

“Gobierno Corporativo. Una Aproximación a la problemática de la Banca Central”

Por: Alejandra Naughton. Publicado en el Tomo I, XXI Asamblea Nacional de Graduados en Ciencias Económicas, Ampliación de horizontes de la actuación profesional. Librería Editorial “Osmar Buyatti”. 2005 Buenos Aires.

1- Gobierno Corporativo y Banca Central

El debate sobre la problemática del Gobierno Corporativo (en adelante GC) viene creciendo en la República Argentina. Su definición deviene del idioma inglés¹⁾ e invita a una traducción engañosa. Si consideramos los significados literales se observará que cuando se hace referencia al GC de una organización se está aludiendo a los atributos compartidos por los miembros responsables de conducirla hacia el logro de sus objetivos. Se entiende por atributo aquellos valores, procedimientos, actitudes, comportamientos que harán que la organización se inserte con integridad en un mundo de negocios cada vez más complejo en beneficio de todos los involucrados, tanto los responsables de su administración como las terceras partes procurando que todos cuenten con la información necesaria para asegurarse de que sus intereses se encuentren protegidos.

Todas las organizaciones tienen una estructura de GC. De alguna manera son conducidas, de alguna manera son controladas, de alguna manera presentan sus estados financieros, rinden cuentas de sus actos. Sin embargo, las crisis financieras internacionales o las fallas en los controles de algunas importantes compañías comerciales han provocado un especial interés sobre la materia ya que han evidenciado importantes debilidades y motivado como salvaguarda la profundización de la temática y la necesidad de determinar códigos o mejores prácticas en GC.

Los códigos o mejores prácticas en GC entrelazan múltiples y diversos aspectos que incluyen desde la conducta de los miembros de una organización hasta principios de contabilidad aplicados para la rendición de cuentas, o las políticas de recursos humanos o los procedimientos de compras.

Cuando la mirada acerca del GC se focaliza en la problemática de Banca Central, se agregan otras aristas que, a la vez que confirman la relevancia excluyente del concepto, ofrecen nuevos desafíos.

Los aspectos complejos adicionales se asocian con la naturaleza de los Bancos Centrales (en adelante BC), el entendimiento de sus misiones y funciones, las lecciones aprendidas luego de las crisis financieras por todos conocidas y la justificada exigencia de los ciudadanos por una mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Los BC son instituciones únicas en cada país, por lo tanto están íntimamente vinculados a sus culturas, su economía, su evolución histórica, su coyuntura, su legislación. Aún cuando se sabe que el mundo se va globalizando a paso veloz, la diversidad es todavía grande y la determinación de una única gama de prácticas sobre GC para BC, difícil. Sin embargo, existe consenso en que hay elementos claves y comunes que van marcando un horizonte sobre la materia. Para empezar es indispensable entender cuál es el objetivo de la organización y procurar adoptar todos los recaudos para asegurar su concreción. Asimismo, es importante la transparencia de sus actos de manera de poder observar acabadamente que el accionar de los miembros que la componen ha contribuido al alcance de tales objetivos y, por último, es importante que los miembros que integran una organización puedan dar cuenta de lo que han hecho para alcanzar tal objetivo. De este modo, existe una retroalimentación por la cual, una vez definido el objetivo, quienes son responsables de alcanzarlo son controlados doblemente: por quienes los observan valiéndose para ello de la transparencia de sus actos y por lo que ellos positivamente rinden a propósito de su accionar.

2- Objetivos, Misiones y Funciones de los BC.

Los BC son actores fundamentales en el funcionamiento de la economía. Su rol de emisor monopólico de moneda y las derivaciones que del mismo surgen generan un espacio rico para la exploración de la ciencia económica en todas sus disciplinas.

Si bien las misiones y funciones pueden ir cambiando con la legislación y la evolución histórica, la tendencia actual, tal como lo determina por ejemplo la ley orgánica del Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA), las concentra en la preservación del valor de la moneda. Las atribuciones del Banco para estos efectos serán su capacidad para regular la cantidad de dinero y del crédito en la economía y el dictado de normas en materia monetaria, financiera y cambiaria.

