

CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

Nota de Política N° 6
**El Gobierno Corporativo de
los Bancos en Argentina***

Septiembre 2006

* El presente documento ha sido enriquecido por las opiniones y discusiones surgidas de la primera mesa redonda "El Gobierno Corporativo de los Bancos en Argentina" que se llevó a cabo en el CEF en el mes de Marzo de 2006. La utilización o la publicación, parcial o total, para su difusión o con fines comerciales, de documentos, fotografías, logotipos y elementos gráficos, está estrictamente prohibida sin autorización previa de la Fundación Centro para la Estabilidad Financiera (CEF). Ésta deberá solicitarse al CEF o, en el caso de materiales de otras entidades (cuyos datos figuran en nuestros trabajos), así como en el caso de publicaciones de otras editoriales, a la entidad, la persona o la editorial de que se trate. Está prohibido modificar el material cuyos derechos se reserva el CEF, con la obligación de citar la fuente. En caso de utilizar material del CEF se solicitará una muestra o ejemplar de prueba a fin de darle aprobación. Ante el incumplimiento el CEF se reserva el derecho correspondiente.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	10
2. El gobierno corporativo de los bancos y sus diferencias con otras empresas.....	11
3. Las tendencias y las buenas prácticas de GC de bancos a nivel internacional.....	30
4. Marco legal y normativo en Argentina.....	35
5. Hechos estilizados del GC de los bancos en Argentina.....	43
6. La banca pública.....	53
7. Diagnóstico de situación del sistema.....	61
8. Recomendaciones y sugerencias de política.....	68
9. Bibliografía.....	74
Anexo I. Basilea II: transparencia y disciplina de mercado. Esquema de divulgación de información.....	79
Anexo II. Medición del riesgo operativo.....	80
Anexo III. Porcentaje de respuestas positivas por tipo de banco.....	82
Anexo IV. Análisis comparativo de las cartas orgánicas de los tres principales bancos públicos.....	83
Anexo V. Códigos o lineamientos sobre GC de entidades financieras a nivel internacional.....	85

Resumen Ejecutivo

La medición y el análisis de las implicancias del Gobierno Corporativo (GC) han atraído una creciente atención en los últimos años por parte de investigadores, académicos, analistas, agentes de mercado y entes reguladores. La causa evidente de este fenómeno ha sido el impacto adverso de los conflictos de interés entre gerentes, accionistas y acreedores sobre la rentabilidad empresaria y las condiciones de costo, plazo y monto del financiamiento, entre otros. Estos nocivos efectos al nivel de la firma se trasladan al contexto macroeconómico a través de mayores costos de financiamiento, ineficiente asignación de recursos, inestabilidad de los mercados de valores y bancario, efectos riqueza por quiebras, etc., amenazando la estabilidad financiera y el crecimiento económico de los países. Sin embargo, el avance en los estudios del GC de empresas con oferta pública contrasta con el caso de las entidades financieras en general y bancarias en particular. No obstante, es posible demostrar que, salvadas las lógicas diferencias entre estos dos grupos de empresas, el GC continúa siendo una herramienta crucial para preservar la estabilidad de los sistemas financieros y promover su desarrollo.

Entre las principales diferencias entre estos grupos de empresas se destacan: las externalidades negativas sobre el resto de la economía debidas a situaciones de crisis en las entidades financieras individuales (riesgo sistémico), el mayor grado de asimetrías informativas que existen en las entidades financieras, los adicionales conflictos de agencia derivados -entre otros factores- del alto apalancamiento de los bancos, la complejidad del negocio bancario (existencia de conglomerados financieros) y el alto nivel de regulación estatal existente sobre la industria. Estas diferencias se traducen en la existencia de una red de seguridad bancaria compuesta generalmente por un seguro de depósitos, un prestamista de última instancia, un marco regulatorio prudencial y un esquema de supervisión. Todas estas diferencias junto a la red de seguridad afectan la capacidad de monitoreo de los principales incumbentes (acreedores, depositantes, accionistas) y por ende la disciplina de mercado. Es por ello que en este contexto el rol del GC en las instituciones financieras es extremadamente importante y amerita un análisis particular.

Asimismo, el GC es un elemento complementario a una supervisión efectiva y hace más fácil la tarea del regulador. En este sentido, el Comité de Basilea se ha encargado de emitir normas para regular la actividad bancaria incluyendo cuestiones que hacen al GC y ha emitido informes-recomendaciones relevantes para el GC de los bancos que han tenido un alto nivel de adherencia en todo el mundo. Es más, uno de los tres pilares que componen el esquema conocido como Basilea II enfatiza la importancia de la transparencia y calidad de la información provista por las entidades bancarias y su efecto sobre la disciplina de mercado. Por otro lado, los bancos poseen una capacidad de monitoreo significativamente mayor que los prestamistas privados u otros mecanismos de asignación de ahorro y, en este sentido, buenas prácticas de GC en los bancos afectan positivamente la calidad de GC de las entidades deudoras. A nivel macroeconómico, el buen funcionamiento de

bancos determina, entre otras cosas, el grado de desarrollo de la economía en su conjunto, tanto en términos de robustez ante distintos shocks reales (sean positivos como negativos), como en términos de crecimiento sostenido. Considerando esto, un buen GC de los bancos ayudaría, a través de su rol de intermediarios especializados, a generar una economía más estable y con mayores oportunidades de crecimiento.

Considerando entonces la importancia que el GC tiene para el desarrollo de los servicios financieros, el CEF ha incluido entre los aspectos centrales de su agenda el estudio, análisis y seguimiento del nivel de GC de las empresas financieras y no financieras. Entre los objetivos mediatos de esta tarea se encuentran los siguientes: (i) estimular a los diversos participantes del mercado (inversores, accionistas, directivos, gerentes y demás incumbentes (*stakeholders*) o participantes con interés legítimo en la empresa) a mejorar las prácticas de GC, promoviendo el uso de los mecanismos de control y disciplina sobre la firma por parte de ellos; y (ii) crear una mayor conciencia a nivel de la firma, de los hacedores de políticas, de los inversores, etc., acerca de los beneficios privados y sociales derivados del fortalecimiento del GC.

