



Aplicación de políticas y prácticas de transparencia: el caso del Banco Central¹

Enrique Marshall
Miembro del Consejo
Banco Central de Chile
Valdivia, Noviembre 2013

¹ Conferencia inaugural de la XXIV Asamblea Plenaria de la Conferencia Académica Permanente de Investigación Contable (CAPIC), desarrollada en la Universidad Austral de Chile, bajo el Lema: “Contabilidad y Mercados Financieros. Influencia recíproca entre Información Financiera y Mercados”, el día 24 de octubre de 2013.

1. Introducción

Agradezco la invitación para participar en el acto inaugural de esta Conferencia Académica Permanente de Investigación Contable 2013 que se desarrolla bajo el lema “Contabilidad y Mercados Financieros. Influencia Recíproca entre Información Financiera y Mercados”.

Concurro con la mayor consideración por la disciplina que ustedes practican. Durante mi carrera profesional he podido comprobar, en muchas oportunidades, cuánto puede contribuir a la comprensión de los fenómenos económicos y financieros su correcta representación contable. Cuando el Banco Central decidió aplicar encajes a los créditos externos en los años noventa había que redactar la normativa aplicable a los bancos. No teníamos experiencia sobre cómo hacerlo. Nos dimos mil vueltas explorando soluciones. Recuerdo perfectamente que el uso de las cuentas “T” fue lo que nos facilitó el camino para encontrar una fórmula satisfactoria.

Pero no he venido a hablar de los encajes ni mucho menos de las cuenta “T”. Lo que quisiera hacer en esta oportunidad es compartir con ustedes algunas experiencias sobre la aplicación de políticas y prácticas de transparencia en el Banco Central de Chile,

institución pública cuyas actuaciones tienen efectos relevantes sobre los mercados financieros y en último término sobre la economía en su conjunto.

De acuerdo a su Ley Orgánica Constitucional (LOC), el Banco Central tiene como mandato velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Dicho en otros términos, su tarea es que la inflación sea baja y estable en el tiempo y, junto con ello, asegurar que los bancos, proveedores de medios de pago, presten en forma adecuada los servicios requeridos por las personas y las empresas.

Para el cumplimiento de este objetivo, el Banco Central cuenta con tres tipos de atribuciones principales. Están primeramente las que se relacionan con la conducción de las políticas que se le han encomendado, entre las que se destaca sin duda la política monetaria. Están luego las atribuciones para dictar normas financieras y cambiarias, lo que se conoce como el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y están finalmente aquellas que se relacionan con su calidad de banquero de los bancos comerciales y que le permiten realizar operaciones con estos últimos, entre las que están la recepción de depósitos, la concesión de créditos de liquidez y la compraventa de dólares.

La ley define al Banco Central como una institución de carácter técnico y, coherente con ello, le provee autonomía para el cumplimiento de su mandato. En consecuencia, sus políticas y decisiones no quedan supeditas a revisión posterior, pero sí están sometidas a exigencias de información y transparencia en los términos previstos por su estatuto orgánico.

Su administración superior está entregada a un Consejo conformado por cinco miembros designados por el Presidente de la República, previa aprobación del Senado, siguiendo un procedimiento que busca asegurar un equilibrio de visiones en su interior. De hecho, durante una misma administración presidencial solo se renuevan dos de los cinco miembros del Consejo.

La autonomía le impone al Banco Central un importante desafío en el sentido de hacerse acreedor de la confianza de la ciudadanía. Por ello, éste ha procurado poner en aplicación buenas prácticas institucionales y altos estándares de transparencia en todos sus ámbitos de actuación, como conductor de políticas, como regulador y como banquero.