En Argentina, se observaron oscilaciones entre esquemas monetarios que iban desde los discrecionales que no ponían ningún control al nivel de emisión monetaria, hasta los más rígidos que ataban la emisión al respaldo en oro o divisas. En la actualidad, y desde el año 2002, el esquema de emisión se enmarca en un programa monetario que debe ser publicado antes del inicio de cada ejercicio anual informando sobre la meta de inflación y la variación total de dinero proyectadas. Con periodicidad trimestral, o cada vez que se prevean desvíos significativos respecto de las metas informadas, el Banco Central deberá hacer públicas las causas del desvío y la nueva programación²⁾.

Como puede observarse, los BC constituyen organismos que por su responsabilidad y relevante rol en la sociedad deben redoblar los esfuerzos y constituirse como instituciones referentes de buenas prácticas de GC.

Los BC deben contar con un marco legislativo que regule su accionar delimitando, por ejemplo: i) las responsabilidades de los funcionarios que la conducen así como el perfil adecuado para desempeñarse en los cargos, ii) la obligatoriedad de presentar el programa monetario, iii) las operaciones que un Banco Central puede realizar para cumplir con ese programa, iv) la manera de relacionarse con el Gobierno, v) las exigencias de rendición de cuentas, vi) los mecanismos de mantenimiento de su nivel de patrimonio neto y vii) las modalidades de financiamiento de sus gastos de administración.

Estos aspectos son especialmente importantes toda vez que esta ley está llamada a regular el funcionamiento del ente emisor monopólico de dinero. Esto significa que, en el límite, sin ley que exija el programa monetario, regule su accionar, determine modalidades de otorgamiento de créditos al sistema financiero o al Gobierno, determine y exija la calidad en la presentación de sus estados financieros, prevea mecanismos de protección de su patrimonio neto o ponga controles al financiamiento de sus gastos, la institución podría ejercer su capacidad de manera discrecional, descontrolada y funcional a intereses particulares ajenos al bienestar general.

3- Transparencia y rendición de cuentas en Banca Central.

Se observa, entre otras, una clara diferencia entre las empresas comerciales y un Banco Central. Mientras que para las primeras su objetivo es maximizar ganancias, en el caso de los BC el objetivo es preservar la capacidad de compra del dinero que emite.

La variedad de personas interesadas en las buenas prácticas sobre transparencia y rendición de cuentas en una empresa comercial se reduce a sus accionistas, en tanto que en una institución pública, en este caso, los BC, se expande a los ciudadanos y sus representantes.

Dadas las misiones y funciones descriptas resulta claro advertir que la variedad de información necesaria para alcanzar un claro entendimiento de sus funciones también se expande más allá de la tradicional e insustituible presentación de los estados financieros.

Mientras que los estados financieros se presentan con el cierre de cada ejercicio financiero anual, existe un vasto espectro de información que se genera durante el ejercicio y que ilustra acerca de la manera en que se está conduciendo la política monetaria.

Toda la información provista, en la medida que se refiera a operaciones que han afectado el patrimonio de los BC propiamente dichos, debe surgir de sus estructuras de reporte financiero. De esta manera, la estructura de reporte financiero del Banco se constituye en la columna vertebral que sostiene y respalda las decisiones no sólo de los

hacedores de política dentro del Banco sino también de aquellos que actúan como actores en la arena económica-financiera.

Esta estructura de reporte financiero debe estar soportada en tecnología flexible, moderna que asegure la provisión oportuna de los datos siempre bajo una eficiente asignación de recursos. Debe reflejar la aplicación de políticas contables y procedimientos explícitos cuyo entendimiento debe estar al alcance de todos los interesados. Por último, y de manera excluyente, debe estar sometida a una fuerte estructura de control interno y una auditoría externa independiente de alta calidad.

Las normas contables aplicables merecen una mención especial. Mucho se discute acerca de cuáles son las normas aplicables a los BC y cómo esas normas se adaptan a sus características.

El hecho de que los BC sean instituciones destacadas en el entorno macroeconómico global y las lecciones aprendidas de las crisis financieras internacionales³⁾ agigantan la importancia de expresar los estados financieros bajo normas por todos entendibles, aspecto que remite a la problemática de la convergencia de las normas contables nacionales con las internacionales.