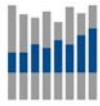
Comparado con otros países de la región, el sistema financiero argentino se apoya fuertemente en el sistema bancario, aunque su importancia ha venido descendiendo en periodos recientes. La calidad de GC de los bancos constituye de esta forma un tema que amerita ser considerado por la regulación bancaria, los propios bancos y el mercado en general. Con éste objetivo el CEF ha estudiado la estructura de propiedad y la conformación de los directorios y ha elaborado un índice (denominado Índice de Transparencia y Difusión, ITD), basado en las recomendaciones sobre GC de bancos emitidas por el BIS (2005), que mide el grado de transparencia y difusión de la información pública por parte de los bancos, que si bien no constituye una medida formal de GC, refleja objetivamente cuestiones claves que hacen al concepto.

Este documento continúa el trabajo llevado a cabo por el CEF en materia de GC —que fuera iniciado con el análisis y la medición del gobierno corporativo de las empresas cotizantes no financieras— analizando por primera vez para el caso argentino el nivel de transparencia y difusión de información pública por parte de las entidades bancarias. El Índice de Transparencia y Difusión (ITD) se ha calculado por primera vez en Argentina, con datos correspondiente al año 2005. Sintéticamente, los resultados obtenidos del trabajo de campo realizado muestran que: la estructura de propiedad de los bancos en Argentina exhibe una alta concentración; el tamaño promedio de los directorios de entidades bancarias es inferior al de las empresas no financieras; un porcentaje importante de los directores y síndicos ejercen el cargo en más de una entidad bancaria; existe un nivel relativamente bajo de transparencia y difusión de información a excepción de las sucursales de entidades extranjeras; las entidades más grandes obtienen mejores resultados; la banca pública exhibe el menor resultado; existe una tendencia a ajustarse al marco reglamentario (GC institucional) sin mostrar interés en adoptar conductas voluntarias adicionales a los requisitos legales y regulatorios mínimos (GC contractual).

**CEF**Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

Es preciso tener presente que el desarrollo del sistema financiero no tendrá lugar sin una previa mejora del GC, entendida como una inversión de mediano y largo plazo. Para ello, es importante el involucramiento inicial por parte del regulador, las asociaciones bancarias y las agencias calificadoras de riesgo, haciendo efectivas ciertas normas mínimas para los bancos (que en muchos casos no suponen mayores costos o trastornos para los mismos) y generando incentivos, de bajo o nulo costo fiscal, para avances de carácter voluntario. Por ello, el diagnóstico realizado del marco legal y regulatorio vigente en Argentina así como los resultados obtenidos a través del ITD y del análisis de la estructura de propiedad y funcionamiento de los directorios se complementa con una serie de recomendaciones de política destinadas a brindar un marco de referencia para futuros cursos de acción por parte de los actores relevantes. Estas recomendaciones deben considerarse en un adecuado contexto que considere las particularidades de Argentina como economía emergente, la transición en la que se encuentra el sistema bancario argentino luego de la crisis de 2001-2002 y las diferencias existentes entre entidades en relación a su tamaño y por ende sus implicancias sistémicas. El siguiente cuadro resume las mismas:

Diagnóstico	Recomendaciones
Bajo nivel de transparencia y difusión de información por parte de los bancos y alta disparidad por grupo de entidades.	Se requeriría una reglamentación más detallada acerca de los requisitos informativos a satisfacer por las empresas a fin de reducir la discrecionalidad y dispersión en la difusión de información relevante. Incentivar aquellas cuestiones que implican un bajo costo de cumplimiento para las empresas y que podrían tener un alto impacto sobre la protección de los accionistas minoritarios y depositantes como información sobre estructura y procedimientos del directorio y la gerencia, la política de dividendos pasada y proyectada, la política de remuneración del directorio y la gerencia (con detalle de los criterios adoptados) y sobre la estructura de propiedad completa de las compañías. Sería recomendable que las entidades que no cumplan con los estándares internacionales y tengan un tamaño relevante dentro del sistema converjan gradualmente hacia prácticas similares a las internacionales.
Funcionamiento incompleto de la disciplina de	Promover una mejor disciplina de mercado



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

<p>mercado agravado por la vigencia de la suspensión de la evaluación de las entidades financieras por parte de las calificadoras de riesgo y la derogación de la obligatoriedad de emisión y colocación de títulos de deuda en mercados públicos por parte de las entidades.</p>	<p>mediante la adopción de estándares más altos de GC por parte de las entidades de mayor tamaño y por ende de mayor riesgo sistémico, a través del establecimiento de requisitos crecientes de transparencia y difusión de información a medida que la entidad aumenta su participación en el total del sistema. Podría analizarse la conveniencia que, en determinado estadio, las entidades se sometan obligatoriamente a la calificación de agencias especializadas y que el regulador haga público el dictamen y la calificación de los depósitos de aquellas entidades que ingresan al régimen que les permite captar depósitos de las AFJPs. En instancias superiores, podría reimplantarse la obligación de emitir deuda –mejorando la norma anterior y considerando las limitaciones que impone el reducido mercado de capitales local- para finalmente obligar a la apertura de su capital en mercados públicos.</p>
<p>Escasa información respecto de la estructura de propiedad final de las entidades. Alta concentración en la primera estructura de capital y de votos.</p>	<p>Debería reglamentarse una mayor difusión de información que hace al buen GC de los bancos. Esta ya es una recomendación de Basilea II. El BCRA podría ser la institución que reglamente dicha difusión mediante, por ejemplo, el requerimiento por parte de las entidades bancarias de presentar un informe anual de GC, publicación de actas de asamblea, determinación de las remuneraciones de los directores y alta gerencia, transacciones con partes relacionadas, etc.</p>
<p>Escasa información relacionada a los directorios, como por ejemplo su composición, funcionamiento, mecanismos de designación, composición de los distintos comités obligatorios, etc.</p>	<p>Promover la formalización del funcionamiento del directorio, por ejemplo a través de la adopción de reglamentos de gestión, de una agenda anual, etc. y avanzar en la difusión y acceso a información relevante sobre sus actividades mediante informes de gestión de los comités, memorias más completas, etc.</p>
<p>Baja cultura de funcionamientos efectivos de</p>	<p>Las normas sobre idoneidad de los directores deberían</p>