El Banco Central es un referente clave en el ámbito de las actividades económicas y financieras. Sus decisiones, procesadas atentamente por los mercados, afectan a las tasas de interés y rendimiento y a los

precios de los activos financieros. Esa influencia es directa en los mercados monetarios, aunque más indirecta, principalmente vía expectativas, en los mercados de deuda de mediano y largo plazo y en otros mercados financieros. Para asegurar que esos efectos resulten positivos se requiere que las decisiones del Banco Central sean adoptadas en un marco de políticas transparentes, creíbles y predecibles.

Es necesario reconocer que los avances en materia de transparencia han sido generalizados en los últimos años, tanto en ámbito de las instituciones públicas como en el de las empresas privadas. La Ley de Transparencia de 2008 es un buen ejemplo de ello. Su dictación consagró el principio de transparencia de la función pública y reguló los procedimientos para el acceso a la información y sus excepciones en todos los órganos del Estado.

En el sector privado, los desarrollos que han tenido lugar en el último tiempo han estado muy marcados por los escándalos contables de principios de la década pasada y luego por la crisis financiera global. En el plano local, la crisis de La Polar ha tenido también repercusiones relevantes. Todo ello nos enseñó o, mejor dicho, nos recordó que la opacidad tiene asociados costos que pueden ser muy altos. Lo

importante, en todo caso, son las lecciones aprendidas. En esa perspectiva, los avances han sido apreciables. La regulación y la supervisión se han tornado más exigentes y los mercados han elevado los requerimientos que le imponen a los emisores de títulos de oferta pública.

Con ese marco de referencia, quisiera comentar cuatro iniciativas concretas que el Banco ha adoptado en el curso de los últimos años y que dan cuenta del esfuerzo desplegado en el sentido de elevar los estándares institucionales y de transparencia. Dos de ellas están relacionadas con su rol de conductor de políticas y las otras dos, con aspectos o materias institucionales.

2. Introducción de un régimen de política monetaria basado en meta de inflación.

La primera iniciativa está referida a la política monetaria. A fines de 1999, el Banco introdujo formalmente un régimen de meta de inflación. Ello implicó moverse en la dirección de contar con una regla de política y reducir los márgenes de discreción en la conducción de la política monetaria. Se explicitó una meta de inflación anual del 3% con un margen de tolerancia de 1%. Cabe señalar que ésta es una meta

que tiene fundamentos técnicos y que está en línea con las establecidas en otras economías emergentes.

Junto con ello, se explicitaron criterios y principios de política monetaria y se fijaron procedimientos para la toma de decisiones, los que quedaron consagrados en documentos escritos y ampliamente divulgados. Con ello se buscó generar confianza y credibilidad en el nuevo marco de política.

Adicionalmente se adoptó la práctica de revisar la política monetaria mensualmente en una reunión citada especialmente para esos efectos. Para asegurar un adecuado nivel de transparencia, el día anterior se divulga un documento que contiene los antecedentes basados en información públicamente disponible que los equipos técnicos del Banco ponen en conocimiento del Consejo. Ello es complementado con un documento divulgado al día siguiente de la reunión que contiene los gráficos y cuadros usados para formular el diagnóstico y fundar la decisión. Lo que se persigue es que los analistas y el público en general tengan a la vista todos los antecedentes conocidos y procesados.

El mismo día de la reunión se entrega un comunicado de prensa corto que informa sobre la decisión adoptada y sus principales fundamentos. Once días hábiles después se divulga una minuta más completa que

contiene un detalle de los argumentos esgrimidos, las opciones de política consideradas, y el voto de cada uno de los miembros del Consejo.

Este régimen ha estado en funcionamiento por cerca de 15 años y sus resultados han sido perfectamente satisfactorios. La inflación, si bien ha experimentado desviaciones respecto de la meta, ha tenido en general un comportamiento coherente con ella. En buena medida, esas desviaciones se han producido por factores sobre los cuales la política monetaria no tiene control, como por ejemplo, el alza en el precio del petróleo en los mercados internacionales.