Aún cuando tradicionalmente los BC han presentado sus estados financieros siguiendo sus propios principios contables (definidos a nivel nacional por los cuerpos profesionales o incluso por las propias leyes orgánicas), existe una tendencia mundial impulsada principalmente por los organismos internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional a través de su política de salvaguardas, para migrar a modalidades de registro que respondan a los estándares de reporte financiero internacional conocidos como IFRS⁴⁾. Esa tendencia a su vez convive con otras opiniones, como las que emanan del Banco Central Europeo que emitió su propio conjunto de normas contables mandatorias para los países miembros de la zona del Euro.

Puede concluirse entonces que esa convergencia no está siendo fácil de llevar a cabo a nivel mundial y a su vez, en lo que a BC se refiere, no será por sí sola suficiente. Fundamentalmente porque no necesariamente todos sus puntos son aplicables a los BC, sino que requieren ser repensados bajo la mirada específica, por ejemplo: ¿cómo elaborar un estado de flujo de efectivo en una institución como un BC donde técnicamente la cuenta “Caja” no es un activo sino un pasivo?, ¿debe ser la tenencia de Oro valuada como un activo financiero?, ¿cómo debe valuarse la deuda pública, especialmente en países que transitan situaciones de irregularidad en sus pagos?, ¿cómo deben ser tratados los costos de producción del dinero circulante?, etc..

Las relaciones entre los BC y el Gobierno por un lado y el Sistema Financiero por el otro, en distintas circunstancias, tanto para países emergentes como desarrollados, pueden llegar a ser tan complejas que, sin un compromiso homogéneo, la interrelación entre la legislación y las normas contables pueden conspirar mutuamente.

Como ilustración puede resultar interesante analizar el tratamiento de distribución de utilidades de los BC y la fijación del nivel de capital y reservas requerido para su funcionamiento. Un dilema se presenta cuando se intenta priorizar estos dos conceptos: ¿se debe fijar qué nivel de capital y reservas el Banco necesita para operar y manejar los riesgos que pueden acarrear sus funciones y luego determinar la distribución de utilidades?, o ¿se debe dar prioridad al Gobierno receptor de las utilidades de los BC y en consecuencia dejar que sea éste el factor que determine el nivel de capital?

La distribución de utilidades en BC tiene impacto monetario expansivo, en consecuencia su concreción no puede dejar de encuadrarse dentro del programa monetario general. Esta situación debe ser especialmente tenida en cuenta ya que por su condición de ente emisor monopólico de moneda los BC tienen facultades en principio fácticas para transferir utilidades cualquiera sea su naturaleza, es decir, hayan o no hayan sido utilidades líquidas y realizadas.

El nivel de capital y reservas en los BC es importante dado que constituye una herramienta que le otorga independencia y le sirve para absorber revaluaciones o devaluaciones de la moneda nacional o para amortiguar los efectos de las crisis financieras o cambiarias.

Los BC suelen tener importantes “descalces” en su posición de moneda extranjera al mantener prioritariamente significativas inversiones en reservas internacionales, en consecuencia, la aplicación de precios de mercado como criterio de valuación, tal como lo establecen las normas internacionales de contabilidad, puede generar bruscas oscilaciones en la cuenta de resultados.

A su vez, debilidades en las relaciones con el Gobierno pueden derivar en tensiones para resolver transferencias de utilidades por parte de los BC. Estas situaciones pueden llegar a afectar, no sólo el programa monetario, sino también la oportunidad de mantener el nivel de patrimonio adecuado como mecanismo prudencial para fortalecer su capacidad de absorber eventuales futuras pérdidas por volatilidad en algún indicador (ya sea en el tipo de cambio, o en el mercado de algún título, etc.).

Estas especiales circunstancias han llevado a muchos BC a incluir en sus leyes orgánicas indicaciones acerca de cómo registrar los ajustes de valuación, de manera de evitar su exposición en la cuenta de resultados y en consecuencia “esconder” utilidades que puedan ser solicitadas por el Gobierno.

