

## ***REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS ECONÓMICA Y CONSECUENCIAS PARA LA FORMACIÓN DE RR.HH. EN EL SECTOR FINANCIERO.***

Quizás nunca se ha caído en la cuenta de la importancia y de las singularidades del sector financiero en el conjunto de la economía como en nuestros días por la crisis provocada en los EE.UU. Esto explica que se considere del máximo interés la formación de los que ya trabajan o trabajarán en este sector. Por eso me parece oportunísima esta Jornada que nos puede permitir tomar conciencia de la responsabilidad y dificultad de la gestión financiera y sacar algunas conclusiones sobre los temas claves de la formación para los RR.HH. de las entidades financieras en una economía globalizada.

Para situar el tema me parece conveniente recordar que la economía financiera o monetaria en sus orígenes era un instrumento al servicio de la economía real, entendiéndose por tal la que tiene por objeto la producción y distribución de bienes y servicios. Cuando se abandonó definitivamente, después de la segunda guerra mundial, el patrón oro como criterio para determinar el volumen de moneda y billetes que debían poner en circulación los Bancos Centrales se tomó como criterio el valor de la producción de bienes y servicios o PIB para determinar el flujo monetario. Se establecía por eso en la teoría circulatoria un doble circuito el de los bienes y servicios que creaban las empresas y consumían los ciudadanos y el de las monedas que financiaba la producción y posibilitaba el consumo. El circuito monetario aparecía así claramente subordinado al circuito real.

En la moderna economía esa subordinación ha desaparecido y el sector financiero tiene una autonomía que, además de servir a la economía real, genera rendimientos a los que en él trabajan y estos no necesariamente provienen de los servicios que presta para el desarrollo del PIB. La globalización, que donde existe realmente es en las finanzas, ha permitido llegar a lo que algunos han llamado “financiarización” de la economía. Lo financiero ha pasado al primer plano del interés de muchos ciudadanos: se da más importancia al valor de las acciones de una empresa que a lo que produce. Por eso es tan importante que los ciudadanos conozcan lo mejor posible el funcionamiento de las finanzas de tal modo que el BE junto con la CNMV ha organizado un Plan de Educación Financiera 2008-2012 para los que no están especializados en estos temas.

Este desarrollo del mundo financiero plantea problemas especiales porque, mientras en la economía real se trabaja con objetos concretos sometidos a leyes físicas ineludibles, en las finanzas nos movemos en un medio muy abstracto que por eso exige personas responsables más conscientes de las consecuencias de sus actos que lo que se puede exigir en la economía real. Experiencias recientes ilustran gráficamente esa diferencia fundamental entre el mercado de bienes y el financiero. Bastaría con comparar las consecuencias de la adulteración de los productos lácteos en China y de las Titulizaciones inventadas en el sistema financiero norteamericano. Los chinos no han podido ocultar las muertes causadas y la consiguiente reserva con que el mundo ha reaccionado ante sus productos. Las entidades financieras norteamericanas han inundado el mercado global con sus complejos productos tóxicos sin que nadie lo advirtiera hasta que llegó el derrumbe de algunas de las entidades que negociaron con los correspondientes bonos. Los controles externos para los productos de la economía real pueden, por tanto, poner freno a la irresponsabilidad de los

que pretenden enriquecerse adulterándolos. En la economía financiera, en cambio, si no hay un autocontrol en sus agentes, el control externo llegará cuando la situación crítica haya contaminado medio mundo, como ocurre con la crisis actual.

Creo, por eso, que puede ser conveniente para la finalidad de esta Jornada que comencemos por describir brevemente el proceso de la crisis financiera de los EE.UU. Esto nos permitirá comprobar la facilidad con que se pueden tomar decisiones de graves consecuencias a nivel global. Y después de sacar algunas conclusiones sobre cómo convendrá formar para evitar que se puedan repetir tales actuaciones y los posibles cambios que para ello llevarán a un nuevo orden financiero internacional analizaremos brevemente, en una segunda parte, la situación de la crisis en nuestro país y las medidas que se están tomando para superarla.