Bajo este esquema de política es clave que el mercado mantenga la confianza en que la autoridad adoptará las acciones para que inflación se mantenga o converja a la meta dentro de un horizonte de dos años. Por ello, el Banco Central sigue muy de cerca el comportamiento de las expectativas de inflación, particularmente de aquellas de mediano plazo. En esa perspectiva habría que señalar que esas expectativas se han mantenido, por regla general, en niveles coherentes con la meta del 3%.

Efectos positivos del régimen de política monetaria pueden ser advertidos al mismo tiempo en el comportamiento de las tasas de rendimiento de los títulos de deuda de largo plazo. Me refiero

específicamente a los títulos emitidos por el Banco Central y el Tesoro Público. Estas tasas de largo plazo contienen, entre otros elementos, las expectativas del mercado sobre la trayectoria futura de las tasas de corto plazo y con ello la trayectoria esperada para la inflación. El nivel de estas tasas y su comportamiento frente a cambios en el escenario interno o externo reflejan el mayor o menor grado de solidez del marco de políticas y la confianza del mercado en los resultados que se derivarán de su implementación. Ahora bien, tasas como las que observamos en la actualidad para títulos en pesos a largo plazo habrían sido impensables dos décadas atrás y no se habrían alcanzado sin que se hubiese implementado este marco de política y, sobre todo, sin haber logrado un alto grado de confianza de parte del mercado.

Este régimen de meta de inflación se ve complementado por un sistema de libre flotación cambiaria, que no descarta la posibilidad de intervenir si se dan circunstancias excepcionales y se llega a la conclusión de que los beneficios de hacerlo superan a sus costos. En los últimos años, el Banco ha ejercido esta opción, primero en 2008 y luego en 2011. Ahora bien, en ambos casos, la intervención se sometió a un programa que se informó con detalle, de manera que desde un comienzo se conoció cuál sería el monto total de las compras a efectuar y cómo se distribuirían a lo

largo del tiempo. Ello permitió reducir la incertidumbre y guardar una razonable armonía con el resto de las políticas en aplicación.

3. Preparación y difusión del Informe de Estabilidad Financiera (IEF).

La segunda iniciativa se relaciona con la estabilidad financiera, que es un ámbito en el cual el Banco Central cumple funciones relevantes, si bien complementarias a las desempeñadas por las superintendencias del sector financiero.

Desde 2004, la institución prepara y divulga semestralmente un informe que da cuenta de su visión sobre la estabilidad financiera. Este informe describe los principales desarrollos financieros que han tenido lugar en el último tiempo. Revisa la situación financiera de actores relevantes como el Gobierno, los hogares y las empresas. Adicionalmente, analiza con detalle la posición del sistema bancario, incluyendo sus principales riesgos y vulnerabilidades.

El contar con este diagnóstico es consustancial a las tareas que tiene el Banco. Con mayor o menor grado de sofisticación, ello es algo que siempre se ha hecho. En realidad, la innovación ha sido la preparación y

difusión de un documento que busca compartir dicho diagnóstico con el mercado y el público en general.

El IEF ha encontrado una buena recepción por parte de los analistas y la opinión pública en general. Son varios los temas planteados que han concitado atención en el último tiempo. Uno de ellos es la prevención que se formuló sobre el dinamismo alcanzado por el sector inmobiliario y de la construcción. Lo que se perseguía con ello no era afectar un desarrollo que tiene fundamentos objetivos, sino advertir sobre los riesgos que todo ello conlleva para los bancos y otras entidades que proveen financiamiento con recursos del público. Se buscaba así que esos riesgos fuesen bien incorporados en las decisiones de crédito.

4. Aplicación de normas internacionales para la preparación y divulgación de sus estados financieros.

Las dos iniciativas que he mencionado hasta ahora han estado referidas al rol del Banco Central como conductor de políticas públicas. La que describiré a continuación es de orden institucional y se relaciona con la preparación y divulgación de los estados financieros.