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

directorios.	ser más operativas, por ejemplo mediante una evaluación periódica al respecto y la obligatoriedad de recibir una capacitación continua. Debería permitirse la asistencia y opinión del regulador en las reuniones de directorio de las entidades. Podría adoptarse un esquema de indulgencia con los deberes de diligencia, en conjunto con una ponderación favorable de haber actuado en forma informada y el establecimiento de reglas de cierta discrecionalidad en el ámbito de decisiones de negocios, al momento de aplicar el régimen de sanciones. Debería imputarse a los directores de manera subjetiva, ponderándose el hecho de ser director externo y no ejecutivo. Deberían hacerse más concretos los deberes de lealtad a favor de los depositantes, sancionándose fuertemente las actuaciones dolosas.
Falta de regulación específica sobre independencia de los directores –particularmente de los miembros del comité de auditoría- y síndicos.	Correspondería establecer que la totalidad de los miembros del comité de auditoría sean directores externos y al menos dos de ellos independientes. Debería exigirse una mayoría independiente de los miembros del órgano de fiscalización, sin relación con los asesores legales y auditores externos.
Existencia de un porcentaje de directores que ejercen el cargo en más de una entidad bancaria.	Deberían establecerse limitaciones a la participación de directores y síndicos en un número excesivo de entidades.
Falta de normas respecto de la aplicación de estándares internacionales en la evaluación de los sistemas de control interno, de mecanismos de denuncias anónimas y de la aplicación de una función de cumplimiento.	Sería deseable que las entidades que importan un mayor riesgo sistémico en relación a la evaluación de sus sistemas de control interno, administración de riesgo operativo y función de cumplimiento converjan gradualmente hacia las mejores prácticas internacionales. Dichas políticas debieran tener como responsables a las máximas autoridades de la entidad, comenzando por los directores. Debería implementarse la exigencia de certificaciones gerenciales de los estados financieros y mecanismos de denuncias



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

	anónimas.
Existencia de determinados privilegios de la banca pública frente al resto de la banca en términos de regulación y supervisión, lo que crea una ventaja competitiva respecto a los bancos privados y desalienta la búsqueda de mejores estándares de GC. Ausencia de criterios claros para separar aquellas transacciones realizadas por el banco con un puro sentido comercial de aquellas que incorporan un componente social o de subsidio.	Con el fin de nivelar las condiciones de competencia con la banca privada, deberían despejarse las ambigüedades legales acerca del poder regulatorio del BCRA sobre los bancos públicos. En este sentido, y para evitar profundizar las asimetrías legales ya existentes entre bancos estatales y privados que delinear un ambiente de competencia desventajosa para estos últimos, cualquier regulación orientada a la mejora de la calidad del GC de las entidades bancarias debiera aplicarse indistintamente del origen del capital de la entidad. Asimismo, sería recomendable que previamente se mejoraran sustancialmente la calidad de la información, transparencia e independencia política. Para mejorar la gobernanza mixta, los bancos públicos deberían atender no sólo a los temas que involucran al banco con el sector privado, sino también aquellos en los que está condicionado por el sector público. En este último campo de análisis, la gobernanza del banco oficial tiene que transformar la inserción del principio de subsidiariedad dentro de un marco que asegure transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en términos del origen y aplicación de los recursos destinados al cumplimiento de su rol social.
Bajos estándares en relación a los requisitos de idoneidad técnica necesarios para conformar los directorios de los bancos públicos analizados. Escasa participación reservada a los órganos legislativos en cuanto a la conformación de los directorios, en particular respecto de su remoción, la cual queda generalmente sujeta a decisiones directas del Poder Ejecutivo. Existencia de mandatos de los directores con duraciones coincidentes con las del Poder Ejecutivo.	Se recomienda que el órgano legislativo tenga una importante participación en la selección y remoción de los directores de las entidades. Se podría establecer un comité de selección compuesto por asociaciones profesionales, universidades, etc. que proponga una terna de candidatos sobre la cual el poder ejecutivo seleccionará un candidato a ser evaluado por el poder legislativo. Se recomienda que los directores tengan mandatos no coincidentes con los períodos de gobierno, de forma de dotar a los mismos de la mayor autonomía posible en el ejercicio de sus deberes y en la



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

	<p>consecución de los objetivos impuestos en las cartas orgánicas de las entidades. Esta mayor autonomía debería ser complementada por una mayor responsabilidad en cuanto al desempeño de la entidad por su directorio y gerencia, lo cual requiere un régimen de información confiable y oportuno. Asimismo, el directorio debería tener mayor control por parte de la legislatura en cuanto a la evolución y resultados de los negocios del banco. Deberían reforzarse los requisitos de idoneidad en materia económica-financiera que deben cumplir los directores y gerentes.</p>
<p>Falta de incentivos para que los bancos ejerzan el rol de monitoreo del GC de sus principales deudores.</p>	<p>Dada la mejora en el perfil de riesgos de los bancos al prestar a empresas con mejores estándares de GC, podría formularse un criterio de evaluación sobre las prácticas de GC de los tomadores de crédito de forma que la entidad bancaria sea sujeto a menores requisitos de capital por riesgo de crédito –a través de una escala gradual- cuando el prestatario cumpla con determinados estándares de GC</p>

1. Introducción

1.1. La medición y el análisis de las implicancias del Gobierno Corporativo (GC) ha acaparado una creciente atención en el último lustro por parte de investigadores, académicos, analistas y practicantes de mercado y organismos gubernamentales de regulación. La causa evidente de este fenómeno ha sido el impacto adverso de los conflictos de interés entre gerentes, accionistas y acreedores sobre la rentabilidad empresarial y las condiciones de costo, plazo y monto del financiamiento. Estos nocivos efectos al nivel de la firma se trasladan, como es de esperar, al contexto macroeconómico, amenazando la estabilidad financiera y el crecimiento económico de los países.

1.2. El avance en los estudios del GC de empresas con oferta pública contrasta, sin embargo, con el caso de las entidades financieras en general y bancarias en particular. En efecto, los progresos en el GC de este tipo de entidades son, hasta el momento, más modestos, aunque se perciben en los últimos años una mayor conciencia del problema, a juzgar por los documentos y eventos internacionales que se han abocado al tema. Una posible explicación de este rezago es la propia naturaleza del negocio bancario y la intermediación financiera en general, sugiriendo que los problemas de GC no gozan de la relevancia que sí presentan en las empresas no financieras. No obstante, es posible demostrar que, salvadas las lógicas diferencias entre estos dos grupos de empresas, el GC es una herramienta crucial para preservar la estabilidad de los sistemas financieros y promover su desarrollo.

