cumple con el objetivo social que está en el origen de su creación.



El esfuerzo de regulación del SF surgido de la crisis no debe entonces perder de vista la necesidad de una modificación en las motivaciones de la actividad de las Instituciones Financieras.

“Los resultados últimos de aplicar esta perspectiva al rediseño del SF son dos:

Primero: Reconcentraría ampliamente la actividad financiera en los bancos, lo que significa en instituciones públicas ó públicas – privadas, reguladas y con funciones definidas alineadas con los intereses públicos. En consecuencia esto reduciría el Shadow Banking system.

Segundo alinearía la actividad de los bancos con las fronteras regulatorias aplicables a ese banco, terminando así con la actividad de bancos en países y regiones que no pueden controlar sus actividades”

\* \* \*

La Crisis Financiera representa una oportunidad para el estudio de las características que debe presentar un Sistema Financiero estable que apoye un crecimiento económico sustentable.

De manera general, los principios neoliberales que privilegian la acumulación privada de riqueza deben ser relegados para subrayar la función social del sistema financiero de postcrisis. También, los efectos perversos de la falta de regulación adecuada, en particular la financiarización, no deben tener lugar en ese nuevo SF.

En el SF ideal, los bancos retomarían el papel central y estarían regulados estrictamente de manera a retomar su función original de servir el crecimiento económico desde una perspectiva de bienestar público.

Este papel central del Sistema Bancario se enmarca en una participación importante del Sector Público en la Economía que se concretiza en la realización de proyectos de Inversión Pública que generen riqueza para los ciudadanos. Es en consecuencia relevante el control eficiente y sistemático de la utilización de los recursos públicos. Por esta razón exponemos en el siguiente apartado dos técnicas de manejo de los recursos públicos.

## **II. La búsqueda de la Eficiencia en la utilización de los Recursos Públicos.**

### **Los Modelos de Gestión Por Resultados (GPR) y el Performance Budgeting.**

El surgimiento de la crisis financiera ha conducido entre otras cosas a plantear una mayor participación del Sector Público en la Economía. Esta última debe tener como objetivo la maximización de la creación de valor público el cual puede comprenderse como el aporte de respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas ciudadanas.

En este contexto exponemos enseguida dos modelos de gestión de los recursos públicos que buscan incrementar la eficiencia en la utilización de estos recursos: El modelo de Gestión Por Resultados (GPR) cuyo Objeto de trabajo puede sintetizarse como el proceso que asegure la creación de valor público en el contexto de un régimen democrático y el Performance Budgeting, que integra el concepto de Resultados (Performance) en el proceso presupuestal en la búsqueda del mejoramiento de sector público en los

aspectos de control de gastos y de aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos.

En ambos esquemas de gestión son relevantes tanto el plan (definición de objetivos del gobierno) como el presupuesto (asignación de recursos al proceso de creación de valor), lo que implica la relevancia de los costos de producción y los bienes que se realicen.

Expondremos sucesivamente las características del Modelo GPR y del Performance Budgeting.

### **A) El modelo de Gestión Para Resultados (GPR).<sup>4</sup>**

El modelo de Gestión por Resultados puede definirse de la manera siguiente: “es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficiencia, eficacia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos del gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

Pueden mencionarse como objetivos de la GPR, el de proporcionar a los responsables de la administración pública medios para optimizar el proceso de creación de valor, el mejorar la capacidad de servidores públicos a rendir cuentas y el contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades y a la evaluación del desempeño (proceso: incentivos – sanciones).

---

<sup>4</sup> Esta sección está basada en la exposición del modelo de GPR planteada por el BID y el CLAD. Cf. Bibliografía.

En el ámbito del Sector Público el modelo de GPR puede considerarse en una perspectiva más amplia como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

Sin embargo, se hace necesario precisar que el término Control debe comprenderse en el sentido de planeación y no en el de controlar a los funcionarios. Es decir que se trata de proporcionarles herramientas de monitoreo y regulación que les permitan cumplir mejor con sus responsabilidades.

La estructura del modelo de GPR involucra diferentes elementos que describimos brevemente a continuación:

\* Situación Social Inicial: Hace referencia al objetivo de la Gestión Pública que es el de producir cambios sociales, para lo cual es necesario partir de la identificación y diagnóstico precisos de la situación social que se desea cambiar.

\* Objetivos Estratégicos (Plan de Gobierno): Sintetizan las Aspiraciones de cambio social y se plasman en los planes de gobierno. Los Objetivos Estratégicos legitiman la acción del gobierno.

\* Unidades de Acción Estratégica: Son las Instituciones encargadas de creación de valor (Gobierno, ministerios, empresas públicas...) Reflejan las necesidades organizativas de la ejecución del programa del Gobierno. El diseño de las unidades de acción establece la capacidad que el gobierno tendrá para ejecutar su programa. La Correspondencia entre ese diseño y el programa de Gobierno es determinante de la capacidad de creación de valor.

\* Cartera de Estrategias (Programa de Gobierno): Relaciona el plan del gobierno con las unidades de acción estratégicas y con el presupuesto. El

mecanismo para construir la cartera de acciones estratégicas es la estructura de programas que se convierte posteriormente en el presupuesto por programas. La responsabilidad sobre los programas debe estar asignada a organizaciones y personas específicas. Aquí debe subrayarse una norma básica de la GPR: la asignación de responsables a cada uno de los resultados debe ser clara y precisa.

\* Cartera de Productos (Bienes y Servicios): Este es el Punto de contacto de la acción de la Institución Pública con el ciudadano, es la concretización de la creación de valor público y de los objetivos del gobierno. Puede decirse que son los Instrumentos del cambio social deseado. El buen diseño de la cartera productiva es determinante de la creación de valor y de la concreción de los objetivos del gobierno.