Estas prácticas nada tienen que ver con las normas contables que claramente establecen en qué circunstancias los ajustes de valuación deben exponerse en la cuenta de resultados y constituyen un claro desafío para el alcance de la transparencia. Es claro que tampoco alcanza con manifestar en las leyes orgánicas de los BC que se adoptarán estándares profesionales aceptados internacionalmente si en las mismas leyes se solapan indicaciones que degradan las mismas normas que se prescribe aplicar. Aún cuando los estados financieros reflejen literalmente los contenidos de la ley, la transparencia no estará asegurada.

El desafío entonces para asegurar la transparencia en los estados financieros es trabajar en un escenario donde la aplicación de las normas contables profesionales permitan interpretar la posición de resultados del banco de manera inequívoca y transparente, comparable a cualquier otra organización sin que eso implique perder la posibilidad de preservar el patrimonio neto del Banco, contando para ello con políticas explícitas referidas a los mecanismos de distribución de utilidades.

Con tal fin existe una tendencia a nivel internacional respecto a la necesidad de determinar, bien dentro de la legislación o bien con acuerdos específicos entre los BC y los Gobiernos que la cuenta de resultados no necesariamente refleja los resultados "transferibles". Se clasifican como resultados disponibles para transferencias aquellas ganancias que se consideren líquidas y realizadas y siempre que las mismas sean superiores a las pérdidas netas devengadas del período. De esta manera se asegura mantener en el patrimonio aquellos resultados producidos por ajustes de valuación que puedan revertirse antes de su realización así como también generar efectos monetarios expansivos que no hayan producido en el momento de su cobro la correspondiente contracción.

4.- GC dentro de la organización.

Los BC son instituciones que llevan a cabo operaciones de carácter monopólico cuando ejercen su rol de emisor de moneda, lo cual le permite tener financiamiento independiente de su presupuesto de gastos administrativos. Esa capacidad los distingue de otros organismos oficiales sin que ello implique liberarlo del rigor y responsabilidad que se deriva de la administración de los fondos públicos. Que los fondos que aplica para el financiamiento operativo sean consecuencia de su capacidad de emisión y no de la recaudación impositiva redobla la responsabilidad de transparencia de su gestión.

Existen diferentes mecanismos de aprobación de presupuesto de los BC. En el caso del BCRA el presupuesto es aprobado primero por el Directorio del Banco y luego remitido con igual propósito al Poder Ejecutivo Nacional. El presupuesto refleja los gastos en los que incurrirá el Banco para el alcance de sus objetivos durante el ejercicio financiero.

El concepto de transparencia sobre los gastos en los que el Banco incurre debe ser ilustrativa, cuantitativa y cualitativamente. Si bien tradicionalmente esta información se ha focalizado en los resultados financieros, en la actualidad hay crecientes demandas en relación a aclarar cómo se gastan los recursos, cómo se alinean esos gastos con el alcance del objetivo principal de la institución, cómo pueden utilizarse mejor los fondos y qué mejoras en la gestión del Banco se pueden introducir para incrementar su productividad al menor costo.

Los BC aún cuando en el campo monetario y cambiario están entrenados para operar con visión estratégica, suelen reposar su funcionamiento en estructuras

organizacionales extremadamente jerárquicas e inflexibles que no siempre aseguran una óptima asignación de recursos y eficiencia en la gestión.

Resulta en una sana práctica de GC proveer información acerca de la manera en la cual la organización es conducida, su efectividad, su eficiencia, su sistema de valores, sus códigos de ética. Estos atributos deben estar impregnados en todos y cada uno de los documentos que hacen al funcionamiento interno de la organización.

La estructura de toma de decisiones debe ser clara y las asignaciones de responsabilidades inequívocas. La estructura de control interno fuerte y el riesgo manejado integralmente, es decir, no sólo focalizando los que se deriven de la problemática financiera sino también del amplio espectro de circunstancias que enfrenta el Banco, especialmente aquellas que lo expongan a un riesgo de reputación.