1.3. El foco inicial de los esfuerzos del CEF en materia de GC han sido las empresas no financieras con oferta pública. Una abundante serie de trabajos teóricos y empíricos se ha acumulado en los últimos años aportando argumentos y evidencia práctica sobre la necesidad de evaluar y perfeccionar los regímenes de GC de estas compañías. En el caso de Argentina, CEF (2005a) reseña la literatura existente y presenta, por primera vez, medidas cuantitativas sobre la calidad del GC y sobre la estructura de propiedad de las empresas no financieras con oferta pública de acciones, al tiempo que acompaña un sistemático y completo análisis econométrico que arriba a conclusiones comparables a las encontradas en otros países emergentes y desarrollados, en términos del efecto positivo del buen GC sobre la rentabilidad y el acceso al financiamiento. Como bien se señala en dicho documento, y considerando la importancia que el GC tiene para el desarrollo de los servicios financieros, el CEF ha incluido entre los aspectos centrales de su agenda el estudio, análisis y seguimiento del nivel de GC de las empresas financieras y no financieras. Entre los objetivos mediatos de esta tarea se encuentran los siguientes: (i) estimular a los diversos participantes del mercado (inversores, accionistas, directivos, gerentes y demás incumbentes (*stakeholders*) o participantes con interés legítimo en la empresa) a mejorar las prácticas de GC, promoviendo el uso de los mecanismos de control y disciplina sobre la firma por parte de ellos; y (ii) crear una mayor conciencia a nivel de la firma, de los hacedores de políticas, de los inversores, etc. acerca de los beneficios privados y sociales derivados del fortalecimiento del GC (tanto institucional como contractual).

1.4. La presente Nota continúa el trabajo llevado a cabo por el CEF en materia de GC, analizando por primera vez para el caso argentino el nivel de transparencia y difusión de información pública por parte de las entidades

bancarias. El Índice de Transparencia y Difusión (ITD) se ha calculado por primera vez en Argentina con datos correspondiente al año 2005 y sus resultados son presentados en este documento, con el objetivo de replicar el cálculo en los próximos años y poder contar así con una evolución comparativa en el tiempo. La Nota está organizada de la siguiente manera: la segunda sección comienza efectuando una comparación entre la estructura de GC entre empresas financieras y no financieras (con y sin oferta pública), para luego identificar las iniciativas más prominentes en materia de GC en entidades bancarias;² en la tercera sección, se presentan y analizan las recomendaciones y regulaciones a nivel internacional acerca del GC de entidades bancarias, mientras que la cuarta sección hace lo propio en el caso argentino; en la quinta sección se describen la metodología y los resultados emergentes del trabajo de campo y analítico llevado adelante por el CEF con relación al GC y la estructura de propiedad de los bancos en Argentina; la sexta sección trata la problemática particular de los bancos públicos; la séptima sección realiza un diagnóstico de la situación del GC en entidades bancarias, mientras que la última sección presenta las conclusiones del trabajo y una serie de recomendaciones de política económica.

2. El gobierno corporativo de los bancos y sus diferencias con otras empresas

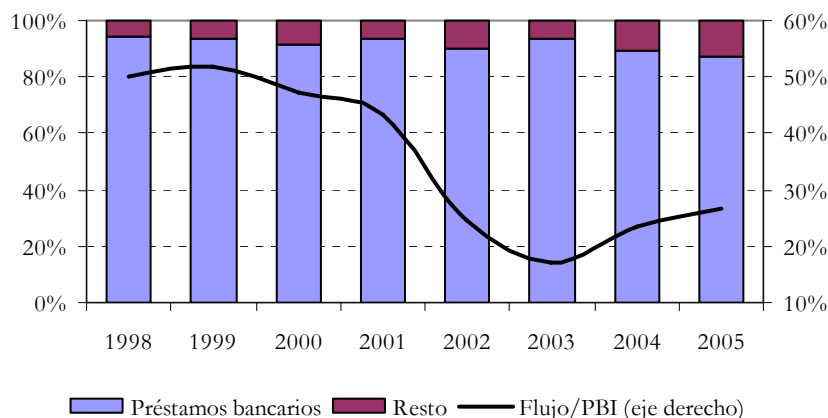
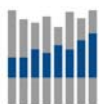
2.1. Hasta el presente, las empresas no financieras con oferta pública han sido el principal objeto de investigación en la literatura sobre GC, aún en aquellos países cuyos sistemas financieros están basados en bancos más que en el mercado de capitales, como es el caso de varios mercados emergentes y de Argentina en particular, donde el volumen de intermediación del mercado de capitales es ciertamente reducido tanto en términos absolutos como relativos. Esto puede observarse en el Gráfico N° 1, donde además de reflejarse la caída en los flujos brutos de financiamiento al sector privado en términos del PBI a partir del año 2000 que comienzan a recuperarse luego del 2003, se destaca la preeminencia de los flujos bancarios como mecanismo de financiamiento del sector privado en Argentina. En efecto, en el año 2005 el 87% de los flujos brutos de financiamiento al sector privado fueron canalizados a través del sistema bancario³ aunque debe notarse la caída en dicha participación desde el inicio de la serie cuando representaron el 94%.⁴

Gráfico N° 1. Intermediación de los flujos brutos de financiamiento al sector privado en Argentina (1998-2005)

² Las particularidades del GC en entidades financieras no bancarias, principalmente fondos de pensión y compañías de seguros, se discutirán en futuros trabajos del CEF.

³ El 13% restante fue canalizado a través del mercado de capitales (emisión de obligaciones negociables, acciones, fideicomisos financieros, títulos de corto plazo, cheques de pago diferido) u otros mecanismos (contratos de leasing celebrados y financiamiento a través de empresas de factoring).

⁴ Estimaciones preliminares indican que a principio de la década del 90 dicha participación alcanzaba el 99,7%.



Fuente: CEF en base a BCRA, BCBA, Asociación de Leasing de Argentina y Factors Chain Internacional

2.2. A pesar de tratarse del mismo tema en general, la extensión de esta literatura al contexto bancario no resulta lineal ni sencilla debido a las peculiaridades de las entidades bancarias.⁵ Por ello, en primer término se examinarán dichas peculiaridades y conflictos de interés que emergen en las entidades financieras y que no se encuentran presentes en las empresas no financieras con cotización pública o que estos particulares conflictos de interés así como los actores involucrados (accionistas, directores, gerentes, depositantes, acreedores, contribuyentes, etc.) motivan un análisis diferencial en términos de GC. Por último, se describirán aspectos internos a la organización (financiera en este caso) que hacen a la efectividad del régimen de GC y que están relacionados con las actividades llevadas a cabo por las entidades.