La ley establece que el Consejo del Banco Central, previo informe favorable de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), dictará las normas relativas a los requisitos y condiciones generales que deberán cumplir los estados financieros anuales. La ley agrega que estos estados financieros deberán contar con la opinión de auditores externos, designados por el Consejo, de entre aquellos que figuren en el registro de la SBIF.

En el pasado, el Banco Central preparó su balance aplicando criterios que no siempre coincidían con principios generalmente aceptados en Chile. Una divergencia importante es la que se producía con el tipo de cambio de representación contable.

El Banco Central, por su propia naturaleza y las funciones que cumple, incurre normalmente en un significativo descalce de monedas, porque mantiene entre sus activos reservas en dólares y otras divisas que tienen como contraparte, entre sus pasivos, el circulante, los depósitos de los bancos y, en circunstancias como las actuales, emisiones de títulos en moneda local. La magnitud de este descalce ha variado a lo largo del tiempo, pero en determinados períodos ha alcanzado montos muy significativos, como ocurre en la actualidad.

En el pasado lejano, cuando no se aplicaba corrección monetaria, este descalce unido a la permanente depreciación de la moneda nacional, daban origen a excedentes que reflejaban una ilusión más que una realidad. Ello fue rectificado pero con el transcurso del tiempo surgieron nuevos desafíos. A principios de los años noventa, por ejemplo, la representación de los activos y pasivos en moneda extranjera se hacía aplicando el dólar acuerdo, lo que en principio parecía razonable. El problema surgió cuando el dólar de mercado comenzó a mostrar una creciente desviación respecto del dólar de representación contable. El único camino razonable, en esas circunstancias, era abandonar el criterio del dólar acuerdo y comenzar a utilizar el dólar de mercado. Sin desconocer sus efectos contables, ese fue el camino que se siguió a partir del año 1998.

Así, con el transcurso de los años, las divergencias se fueron reduciendo, en parte, porque se ajustaron las normas aplicables y, en parte, porque las operaciones sometidas a normas especiales salieron del balance del Banco, como ocurrió con los activos relacionados con la deuda subordinada.

La decisión de moverse hacia normas internacionales se adoptó en 2007 y se implementó efectivamente a partir del ejercicio 2009. Varias fueron las

consideraciones que se tuvieron presente para dar ese paso. Las normas internacionales aparecían como el estándar recomendado a nivel global. La mayoría de los países las estaban aplicando o habían anunciado que transitarían hacia ellas. Para las instituciones financieras, estas aparecían como un necesario complemento de las regulaciones prudenciales, como las recomendadas por el Comité de Basilea. Los bancos centrales alrededor del mundo también comenzaban a sumarse a esta tendencia. Y finalmente, la SBIF había dictado instrucciones para que las instituciones financieras locales se acogiesen a ellas. Era bastante claro que el Banco Central, en su calidad de entidad rectora del sistema financiero local, no podía exceptuarse de un movimiento tan generalizado.

El cambio de normas contables dio origen a un proyecto interno de convergencia que tomó alrededor de dos años. Su ejecución contó con la asesoría de nuestros auditores externos y con la vigilancia del recién creado Comité de Auditoría y Cumplimiento (CAC), al cual me referiré más adelante.

Este proyecto contempló primeramente la revisión de las experiencias de otros bancos centrales; el análisis de las principales normas aplicables al Banco Central, y la identificación de los sistemas de información que se verían afectados por los cambios.

Luego se efectuó un levantamiento de las divergencias que se producían como resultado de la aplicación de los nuevos criterios y se procedió a evaluar su significación o materialidad. Ello puso en evidencia que las divergencias más relevantes se producían en la valoración de las reservas internacionales y de los títulos emitidos en el mercado local.

El criterio que se acordó fue no efectuar excepciones salvo en aquellas operaciones que se habían originado en leyes especiales y que se relacionaban con episodios de crisis financiera vividos con anterioridad a la entrada en vigencia de la actual LOC.