\* Objetivos Productivos (Volumen de Bienes y Servicios): Definida la cartera productiva debe determinarse el volumen de producción para cada año fiscal. La GPR requiere establecer objetivos de producción como condición para cada asignación presupuestaria y como elemento clave de evaluación posterior (grado de ajuste entre objetivo fijado, recursos asignados y utilizados y Bienes y Servicios utilizados)

\* Presupuesto y Sistema Contable: El Diseño presupuestario y la elaboración del plan de gobierno son las piezas clave del sistema público de creación de valor. En el presupuesto se definen los recursos con que las unidades de acción contarán para la producción de Bienes y Servicios por lo que representa la concreción del plan de gobierno. La asignación de recursos debe realizarse al nivel de la cartera de estrategias (programas) y que el sistema de información contable registre el desempeño en ese mismo nivel. Es importante la

integración: Cartera de Estrategias – Presupuesto – Contabilidad, para el éxito de la GPR y la evaluación (actividad realizada, gastos vinculados, resultados obtenidos, relación con el objetivo, costos unitarios (eficiencia y productividad)).

\* Producción de Bienes y Servicios: Siguiendo eslabón en la creación de valor, el proceso de producción. Gran parte de la producción del Estado desemboca en servicios por lo que su gestión y la de sus variables clave (tiempo, costo, satisfacción) es importante. En los servicios concurren simultáneamente producción, distribución y consumo.

\* Resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto: Los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados. Añadir métodos de evaluación (análisis de políticas, evaluaciones Intermedias y finales, de impacto) contribuye a mejorar el proceso de creación de valor. El ciclo de creación de valor y la GPR pueden observarse en la gráfica siguiente:



mejor y más amplia comprensión de sus metas y de como los diferentes programas contribuyen a ellas.

El concepto de información sobre resultados se reduce al de la provisión de información sobre si las entidades públicas, agencias, programas y proveedores públicos están haciendo su trabajo de una manera efectiva y eficiente.

Un problema central en este método de gestión es el de cómo integrar la información sobre resultados en el proceso presupuestal, es decir, en la decisión de cómo asignar recursos.

La definición propuesta por la OCDE del Performance Budgeting centra la atención en la relación de la asignación de recursos y la posibilidad de medir los resultados. Pueden distinguirse tres tipos:

- \* Información sobre resultados presentacional, en el que la información sobre resultados y objetivos juega un rol complementario destinado a la exposición de los legisladores y no está integrada a la toma de decisiones.

- \* Presupuesto informado sobre resultados, en ella la información sobre resultados es tomada en cuenta pero no a fines decisionales sobre el monto a asignar a los diferentes programas. Juega un papel secundario.

- \* Presupuesto Directos sobre Resultados, involucra la asignación de recursos basada en los resultados alcanzados. Ej. Número de estudiantes graduados en posgrado determina el monto de recursos destinados a una universidad para el siguiente año.

Para implementar el Performance Budgeting es necesario, a) que el proceso presupuestal se base en las preguntas de porqué el dinero es asignado y si su utilización produce los resultados deseados; b) Buscar establecer una



perspectiva de evaluación de resultados en posición a la perspectiva puramente financiera y por otro lado integrar planeación y presupuestación.

Pueden señalarse dos resultados significativos de la implementación de este método: por una parte, la transparencia en la utilización de recursos públicos es incrementada, por otra parte la necesidad de información objetiva que apoye la evaluación de resultados y la consiguiente asignación de recursos aparece claramente.

La principal dificultad que puede señalarse a la implementación del Performance Budgeting sería entonces la de proveer una información de calidad, creíble y relevante para sustentar las decisiones de los responsables políticos.

## **Conclusiones**

La crisis financiera actual ha desembocado en una crítica a los fundamentos teóricos del funcionamiento del sistema financiero y más generalmente de la economía. Un sentimiento común emerge relacionado con la prioridad otorgada a los beneficios privados y a su maximización, frente al bienestar público, en el pensamiento neoliberal. Este principio, claramente observado en el funcionamiento del sistema financiero y en particular en el sistema bancario es un factor explicativo del surgimiento y amplitud de la crisis financiera. En consecuencia una corriente crítica avanza como premisa de las soluciones a esta crisis el principio básico de no reconstitución del sistema financiero de precrisis sino del aprovechamiento de ésta para realizar cambios profundos en

la economía y en el sistema financiero. Un elemento central en esa estrategia de cambio es el de una mayor participación del sector público en la economía.

Ahora bien, esa mayor participación del Estado en la Economía se traduce en la realización creciente de proyectos públicos que deben ser eficientes en cuanto a la creación de valor para la sociedad. Es entonces indispensable insertar en el proceso de asignación de recursos (en el presupuesto del Estado) el principio de los resultados alcanzados. Los modelos de Gestión Para Resultados y el Performance Budgeting persiguen este objetivo.

Las dificultades mayores para una asignación de recursos basada en los resultados obtenidos son la obtención de información objetiva y el desarrollo de técnicas de evaluación adecuadas. Es en estos dos sentidos que un esfuerzo es necesario para que el proceso de una creciente intervención del Estado se vea acompañado de una creación de valor satisfactoria.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Galbraith James K., Financial and Monetary Issues as The crisis unfolds, Levy Economic Institute, Public Policy Brief, n.103, pp.3-15, 2009.

Lucarelli Bill, The Demise of Neoliberalism?, en Real World Economic Review, pp. 48-53, n.51, Diciembre 2009.

Modelo Abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público, BID y CLAD, Julio 2007, NY.

IDEA, Desarrollo de un Modelo de Cálculo de Costos Unitarios de los Bienes y Servicios Públicos en Costa Rica, Junio 2007,  
Performance Budgeting, OCDE, Junio 2008, México, D. F.