Particularidades de los bancos

2.3. Las entidades bancarias presentan una serie de características que confluyen para determinar un ambiente de negocios notoriamente distinto que el que enfrentan otro tipo de empresas. En primer lugar, los bancos presentan niveles de apalancamiento (deuda/activos) sustancialmente mayores a los observados en empresas no financieras, del orden del 90%, en tanto que en las segundas este cociente rara vez supera el 50%⁶. Esta estructura de financiamiento de los activos podría crear incentivos a cometer riesgo moral a través de la búsqueda de alternativas de negocios más riesgosos. El motivo es que, al tener una participación baja en el pasivo, los accionistas se benefician cuando tales inversiones son exitosas pero deslindan la mayor parte de los costos en caso de fracaso. Si bien la imposición de requisitos de capital atenúa estos incentivos, difícilmente los elimine, como dan cuenta numerosos episodios de crisis financieras alrededor del mundo. Esta preponderancia de la deuda se combina con la peculiaridad de que sus titulares son mayormente depositantes —siendo su mayoría pequeños ahorristas que no tienen los conocimientos e incentivos para efectuar un adecuado monitoreo sobre los bancos— antes que bonistas o prestamistas, lo que los hace pasibles de un serio problema de “apatía racional”

⁵ Ver Macey y O'Hara (2003) y Levine (2003).

⁶ Ver Elosegui y otros (2005).

para monitorear la solvencia del banco. En contraste con esta estructura atomizada de los pasivos bancarios, las empresas no financieras muestran una considerable concentración de acreedores, lo que incrementa el incentivo a un monitoreo más activo.

2.4. En segundo lugar, el hecho de que una entidad se encuentre en dificultades podría afectar la confianza sobre el resto de las entidades, generándose una crisis sistémica. Las externalidades negativas derivadas de estas situaciones son lo suficientemente importantes, ya que se podrían afectar seriamente los ahorros de individuos y empresas, interrumpirse la cadena de pagos, restringirse el crédito y alterar los canales de transmisión de la política monetaria, entre otros efectos.

2.5. En tercer lugar, los participantes externos (*outsiders*) padecen problemas de información mucho más agudos frente a un banco que frente a una empresa no financiera en oferta pública debido a la complejidad propia del negocio bancario. Esta opacidad informativa nace de las dificultades para evaluar la solvencia bancaria, que a su vez depende de una cartera crediticia –ilíquida, mayormente no negociable públicamente y de lenta maduración– cuya rentabilidad efectiva no se puede estimar con precisión.⁷ No sólo los terceros se encuentran en desventaja informativa, sino el propio banco, el cual enfrenta serios obstáculos para determinar la capacidad y voluntad de repago de sus deudores, así como el propio gobierno de sus deudores. Aunque la incertidumbre rodea toda actividad económica, en el caso de las empresas no financieras en oferta pública hay al menos atenuantes: (i) las cotizaciones, en mercados relativamente líquidos y eficientes, revelan por sí mismas información sobre la situación y perspectivas de la compañía; (ii) los requisitos informativos derivados de la oferta pública aligeran la desventajosa situación de los *outsiders*, y (iii) Estas empresas operan en un número reducido de sectores, facilitando la tarea de proyección de flujos de fondos y de control sobre conductas contrarias a los intereses de estos participantes externos. Finalmente, estudios que han comparado las estructuras de gobierno de los bancos con empresas no financieras muestran que, como consecuencia de la mayor complejidad de la actividad financiera, los Directorios de los bancos son comparativamente más grandes, cuentan con mayor porcentaje de directores externos, funcionan con mayor cantidad de comités y tienen reuniones más frecuentes que los directorios de empresas industriales.⁸ La creciente presencia de conglomerados financieros a nivel global y local añade complejidad al negocio, potenciando las asimetrías informativas hacia dentro de la firma y con otros incumbentes (acreedores, depositantes, asegurados, reguladores, etc.).

2.6. Finalmente, otra característica distintiva de los bancos radica en los potenciales conflictos de intereses. En el caso de empresas no financieras, los conflictos de interés se centran en la relación entre los accionistas y el *management*, o entre accionistas de control y los minoritarios, según sea su estructura de capital. En el caso de los intermediarios financieros, la principal dificultad radica en la asimetría de información entre los

⁷ En muchos casos, los terceros desconocen incluso la asignación sectorial del crédito. Por otro lado, existe evidencia que muestra que incluso las agencias de calificación especializadas en la evaluación de empresas evalúan de forma sistemática y significativamente diferente a las entidades bancarias comparado con una mayor uniformidad en la evaluación de otro tipo de empresas (James, año?).

⁸ Adams y Mehran (2003) muestran que las estructuras de GC de las holding bancarias en EEUU son diferentes a las corporaciones industriales, tanto en términos de tamaño de directorios (18.2 vs 12.1); en porcentaje de directores externos (68.7 vs 60.6); en cantidad de comités (4.9 vs. 4.4); y en frecuencia de reuniones (7.9 vs 7.6), diferencias todas que muestran particularidades de la complejidad de la industria bancaria.

controlantes de las entidades (accionistas y *management*) y los depositantes. El típico conflicto accionista/acreedor es particularmente relevante en nuestro caso debido a la baja relación “capital propio / activos totales” que tienen los bancos y a la existencia de riesgo sistémico típico del sistema bancario (ej. corridas de depositantes, pánico bancario, etc.).

2.7. Es por todo ello que los países han diseñado amplias redes de seguridad del sistema bancario, las que incluyen un seguro de depósitos, un prestamista de última instancia y un marco de regulaciones prudenciales para evitar una excesiva toma de riesgos por parte de los bancos que se complementa con un esquema de supervisión encargado de velar por el cumplimiento de la normativa prudencial. El prestamista de última instancia busca atender situaciones de iliquidez en las que no está comprometida la solvencia de largo plazo, mientras que el seguro de depósitos busca resolver los problemas de insolvencia salvaguardando el interés de los depositantes afectados. Estos instrumentos, complementados con una variedad de otras medidas que se han diseñado para enfrentar las crisis bancarias (poderes del regulador de suspender las actividades; excluir activos y pasivos; etc.), permiten evitar o al menos suavizar los efectos de las crisis, pero al costo de relajar el control por parte de los depositantes, los demás acreedores y los accionistas minoritarios (disciplina de mercado). Es aquí donde un buen GC en las entidades bancarias puede promover una mayor disciplina de mercado, con beneficios tanto privados como sociales.