En BC donde se trabaja con la sana práctica de medir probabilidades de riesgo con criterio amplio se observa que en la lista de posibles riesgos figuran categorías que hacen al funcionamiento interno del Banco y que deben ser cuidadosamente seguidos, algunos de los cuales se comentarán a continuación.

En la categoría de riesgo legal se enmarca, por ejemplo, la política de contrataciones que debe en todo momento ajustarse a derecho. Deben ser claras, comprensibles, deben asegurar adecuada difusión de las compras en curso de manera de posibilitar contar con la máxima cantidad de oferentes y competitividad de precios. El proceso de compras debe insertarse armoniosamente en el funcionamiento del Banco asegurando tanto la provisión de los elementos y servicios requeridos para su funcionamiento, como el aseguramiento de procesos transparentes acordes con la responsabilidad que implica el manejo de los fondos públicos.

Entre las compras de mayor incidencia y consecuente mayor exposición a riesgo se encuentran las asociadas a los gastos de emisión monetaria. En su amplia modalidad, ya sea si los países tienen su propia ceca, si la misma está integrada o no al BC, si compran papel moneda y cospeles y luego contratan su impresión o bien compran el circulante terminado, estos procesos de compra son espinosos dada la singularidad de las especificaciones técnicas de los pliegos de condiciones, los significativos montos involucrados, y la escasa cantidad de oferentes mundiales en la materia. Estas circunstancias hacen que sean muy sensibles y requieran el máximo rigor para mitigar cualquier riesgo asociado. Una buena planificación de la renovación del circulante que contemple, el ciclo de vida de los billetes, la monetización esperada en la economía y el nivel de reserva estratégica de numerario, así como políticas activas sobre la evolución futura de los medios de pago, pueden contribuir a una mejor programación de la compra y a la obtención de precios más competitivos.

La política asociada a la gestión de los recursos humanos está llamada a mitigar otro riesgo interno. En este caso el asociado a los trastornos operativos que pueden acarrear la pérdida de personal clave o contar con personal que no esté adecuadamente preparado. A esos trastornos hay que adicionarle el riesgo de mala

utilización de fondos, si se tiene en cuenta que el gasto en personal suele ser el de mayor incidencia en el presupuesto total.

Esta política debe procurar en todo momento atraer a los mejores candidatos para trabajar en el Banco, brindarles posibilidades de desarrollo así como también alocar apropiadamente los incentivos para retener a los de mayor potencial y desempeño. La formación de un experto en Banca Central cualquiera sea su vertiente técnica (legal, económica, financiera, contable) requiere de tiempo y buena parte de su desarrollo se hace necesariamente dentro de un BC. La curva de aprendizaje se transita en principio en los claustros universitarios pero luego se madura con la experiencia en el Banco. En consecuencia, considerando la inversión en formación, es de esperar que los BC procuren retener al personal altamente capacitado implementando políticas que lo motiven y cultiven su sentido de pertenencia.

La mala administración de los riesgos internos puede exponer al Banco a lesiones en su reputación y con ella en su credibilidad. Por esa razón, la reputación de los BC es, en sí misma, una materia que debe ser considerada especialmente como categoría de riesgo para medir estrechamente.

La reputación y credibilidad lleva largo tiempo construirla y puede perderse muy rápidamente ante la mínima debilidad. Constituye un elemento clave de GC y es importante protegerla de cualquier desafío especialmente los que provengan desde las entrañas de la organización. Por esa razón, la existencia de códigos de conducta que regulen el comportamiento de todos los integrantes de los BC constituye una contribución clave.

5.- Comunicación.

La capacidad de comunicarse de los BC también está asociada a las herramientas de GC ya que constituye uno de los canales para alcanzar la transparencia deseada. Los BC deben ser capaces de comunicarse con todas sus terceras partes involucradas, es decir, tanto con el Gobierno, el Parlamento, como con los organismos de control y los ciudadanos en general. Cada una de estas contrapartes tienen necesidades distintas pero deben ser igualmente satisfechas y es un deber determinarlas y poder satisfacerlas adecuadamente. Todas estas terceras partes interesadas tienen perfiles distintos y requieren distinta sofisticación en la presentación de la información.