### **1.- El proceso de la crisis financiera de los EE.UU.**

1.- Boom inmobiliario con bajos tipos de interés y aumento continuo de los precios de la vivienda, pero el margen de intermediación de los Bancos decrecía porque, aunque pagaban poco por los depósitos, los préstamos los daban a un interés bajo. *Por eso los Bancos para mejorar sus ingresos decidieron innovar su estrategia: dando préstamos más arriesgados para cobrar más intereses y aumentando el número de operaciones.*

2.- Los Bancos ofrecieron hipotecas a un tipo de clientes “*ninja*” (no income, no job, no assets: *personas sin ingresos fijos, sin empleo fijo y sin propiedades*), cobrando más intereses por el riesgo y aprovechando el boom inmobiliario: *hipotecas subprime*. Y como la economía americana iba bien los deudores encontraban trabajo y pagaban la deuda.

3.- Para aumentar el número de operaciones, aprovechándose de la *globalización*, acudieron a bancos extranjeros para que les prestaran dinero, pues las ninjas absorbían toda su liquidez, pero a los prestatarios no se les ocurrió pensar que compartían así el riesgo de las ninjas.

4.- Como el dinero que recibían prestado no les permitía a los Bancos americanos cumplir las “Normas de Basilea”, que exigen a los Bancos de todo el mundo que tengan un Capital mínimo en relación con un determinado porcentaje de sus Activos y éstos aumentaban constantemente por los ninjas se les ocurrió una nueva *innovación*: la *Titulización emisión de valores (obligaciones o bonos) ¡garantizados!* por hipotecas (son paquetes con hipotecas buenas y malas que se llaman MBS o ABS (Mortgage o Asset Backed Securities o sea Obligaciones garantizadas por hipotecas o activos)

5.- Para facilitar la venta de esos paquetes los Bancos crean unos *Fondos* o entidades filiales: los *conduits* que se financian o con créditos de otros bancos o con los servicios de *Bancos de Inversión* que venden esos MBS/ABS a Fondos de Inversión, Sociedades de Capital Riesgo, Aseguradoras, Sociedades patrimoniales de una familia etc.

6.- Los compradores de esos MBS/ABS o los aseguraban en compañías especializadas en asegurar esos bonos, que se llamaban *Monolines*, o se fíaban sin más de las buenas calificaciones que les daban las Agencias de Rating, a las que también acudían las Monolines. Y para subir *la calificación de los MBS/ABS malos inventan las tranches* por

las que estructuran en tramos, ordenando de mayor a menor la probabilidad del impago de algunos de los MBS/ABS de un paquete. Los MBS/ABS ordenados en tranches se llamarán **CDO** (Collateralized Debt Obligations, Obligaciones de Deuda Colateralizada). Con los tranches se pretende *que si no paga nadie del tranche muy malo, pero pagan algo los de los tranches intermedios, se podrán pagar las hipotecas del tranche bueno y así se le puede calificar con la máxima valoración*. Todavía se crearon más instrumentos, como los *Derivados u opciones futuras de compra de bonos*, que no mencionamos porque complicarían mucho este resumen y no añadirían aspectos diferenciales a lo substancial de lo que pretendemos mostrar al describir este proceso.

7.- A principios del 2007 se hundieron los precios de las viviendas en EE.UU. y nadie quiso comprar MBS/ABS, CDO ni los otros inventos y los que los tenían no pudieron venderlos *por lo que se depreciaron fuertemente los balances de las entidades financieras que invirtieron en ellos con lo que comenzaron a desconfiar de los que les habían vendido esos productos. Esto llevó a una ralentización del Mercado Interbancario con la consiguiente subida del Euribor*, que es el precio con que se opera en ese mercado.

8.- *Al reducirse la liquidez de los Bancos se restringe la actividad crediticia y al escasear y encarecerse las hipotecas el sector inmobiliario se viene abajo y se reduce el consumo de los particulares* por el peso de la hipotecas contraídas y la falta de crédito con lo que empieza la *desaceleración del ciclo de la economía real*: caída de la producción y aumento del paro.