2.8. La disciplina de mercado es un aspecto de fundamental importancia que tiene un funcionamiento diferente en el mercado bancario. En este caso, el regulador toma en alguna medida un rol de monitoreo que en entidades no bancarias cumplen los acreedores, debido a que los mecanismos de control externo por parte del mercado están limitados en el caso de los bancos en razón a las barreras de entrada en la industria y a la relativa concentración que caracteriza a los mercados bancarios, factores éstos que limitan la disciplina sobre la gerencia y otros *insiders* por el mercado. A fin de aumentar la disciplina de mercado, es que se ha sugerido que los bancos emitan deuda subordinada en los mercados de capitales, de forma tal que sean los inversores institucionales los que cumplan el rol de monitores efectivos. Aunque el rol disciplinador de los depositantes no debe subestimarse, la existencia de seguros de depósitos conspira contra ello. Varios trabajos brindan evidencia respecto de la posible existencia de disciplina de mercado en el negocio bancario, tanto para países desarrollados como en desarrollo (Demirgüç-Kunt y Huizinga (2004), Martínez-Peria y Schmukler (2001)); por su parte, Levy Yeyati y otros (2004a) enfatizan la importancia de considerar el riesgo sistémico al analizar la disciplina de mercado en economías emergentes, mientras que Baumann y Nier (2004) sugieren que la divulgación de información por parte de las entidades bancarias podría ser útil no solo para los inversores sino también para los propios bancos.

2.9. En síntesis, la descripción de la problemática de GC de las empresas no financieras dista de ser aplicable a la estructura y funcionamiento de una entidad bancaria. La Tabla N° 1 resume, en forma estilizada, estas diferencias:

Tabla N° 1. Comparación por tipo de empresa

Empresa no financiera en oferta pública	Entidad bancaria
Relativamente transparente	Relativamente opaca
Mayor peso del capital vs. deuda y mayor concentración de acreedores	Mayor peso de la deuda vs. el capital y mayor dispersión de acreedores
Poco reguladas y sin protección estatal	Altamente reguladas y protegidas por la red de seguridad bancaria
Administración relativamente más simple	Administración relativamente más compleja (directorios más grandes; más miembros externos y comités y mayor frecuencia de reuniones)
Principales Conflictos de Agencia: Gerencia vs Accionistas y Controlantes vs Minoritarios	Principales Conflicto de Agencia: Depositantes vs. Accionistas

Conflictos de interés y gobierno corporativo

2.10. En principio, el GC de las empresas no financieras en oferta pública (en las cuales la propiedad se encuentra concentrada) tiene por principal foco de atención a la protección de los accionistas, particularmente los minoritarios, que no participan directamente en la administración de la compañía y en muchos casos no cuentan con la capacidad e incentivos para monitorear y controlar a los gerentes y accionistas mayoritarios. En tal caso, un mayor acceso a la información relevante y una mayor facilidad para ejercer el derecho de voto y veto para este sector de accionistas pueden resultar instrumentos adecuados para alinear los incentivos entre los distintos interesados en la firma. Por su parte, al encontrarse enmarcada en el régimen de oferta pública, la empresa cotizante está obligada a proveer cierto volumen mínimo de información al mercado. Finalmente, los acreedores detentan un porcentaje generalmente menor de los pasivos empresarios, justificando la preeminencia que el GC tiende a otorgar a los accionistas por sobre los acreedores. Sin embargo, la importancia de la protección en general a los acreedores que deriva del GC institucional no es menor. A mayor nivel de protección, ello se debería traducir en condiciones de financiamiento más benignas. Las cláusulas contractuales que presuntamente protegen a los acreedores son incompletas y pasibles de violación. La existencia de restricciones financieras —esto es, la carencia de financiamiento para encarar proyectos de alta rentabilidad esperada— para muchas empresas testimonian las dificultades que los acreedores perciben cuando realizan préstamos y que los induce a no celebrar contratos financieros que serían mutuamente provechosos si sus derechos estuviesen resguardados. El privilegio contractual de los acreedores sobre los accionistas no implica que el repago de la deuda sea seguro, y menos aún cuando la gerencia o el directorio tienen la facultad de tomar decisiones discrecionales que pueden comprometer tal capacidad de repago. Aún cuando los acreedores no tienen voto en la compañía, las normas de GC deberían garantizar un nivel mínimo de transparencia que permita a los acreedores mantenerse informados sobre el

desempeño actual y prospectivo de la compañía. Los riesgos de los acreedores aumentan a medida que crece la deuda y el riesgo de insolvencia, dado que tal situación aumenta el valor de la opción de impago que tienen los accionistas de sociedades de capital y con responsabilidad limitada (al tener el derecho de entregar sus acciones y cancelar los pasivos con activos que tienen menor valor de mercado).

2.11. A diferencia del mercado de capitales, la problemática del sector bancario está dominada por la importancia de la posición de los intermediarios financieros que captan ahorros del público ofreciendo su propia solvencia y garantía al ahorrista. El ahorrista / inversor no asume el riesgo del destinatario final de los fondos, sino del intermediario a través del cual se canaliza el ahorro. Por ello, toda la regulación prudencial y el marco legal apuntan primariamente a resolver los problemas de solvencia y liquidez del intermediario bancario. Se trata de una perspectiva distinta a la del emisor en el mercado de capitales, donde predomina el problema del "promotor" y los incentivos de los "insiders" a no revelar toda la información adecuada a los "outsiders" al momento de vender los títulos en el mercado. Los problemas de gobierno de las entidades financieras están relacionados con la existencia de información asimétrica entre los ahorristas y los intermediarios financieros; comportamientos oportunistas por parte de las entidades, especialmente cuando entran en situación de peligro de insolvencia; fracaso en el control por parte de los sistemas de control interno y administración de riesgos o de los intermediarios reputacionales (ej. regulador, auditores externos, calificadores de riesgo, etc.); mala gestión de los riesgos de crédito, de mercado y operativo; problemas de manipulación fraudulenta de su información financiera o cumplimiento de requisitos regulatorios (ej. balances y contabilidad falsos, etc.); transacciones con partes relacionadas (ej. préstamos a vinculados, etc.); incumplimiento de normas de transparencia de mercado, en especial cuando éstos operaron como *brokers* o *dealers*; falta de transparencia sobre su estructura de capital (ej. relaciones con bancas "off shore", etc.); antecedentes e idoneidad de su *management* y directivos (ej. fraudes bancarios); etc. En efecto, el GC de los bancos se centra en un adecuado sistema de gestión y control interno con base en sistemas idóneos de medición de riesgos, una contabilidad confiable, parámetros de revelación de información y controles oportunos que permitan a los administradores y al directorio implementar mecanismos eficientes en la toma de decisiones.