Un tema cuidadosamente analizado fue el de la corrección monetaria. La decisión que se adoptó fue suspender su aplicación para adecuarse a las normas internacionales. Sin embargo, se dejó constancia de que ello no debía afectar las normas legales aplicables, especialmente en lo relativo al cómputo del capital estatutario y a la distribución del excedente anual al Fisco. Por ello, si bien el patrimonio es presentado en los estados financieros sin corrección monetaria, se deja constancia a través de una nota de su valor ajustado por corrección monetaria para efectos del cumplimiento de dichos preceptos legales.

Como estaba planificado, a partir de 2009, los estados financieros comenzaron a ser elaborados de acuerdo con normas internacionales de información financiera en todo aquello en que su aplicación no compromete las disposiciones legales específicas que rigen al Banco Central y que se relacionan con el cumplimiento de sus funciones públicas. De existir discrepancias, las normas que priman son las aprobadas por el Consejo, las que son transparentadas en los estados financieros.

La discrepancia más relevante que permanece vigente es la que se relaciona con los créditos originados con motivo de la liquidación del Sinap que representan alrededor del 4% del total de activos del Banco según los estados financieros 2012. Para mayor transparencia, desde el año 2009, estas y otras operaciones originadas en normas legales específicas se presentan en una partida separada de las operaciones de crédito interno que se relacionan con las funciones permanentes del banco.

Aparte de ello, habría que señalar que en la presentación de los estados financieros se han reemplazado algunos estados, como el de flujo de efectivo, el de cambio del patrimonio y de resultados integrales por notas sobre las variaciones de la base

monetaria y de los activos de reserva, y por la presentación de estados de resultados comparados.

La aplicación de las nuevas normas implicó un efecto positivo sobre resultados del orden de US\$ 300 millones, calculado al tipo de cambio de representación contable del ejercicio 2008. Esta es una cifra importante, pero más bien reducida comparada con los activos y pasivos totales del Banco Central, que a esa fecha alcanzaban a una suma del orden de US\$ 29 mil millones y que al cierre del ejercicio 2012 llegaban a los US\$ 48 mil millones.

Es cierto que el interés público que concita el Banco no está centrado, por regla general, en su balance, que por lo demás es difícil de leer e interpretar. Sin embargo, éste no puede soslayar el desafío de proveer estados financieros que reflejen adecuadamente sus operaciones y los resultados que de ellas se derivan. Primero porque la información financiera contenida en dichos estados, en la medida que cumpla condiciones de validez, confiabilidad y oportunidad, facilita el seguimiento y evaluación de las políticas macro-financieras aplicadas. Y segundo porque el Banco registra actualmente una debilidad patrimonial. Los beneficios del señoreaje, esto es, los ingresos derivados del ejercicio de la potestad exclusiva de

emitir moneda o circulante nuevo, permitirán superar este cuadro y restablecer el equilibrio patrimonial. Sin embargo, la actual posición patrimonial debe ser monitoreada con atención y a ello contribuye positivamente la aplicación de los más altos estándares contables.

5. Creación del Comité de Auditoría y Cumplimiento.

La última iniciativa que quisiera comentar es la creación del CAC que se relaciona estrechamente con lo señalado en materia de preparación y divulgación de los estados financieros.

El año 2007, el Consejo decidió constituir dicho Comité. Se discutió intensamente sobre su composición, objetivos y funciones y, sobre todo, sobre sus relaciones con el Consejo. Para iluminar el análisis se recurrió a las experiencias de varios bancos centrales del mundo desarrollado.

Un punto muy debatido fue si uno o más miembros del Consejo debían formar parte de este comité. Como el Consejo es de tamaño reducido y ha funcionado normalmente como un cuerpo único, sin división de funciones o tareas, se optó finalmente por conformarlo con tres miembros externos. Las designaciones son

efectuadas por el Consejo y tienen una duración de tres años, existiendo la posibilidad de renovación solo por una vez. Para asegurar un razonable grado de continuidad en su funcionamiento, las nominaciones o renovaciones se realizan una cada año. Sin que ello constituya una limitación, los nombramientos han procurado llevar al Comité conocimientos y experiencias en los ámbitos legal, operacional y contable.