(Este resumen está inspirado en el artículo “Surviving the markets” de Leopoldo Abadía, profesor emérito del IESE ahora en el Grupo Sonnenfeld y autor de un blog titulado “La crisis ninja”)

Este resumen nos muestra que el origen de la crisis está en una ambición desmedida de los responsables de algunas entidades financieras, que asumieron unos riesgos desproporcionados, a veces sin conocer sus propios productos, y que no tuvieron escrúpulos en derivar el riesgo a los bonos que comprarían, incluso en otros países, otros ambiciosos por lograr un rendimiento espectacular. Los Bancos se quitaban de sus balances esos créditos basura al venderlos en paquetes financieros de productos complejos y opacos de tal manera que el mal no radicaba tanto en los productos en sí sino en la opacidad que planeaba sobre ellos. Los intermediarios de los Conduits trabajaban a comisión y no les importaba si luego el cliente pagaba o no. Al final nadie se interesaba de si el crédito era de buena o mala calidad porque todo se vendía. Y los ejecutivos de estas firmas de inversión triplicaban sus beneficios, que era lo que se pretendía.

Los responsables de las entidades financieras de otros países, que compraron esos productos, procedieron también de un modo irresponsable al no conocer suficientemente la naturaleza de los productos que les ofrecían en el mercado pues no se debe invertir en lo que no se sabe qué es. La irresponsabilidad personal encontró un terreno propicio en un entorno ultraliberal en el que no existían organismos reguladores y de control en el mercado financiero lo cual, sin embargo, no ocurría en el mercado de la economía real que tiene los sistemas de patentes, que garantizan la viabilidad de los productos, y las leyes de la competencia y controles aduaneros.

Con esta ingeniería financiera se ha pretendido obtener rentabilidades alternativas a las inversiones clásicas (acciones y bonos), abriendo el abanico de nuevas posibilidades de inversión. El auge de los mercados de Titulización ha llevado a una cierta transformación del negocio de los Bancos, desde el modelo tradicional de intermediación hacia otro en el que los créditos concedidos se transmiten en su mayoría a terceros que son quienes terminan asumiendo los riesgos del préstamo. Este nuevo modelo de la actividad bancaria se ha denominado, siguiendo la tendencia de las expresiones cabalísticas “originar para distribuir”.

## **2.- Conclusiones para la formación.**

Pienso, pues, que de lo expuesto no resulta difícil deducir los criterios que deben orientar la formación del personal que trabaja o ha de trabajar en el sector financiero de la actualidad. Para que el sentido de Ética profesional sea efectivo se ha de partir del conocimiento de la singularidad y complejidad de la economía financiera en un entorno globalizado y de la necesidad de un mayor autocontrol por la gran autonomía que pueden tener las innovaciones en esta materia. El proceso descrito ofrece ejemplos más que suficientes para ilustrarlo.

Junto a esta amplísima libertad de innovación se deben tener muy claras las gravísimas consecuencias que puede tener un proceder irresponsable. Basta con recordar la lista de entidades financieras de Norteamérica y de Europa que se han declarado en quiebra y que, en el mejor de los casos, han contado con la ayuda del Estado o de otras empresas para no perecer pero al precio de perder su independencia y de profundas reestructuraciones y cambios en el mapa bancario, que habrán afectado de diversas maneras al personal que trabajaba en ellas y a sus clientes. A esto hay que añadir las repercusiones mencionadas en el sistema productivo de la economía real con el daño que supone para la población una acelerada fase de descenso del ciclo que en algunos países ya ha llegado hasta la recesión.

A nivel individual el personal que trabaja en este sector no sólo ha de admitir la necesidad de la creación de organismos reguladores a nivel nacional e incluso internacional, lo cual no necesariamente implica la eliminación de un mercado libre de competencia sino que garantizará su sostenibilidad, favorecida en gran medida por la estabilidad financiera. Pero para que la acción de estos organismos sea efectiva ha de colaborar el personal de las distintas entidades facilitando la información que se les pida, lo cual implica una exigencia de veracidad y objetividad que obliga de un modo personal a la persona requerida.

## **3.- Alternativas para un nuevo orden financiero internacional.**

La trascendencia de la crisis es tal que con razón se puede decir que se termina una fase histórica en la que EE.UU. ha liderado las finanzas del mundo occidental y que comenzará a funcionar un nuevo sistema financiero internacional en el que habrá desaparecido el monopolio norteamericano. Se habla con razón de que en su diseño tendrán un papel importante los países emergentes pero sería lamentable que no se reconociera la aportación que podría hacer la UE con un modelo ya experimentado con éxito.