2.12. Como bien se mencionó, las entidades financieras presentan altos niveles de apalancamiento explicados por un amplio universo de depositantes. Esta estructura del pasivo da origen a una distinta perspectiva sobre los objetivos que debería perseguir el GC en el caso de los bancos. Específicamente, el GC de los bancos debería contemplar los intereses de los depositantes como un incumbente (o "stakeholder") central por los siguientes motivos: (i) en el plano del interés privado, son aplicables a los bancos los efectos para los acreedores antes referidos relativos a la obtención de condiciones de financiamiento más benignas al existir un mayor nivel de protección al depositante; (ii) en el plano del interés público, el depositante mediano sufre una evidente desventaja informativa por no contar con los conocimientos ni los recursos para interiorizarse sobre la situación de cada banco y está expuesto a un mayor riesgo de insolvencia debido a la particular estructura de capital de los bancos y

la existencia de riesgo sistémico.⁹ Esta situación origina una falla de mercado que debe resolverse a través del régimen de regulación y supervisión, y de reglas mínimas de GC equivalentes a las que goza el accionista minoritario (por supuesto, con algunas diferencias, como la ausencia de poder de voto); y (iii) también desde el punto de vista social, la protección al depositante fortalece su confianza en las entidades y reduce la probabilidad de crisis sistémicas, en particular aquellas basadas en iliquidez más que en insolvencia bancaria.

2.13. En otras palabras, el enfoque tradicional del GC de las sociedades cotizantes trata de potenciar la capacidad de control y decisión de los accionistas más indefensos. En el caso de los bancos es el Estado a través de distintas instancias el que toma a su cargo la protección de los terceros interesados en general y de los depositantes en particular mediante el dictado de regulaciones prudenciales y una supervisión efectiva. El regulador bancario es entonces un intermediario reputacional principal en el caso de los bancos y sus políticas públicas vinculadas a la resolución de las crisis bancarias pueden tener un impacto fiscal importante y altos costos para los contribuyentes. Lo mismo sucede con la gestión de los bancos públicos, cuyas eventuales pérdidas se traducen en mayores costos fiscales debido que finalmente deben ser recapitalizados por el Estado y ello importa un mayor costo fiscal o carga impositiva al sector privado. Es por ello que la existencia de un buen GC en el caso de los bancos, sean públicos o privados, que se complemente con una adecuada supervisión bancaria, debería ser un objetivo de las políticas públicas y de los propios mecanismos de autorregulación de la industria bancaria. Siempre y cuando el control estatal y las regulaciones y supervisión bancaria fuese totalmente efectivo, el GC de los bancos sería menos relevante. Ello debido a que si fuera posible una supervisión totalmente efectiva que garantizara la protección de los depositantes, tal supervisión actuaría como un mecanismo sustituto de un buen GC. De hecho, esta parece haber sido la postura tácita de muchos Bancos Centrales hasta la década pasada.

2.14. Pueden esgrimirse distintas razones en favor del fomento de un mejor GC de los bancos: (i) como ya fuera mencionado, la evidencia acumulada en los últimos años revela que existe un grado importante de disciplina de mercado sobre los bancos en todo el mundo, en cuyo caso el GC contribuye a mejorar el acceso a la información a la hora de tomar decisiones sobre la entidad a la cual confiar los depósitos. La disciplina de mercado tiene connotaciones positivas tanto para la estabilidad del sistema como para las entidades con mejores estándares, que podrán verse beneficiadas por una mayor participación de mercado y/o menores tasas pasivas; (ii) Aún sin disciplina de mercado, un mejor GC brindaría mayores elementos de juicio al regulador para evaluar la salud financiera de las entidades y un mejor sistema de control interno de las entidades por los mayores “pesos y contrapesos” que un buen GC importan; (iii) La obligación de cumplir con requisitos mínimos de transparencia hacia el público debería parcialmente desalentar las conductas de riesgo moral de los bancos a causa de la mayor probabilidad de que tales maniobras sean detectadas. A la luz de que los diferentes instrumentos de control en uso en la actualidad evidencian claras falencias (según lo atestigua el número y recurrencia de las crisis bancarias en diversos países), el fortalecimiento del GC no puede considerarse como redundante sino más bien como

⁹ De todos modos, existe evidencia parcial acerca de la existencia de disciplina de mercado para el agregado de depósitos.

necesario y complementario a una adecuada supervisión bancaria, más aún tratándose de empresas que, como ya se ha mencionado, presentan un alto grado de opacidad.

2.15. En el caso de las entidades financieras, la atenuación de los conflictos de intereses dentro de la firma y con terceros (en especial, los depositantes) debería generar marcados beneficios privados y sociales. En la esfera privada, un buen GC crea un ambiente de mayor confianza de los depositantes en el sistema bancario, lo cual redundaría en un menor costo de captación de fondos y un mayor ahorro financiero; asimismo, la alineación de incentivos permite alcanzar una mayor eficiencia y una mejor asignación de recursos y riesgos dentro de la entidad, reforzando al mismo tiempo el proceso de selección y control de las empresas que financian (Caprio y otros, 2004). Por ello el GC de los intermediarios financieros y de los bancos en particular tiene una dimensión doble: en primer lugar, su propio GC y como éste influye en prácticas bancarias sanas y prudentes; y, en segundo lugar, el rol que los intermediarios financieros tienen como agentes de monitoreo de las empresas que se financian con sus fondos. Este último aspecto es de singular importancia dado que está empíricamente comprobado que, frente a dos proyectos equiparables, un prestatario con mejor GC importa un menor riesgo de crédito para el intermediario financiero.