Una sana práctica de GC debe incluir una firme estrategia de comunicación que con persistencia y coherencia construya la credibilidad de los BC ante la sociedad, esencial para lograr efectividad en su política. El nivel de detalle sobre esta materia en algunos BC, especialmente de países desarrollados, es sorprendente para culturas más "comunicativas", como las latinas. Determinan, con carácter previo, no sólo qué información se da sino quién la suministra (el vocero del Banco, su Presidente, algún miembro del Directorio, varios directores, el economista jefe, etc.), a través de qué

medio (comunicados impresos, sitio de Internet, conferencias de prensa), o cuándo la proveen (ni un minuto antes ni un minuto después).

En la medida que la información constituye la base para la toma de decisiones de los actores de la economía, su periodicidad debe ser predecible obedeciendo a cronogramas de difusión predeterminados que establezcan fechas, horas y medios que se utilizarán para la provisión de información, asegurando de esta manera dar igualdad de oportunidad a todos.

Todas estas cualidades son una precondition para que la información que se brinde reúna la calidad exigida y se evite en consecuencia que sea reemplazada por estimaciones o apreciaciones subjetivas de distintos sectores del Banco que, siendo parciales, no necesariamente estarán alineadas con la visión estratégica. La información no puede ser fragmentada en especialidades ni ser sometida a interpretaciones personales sino revestir carácter institucional.

6.- Conclusiones.

Aún cuando no existe un único grupo de códigos o mejores prácticas de GC para BC, la tendencia mundial que promueve su independencia trae como contrapartida un especial énfasis en su responsabilidad y transparencia.

La tendencia hacia un entorno de máxima transparencia y rendición de cuentas requiere un entendimiento y esfuerzo mancomunado de todos los estamentos públicos y una sintonía de todas las políticas asociadas. Si bien esfuerzos individuales pueden ser llevados a cabo, la iniciativa de los BC debe provenir de un ambiente general suficientemente maduro con instituciones robustas cualquiera sea su naturaleza.

La especial naturaleza de los BC tanto por su condición de ente oficial como por su singular capacidad de ente emisor monopólico de moneda, agrega consideraciones particulares en la definición de tales prácticas no necesariamente contempladas en los marcos legales, regulaciones y procedimientos de GC emitidos para las empresas en general.

Por esa razón las herramientas que componen las mejores práctica de GC de los BC, no pueden dejar de incluir a las leyes orgánicas, las políticas contables utilizadas para su reporte financiero, los procedimientos de utilización de su presupuesto de gastos, las políticas de comunicación y la existencia de códigos de conducta para los miembros que los componen. Todas ellas, adaptándose a sus situaciones particulares y con capacidad de resistir el escrutinio del amplio espectro de partes legítimamente interesadas.

Bibliografía:

- Lessons from international corporate governance standards: the ethical perspective in corporate governance, Malcolm Knight, presentation at the 2nd. Islamic Financial Services Board Summit 24 May 2005, Doha, Qatar.
- Financial reporting for management and stakeholders, John Mendzela, Accounting Standards for Central Banks, Central Banking Publications, 2003
- Profits, dividends and capital – considerations for central banks, Kenneth Sullivan, Accounting Standards for Central Banks, Central Banking Publications, 2003
- The IMF safeguards assessment policy, Thanos Catsambas and Chris Hemus, Accounting Standards for Central Banks, Central Banking Publications, 2003.
- La Realidad Financiera del Banco Central, Homero Braessas, Alejandra Naughton, Editorial Belgrano, 1997.

¹⁾ Corporate Governance. Corporate: Atributo que pertenece o es compartido por todos los miembros de una organización. Governance: Acto de gobernar, controlar o guiar.

²⁾ Art. 3 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

³⁾ La crisis asiática puso de manifiesto debilidades en la estructura de reporte financiero de los bancos centrales. Mientras que algunos exponían como reservas internacionales activos que a su vez habían sido comprometidos como colaterales de operaciones financieras en otros casos directamente no existían.

⁴⁾ IFRS, Internacional Financial Reporting Standards emitidas por el Internacional Accounting Standards Board (IASB).