Cada vez son más frecuentes las referencias a la crisis del 29 en el análisis de la situación actual pero se olvida la solución con que se trató de impedir su repetición. La inflación y el paro al que llevó el ultraliberalismo de la Alemania de aquellos años provocó el triunfo del nacionalsocialismo y por eso cuando terminó la segunda guerra mundial los alemanes se esforzaron por crear un sistema de organización económica que les alejara definitivamente del mercado ultraliberal y de la economía coactiva del totalitarismo nazi. Este sistema que sigue aún vigente, aunque no en su plenitud, y que en gran parte ha inspirado el modelo de la UE se llama la Economía Social de Mercado, que defiende la libertad de un mercado competitivo pero admite una intervención estatal que equilibre el bienestar social y el funcionamiento de un mercado libre. En la estructura de este sistema se presta una atención muy particular al funcionamiento del sistema financiero con reglas muy precisas sobre el papel de un Banco Central independiente del poder político, que ha servido de modelo al Banco Central Europeo y ha inspirado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE. Nos llevaría mucho tiempo tratar de ver si en este sistema se habrían podido inventar las ninjas y el arsenal de instrumentos con que se ha intentado sacarles rendimiento. Por otra parte, el que algunos Bancos alemanes no se hayan librado de la infección de los activos tóxicos procedentes de Norteamérica no sería un argumento en contra de la efectividad del sistema porque esto puede deberse a la opacidad que caracteriza a estos inventos financieros y a que, como hemos dicho, la ESM no se practica con el rigor de los años de la recuperación alemana. También este país y particularmente sus instituciones académicas han padecido el deslumbramiento de las doctrinas y los éxitos del capitalismo norteamericano, minusvalorando su propio invento.

#### **4.- La crisis en nuestro país.**

Por lo que se refiere a la desaceleración y posible recesión de nuestro ciclo económico y a la situación favorable en que ha encontrado a nuestra economía, como repiten con insistencia nuestros gobernantes, conviene hacer algunas puntualizaciones.

Hay que distinguir dos aspectos fundamentales en nuestra crisis. Por una parte hay un factor externo que en su mayor parte está caracterizado por la crisis financiera norteamericana pero en el que también influye la subida de los precios de las materias primas y especialmente del petróleo y por la otra parte están los factores propios de nuestro ciclo coyuntural, que, como ocurre en las economías de todos los países se repite con cierta continuidad.

Las causas que provocan a lo largo del tiempo el cambio en la tendencia del ciclo son generalmente distintas y en la coyuntura actual ha tenido también como en EE.UU. un papel relevante el comportamiento de nuestras entidades financieras que han alimentado el exagerado boom de la construcción de viviendas. Coincidimos con EE.UU. en un punto porque en los dos países la construcción ha sido la base del dinamismo de la economía, pero la diferencia está en que, aunque en los dos casos se han concedido hipotecas alegremente, en Norteamérica se inventaron instrumentos para seguir aumentando los beneficios de las entidades financieras y repartir el riesgo en todo el mundo, lo cual afortunadamente no lo han hecho nuestros Bancos como expresamente ha reconocido el Gobernador del Banco de España.

Por lo demás la situación favorable de nuestra economía para hacer frente a la crisis está sobre todo en el superávit presupuestario, en la reducida deuda pública en relación al PIB y en el crecimiento del PIB en comparación con la mayoría de los países comunitarios con lo que se ha conseguido también crear empleo pero son, en cambio circunstancias muy desfavorables para superar la crisis nuestra tasa de inflación, la baja productividad y el enorme volumen alcanzado por nuestro déficit exterior.

## **5.- Las medidas anticrisis.**

En estas circunstancias, y en contra de lo que machaconamente objeta la oposición, se han ido anunciando y tomando una serie de medidas que resumimos, relacionandolas con el objetivo que se pretende conseguir para poder valorar su eficacia.