Puede llamar la atención que se haya usado la denominación de Comité de Auditoría y Cumplimiento. Como el Banco Central es un órgano del Estado, con un mandato del más alto nivel, pareció importante incorporar también esta dimensión referida al cumplimiento de las normas legales aplicables.

De acuerdo con sus estatutos, el Comité es un órgano asesor del Consejo, que cumple las siguientes funciones:

- a) Informar sobre la eficacia de los sistemas y procedimientos de control interno de la institución.
- b) Evaluar e informar sobre los efectos patrimoniales y de reputación involucrados en el cumplimiento de las obligaciones del Banco.

- c) Evaluar la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información que forma parte de los estados financieros.
- d) Coordinarse con la Revisoría General, esto es, con la contraloría interna, en lo que respecta a la función que ésta realiza.
- e) Proponer la contratación de los auditores externos.
- f) Emitir su opinión sobre la organización y procedimientos de la contraloría interna y evaluar a los auditores externos.

El Comité tiene autoridad para acceder al equipo gerencial del Banco y requerir cualquier información o antecedente necesario para el cumplimiento de sus funciones. En la práctica, su principal interacción es con los gerentes, el fiscal y el revisor o contralor interno.

No obstante ello, el Comité mantiene una relación directa con el Consejo del Banco, al cual debe informar sobre los resultados de su gestión. En esa perspectiva, puede proponer o recomendar la adopción de determinadas políticas o normas para cautelar los intereses del Banco. También puede plantear la conveniencia o procedencia de conducir cualquier investigación o análisis respecto de las contingencias o situaciones irregulares que advierta.

El Comité debe reunirse en forma ordinaria por lo menos 4 veces al año, pero puede celebrar también sesiones extraordinarias. En la práctica el número de sesiones ha sido del orden de 7 por año.

De lo señalado se desprende que este Comité está en línea con las recomendaciones que fluyen de la literatura especializada y con las prácticas seguidas en los países más avanzados. Es perfectamente coherente con el concepto de comité de auditoría contenido en las instrucciones impartidas por la SBIF para su aplicación en el sistema bancario. Coincide también con muchas de las funciones que la ley de sociedades anónimas le asigna al Comité de Directores, si bien éste último tienen una orientación marcada por el objetivo de brindar protección a los accionistas minoritarios más que por el ejercicio de una vigilancia integral sobre la gestión de riesgos y el control interno.

A pesar de tener solo seis años de funcionamiento, el Comité de Auditoría y Cumplimiento del Banco Central se ha constituido en un referente para otras instituciones tanto en el país como en el exterior. El interés por conocer de esta experiencia ha sido creciente. Valga mencionar que las personas que completaron sus períodos como miembros del Comité han sido reclutadas para integrar comités de auditoría de otras entidades. Ello refleja el valor que se le

asigna no solo a la calidad profesional de cada uno de ellos sino también a la experiencia acumulada en el Banco Central.

6. Comentarios Finales

Las iniciativas a las que me he referido en esta presentación ponen de manifiesto los esfuerzos desplegados por el Banco Central por aplicar políticas y prácticas de transparencia con los consiguientes beneficios que ello conlleva para el funcionamiento de los mercados financieros y de la economía en su conjunto. Todo ello se ha hecho en forma coherente y procurando alcanzar sus distintas funciones y ámbitos de actuación.

Sin embargo, no quisiera dejar una visión complaciente. Reconocemos que existen tareas por delante. Las normas internacionales de información financiera, por ejemplo, se aplican todavía con excepciones. Por ello, en este y otros ámbitos, se requerirán mejoras y perfeccionamiento en el futuro. Lo importante, en todo caso, es perseverar en las políticas y prácticas aplicadas en estos años.