### **1.- Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril de medidas de impulso a la actividad económica (BOE n.97 de 22/4/2008)**

Este Decreto-Ley puede considerarse como el conjunto de medidas más completo para hacer frente a corto plazo a la crisis. Tiene un extenso capítulo con medidas fiscales y financieras con el que se trata de aligerar la carga fiscal de los ciudadanos y empresas en el período impositivo del 2008 así como también de facilitar cierto tipo de financiación para las empresas. Entre las medidas fiscales se establecen modificaciones del IRPF (incluyendo la deducción de los 400 euros), del impuesto de Sociedades, del impuesto del patrimonio y del IVA, que se mejora en las actividades de construcción con la modificación del concepto de la rehabilitación de viviendas. Se establece también la devolución mensual del IVA a partir del 2009. Con respecto a la financiación se atiende a medidas solicitadas por el sector empresarial para paliar el impacto fiscal de la aplicación de la reforma contable en los pagos fraccionados y se modifican los avales para garantizar valores de renta fija emitidos por Fondos de Titulización de activos.

En un segundo capítulo, menos extenso que el anterior, el Decreto-Ley autoriza al Gobierno para que elabore un Plan Extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral. En el Plan se contemplarán diversas subvenciones: 350 euros mensuales durante 3 meses para parados sin Seguro de Desempleo y otras para favorecer la movilidad de los que buscan empleo: gastos de desplazamiento, de mudanza, de alojamiento y de guardería o atención de personas dependientes. Este capítulo a diferencia del anterior no tendrá efectividad, por tanto, hasta que se elabore el referido Plan.

### **2.- Medidas propuestas o aprobadas desde mayo hasta agosto**

En esta fase no hay un Decreto-Ley que imponga medidas concretas sino dos Consejos de Ministros en abril y en junio que aprobaron determinadas actuaciones contra la crisis, pero en cambio hay distintas intervenciones del Presidente del Gobierno y del Sr. Solbes en las

que se proponen medidas, que han de ser aprobadas posteriormente por el correspondiente órgano .

A finales del mes de abril el Consejo de Ministros aprobó un Plan de Acción de Reducción de cargas administrativas y se propuso que para la siguiente reunión del Consejo se aprobaría el procedimiento para abordar esa reducción, que se iniciará a partir del tercer trimestre del 2008.

***El 8 de mayo el Vicepresidente y Ministro de Economía, Pedro Solbes, expone en el Parlamento la Política Económica que se practicará en los próximos 4 años. Afirma que en abril se aprobaron medidas a corto plazo de estímulo económico para mejorar la liquidez de las familias y empresas y enumera otras 17 medidas de tipo estructural que serán prioritarias en los próximos 4 años.***

31 de mayo, en el Círculo de Economía, el Presidente del Gobierno, anunció un paquete de reformas estructurales que el Gobierno aprobará antes del verano para cuando se supere la crisis.

13 de junio, el Consejo de Ministros fija por Decreto algunas normas para el Presupuesto del próximo año: el aumento del gasto público no será superior al 5% con respecto al del año anterior y los ingresos se prevé que aumenten el 4,2%. Aprueba también un Anteproyecto de Ley con nuevas medidas fiscales.

El 20 de junio en el Consejo de Ministros se presentan las líneas maestras del nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 para promover un millón y medio de VPO en 10 años. Se informa también de que se ha acelerado la licitación de obra pública incrementándose en el primer cuatrimestre un 64% respecto al mismo período del 2007.

23 de junio, presentación del **Informe Económico Anual** del Presidente del Gobierno ante el Consejo Económico y Social (CES), en el que se resumen las medidas tomadas y que se tomarán para hacer frente a la crisis, de acuerdo con la propuesta del 8 de mayo del Sr. Solbes con la intención de continuar avanzando en el cambio del modelo productivo.

2 de julio, comparece el Sr. Rodríguez Zapatero ante el Congreso, forzado por la oposición para hablar de la situación económica, propuso de nuevo las 21 medidas ya anunciadas en el Informe, algunas de las cuales incluso fueron aprobadas ya en el Decreto-Ley de abril y el resto logicamente no dejarán de ser simples propuestas hasta su correspondiente aprobación.

### **3.- Medidas propuestas o aprobadas en agosto**

El 13 de agosto el Presidente Rodríguez Zapatero preside excepcionalmente la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para evaluar los resultados de las medidas tomadas entre abril y junio para lo que solicita los correspondientes informes a los Ministerios de Industria, Trabajo, Fomento y Vivienda

14 de agosto: Consejo de Ministros extraordinario que aprobó el proyecto de Ley de supresión del Impuesto del Patrimonio y analizó el Programa de Reformas estructurales anunciadas el 23 de junio en el Informe Económico anual del Presidente, añadiendo otras en las que predominan las de tipo estructural. Se advierte que las medidas que requieren tramitación parlamentaria no podrán estar aprobadas antes de que empiece el año 2009.

## **5.- Síntesis esquemática de las medidas concretas agrupadas por períodos.**

### ***Primer período: Real Decreto-Ley de abril***

#### ***1.- Contra la caída de la actividad en el sector de la construcción***

- mejoras en el tratamiento fiscal de la rehabilitación de viviendas
- ampliación en 2000 millones para los avales del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para Viviendas de Protección Oficial (VPO)

#### ***2.- Contra la caída de la demanda***

- deducción de 400 euros en el IRPF
- anuncio de la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio
- incremento en 2000 millones de la línea de avales para la financiación de las PYMES
- devolución mensual del IVA en 2009
- ampliación del plazo de las hipotecas sin los correspondientes costes
- medidas fiscales para cambiar algunos conceptos de las deducciones del IRPF
- reducción del impuesto fiscal de pagos fraccionados según Impuesto de Sociedades
- modificaciones sobre los avales para valores de renta fija emitidos por Fondos de Titulización

#### ***3.- Contra el aumento del paro***

- ayudas de 350 euros mensuales para parados sin Seguro de Desempleo
- orientación profesional para recolocar parados y subvenciones para facilitar su movilidad

### ***Segundo período: mayo-agosto***

#### ***1.- Contra la caída de la actividad económica***

- 2000 millones de euros para una nueva línea de financiación del ICO para PYMES y VPO.
- Plan RENOVE para la rehabilitación de viviendas en 2009, financiadas con 2.500 millones de euros
- Plan VIVE (Vehículo innovador Vehículo eficiente) para modernización del transporte
- simplificación de trámites administrativos

#### ***2.- Recortes del gasto corriente para compensar el coste de prestaciones por desempleo y mantener la inversión pública***

- congelación de sueldos de altos cargos
- reducción en un 30% de la oferta pública de empleo

#### ***3.- Reformas de la estructura productiva***

- nueva Ley de Servicios para adaptar la directiva europea

- Ley de eficiencia energética y energías renovables
- liberalización del transporte de mercancías
- uso de frecuencias para servicios móviles de banda ancha
- liberalizar y aumentar el transporte de mercancías por tren
- entrada de capital privado y de las autonomías en la gestión de aeropuertos de AENA
- nueva Ley de Puertos

### ***Tercer período: agosto***

#### ***1.- Mejorar la estructura productiva:***

- reforzar la independencia de los organismos reguladores
- regular las subastas mayoritaria de gas natural

#### ***2.- Estimular el sector de la construcción:***

- impulsar el alquiler de viviendas agilizando el deshaucio en los contratos de alquiler*

### ***Debate en el Congreso el 10 de septiembre***

#### ***1.- Ayuda a las empresas inmobiliarias***

- nueva línea de financiación del ICO con 3000 millones para ampliar el plazo de los créditos de inmobiliarias si ponen en alquiler los pisos que no pueden vender, evitando así suspensiones de pagos (refinanciación de la deuda)*

#### ***2.- Potenciar el alquiler***

- se autorizará, con ventajas fiscales la creación de empresas que coticen en Bolsa y se dediquen a la inversión en activos inmobiliarios de alquiler (nuevo Fondo de inversión conocido en el extranjero como Real Estate Investment Trust)*

#### ***3.- Favorecer la recolocación de parados***

- subvencionar con fondos de los servicios de empleo a los ayuntamientos que contraten en conjunto hasta 100.000 desempleados para realizar servicios de utilidad social*

### **Conclusión**

Medidas contra la crisis económica se han tomado y la oposición en vez de ignorarlas debería intentar demostrar su ineficacia, advirtiendo que incluso coinciden algunas de las propuestas en su programa. Lo que no es tan cierto es que muchas de esas medidas vayan a tener la eficacia deseada: en primer lugar, porque en bastantes casos se trata de propuestas que no están en vigor y, además, porque son medidas dispersas en demasiadas direcciones y sería más operativo agruparlas en programas de cuyos resultados se puedan rendir cuentas.