2.16. A su vez, en la esfera social, estas condiciones favorecen la estabilidad y el desarrollo del sistema financiero, evitando malas prácticas bancarias y disminuyendo así la probabilidad de crisis e impulsando el crecimiento económico. Un buen GC en el caso de entidades financieras fortalece el proceso de canalización del ahorro a la inversión y a la intermediación de riesgos financieros en una economía moderna. Como ha sido señalado por la literatura (Levine, 2003), cuando los *insiders* explotan para su propio beneficio los recursos de las entidades financieras, la probabilidad de quiebra aumenta, y con ello el riesgo de las crisis financieras sistémicas. Por lo tanto, los efectos de ciertas crisis financieras podrían ser prevenidos si se mejoraran los estándares de sus GC.

2.17. En general, buenos niveles de GC facilitan las tareas de supervisión bancaria. La idea de la complementariedad entre una supervisión efectiva y un adecuado GC ha ganado terreno debido a la alta complejidad de la industria y por las nuevas regulaciones que, como Basilea II, dan mayores opciones a los bancos y se apoyan en las fuerzas del mercado. En la actualidad, se observa una mayor heterogeneidad de criterios, con algunos Bancos Centrales (en especial en naciones desarrolladas) que buscan priorizar el GC y otros reguladores (sobre todo en países en desarrollo) que todavía están apegados a la idea de prescindencia de las fuerzas de mercado como mecanismo disciplinador de los bancos. Esta necesaria complementariedad con la supervisión requiere de un adecuado esquema de divulgación de información. Cuando el regulador local no está bien capacitado para ejercer un monitoreo efectivo y debido a que los pequeños ahorristas no tienen el conocimiento ni los incentivos para hacerlo (vale decir, la disciplina de mercado es endeble), los problemas de GC de estas entidades aumentan considerablemente los riesgos de insolvencia y quiebra. La evidencia internacional también muestra la importancia de una adecuada difusión y transparencia a la hora de reducir los problemas de información asimétrica y costos de agencia involucrados¹⁰. Entre la información que ha sido enfatizada como

¹⁰ Standard and Poors (2002).

relevante tenemos al grado de involucramiento del directorio y a los procesos de decisión del directorio y gerencia, transparencia de la estructura de capital e identificación de operaciones con partes relacionadas, y en general, la forma de actuación en caso de conflicto de intereses.

2.18. En cuanto a los aspectos internos a la organización, y sin desmedro de otros rasgos prioritarios del GC de cualquier compañía financiera o no financiera, es preciso destacar algunos aspectos centrales que atañen con particular énfasis a las entidades bancarias por su incidencia sobre la efectividad del régimen de GC. Ellos son: (a) La efectividad de los directorios; (b) La transparencia y calidad de la información a terceros y al mercado en general; (c) El sistema de control interno y su implementación al más alto nivel en la organización; (d) El sistema de administración de riesgos, en especial el riesgo de crédito, de mercado y riesgo operativo; (e) La función de cumplimiento de las regulaciones de la industria y de áreas especialmente sensibles como es el lavado de dinero; (f) La importancia del consumidor bancario y las buenas prácticas relacionadas con el deber de transparencia informativa respecto de los productos y servicios bancarios; y (g) La importancia de los conglomerados financieros.

Efectividad de los directorios

Un primer aspecto interno a la organización de particular importancia y que ha sido enfatizado en diversos estudios es el grado de involucramiento del directorio y alta gerencia en el giro del negocio de la firma, de forma tal que particularmente el directorio cumpla efectivamente el rol que le cabe dentro de la organización.¹¹ Entre los aspectos de relevancia que deberían ser considerados por los directores y gerencia de los bancos figuran: (i) establecer los objetivos financieros, de desempeño (performance) y estratégicos del negocio y valores corporativos;¹² (ii) establecer las líneas de responsabilidad en la organización; (iii) asegurarse que los miembros del directorio y de la alta gerencia sean personas calificadas y con experiencia para la posición que ocupan;¹³ (iv) asegurarse que haya una supervisión efectiva por parte del directorio sobre la gerencia; (v) interactuar en forma efectiva con los auditores internos y externos para asegurarse de la adecuación de los sistemas de control interno, los riesgos financieros y operativos, y el cumplimiento de las regulaciones;¹⁴ y (vi) considerar adecuadamente el interés de los otros incumbentes, en especial de los depositantes y clientes. En este último punto, la existencia de directores independientes en los bancos se justifica primordialmente porque éstos están llamados a representar el

¹¹ Tanto la OECD como el BIS han enfatizado la efectividad de los directorios como una de las claves de un buen gobierno corporativo.

¹² Es al directorio a quién le corresponde establecer y transmitir los objetivos y valores corporativos. El Comité ha considerado que se debe contar con especial cuidado con los conflictos de intereses, especialmente préstamos a administradores y empleados y personas vinculadas.

¹³ Dado que el Directorio es el último responsable por las operaciones financieras del banco, este debe estar conformado por un número suficiente de personas, con puntos de vistas independientes de la administración (y por lo tanto con mayoría de directores no ejecutivos) y contar con cualidades profesionales que le permitan afrontar de manera técnica las especialidades del negocio. De acuerdo con el Comité de Basilea, las Juntas Directivas deben entender su deber de lealtad hacia el banco, con los accionistas y los depositantes, contar con la facultad de solicitar la información relevante y tomar decisiones objetivas. Los miembros del directorio deben participar en los comités de riesgo, auditoría, compensación y nominaciones.

¹⁴ La efectividad del Directorio y de la administración dependen del reconocimiento de la importancia de la labor de auditoría y su comunicación al interior de la entidad; tomar las medidas que recomienda la auditoría externa; utilizar oportunamente las recomendaciones del auditor interno; y requerir de manera oportuna la corrección de los ajustes solicitados.

interés difuso de los depositantes, que en ciertas situaciones puede entrar en conflicto con el interés de los accionistas de control.

Transparencia y calidad de la información

2.19. Dada la opacidad típica de las operaciones de los bancos y el reducido número de bancos en cotización pública, la disciplina de mercado impuesta por los depositantes reposa sobremanera en la información provista por la propia entidad a instancias del regulador (GC institucional) y por propia voluntad en forma directa al mercado (GC contractual). El conjunto de información deseable excede largamente la mera presentación de balances periódicos y de indicadores de solvencia y liquidez, e incluye: (i) la estructura de propiedad detallada (abarcando a los accionistas directos e indirectos y la eventual separación entre derechos de voto y derechos de capital); (ii) la estructura de organización y funcionamiento del directorio (por ej. existencia de un reglamento de gestión que regule los aspectos fundamentales del directorio; proceso de nominación; derecho de información; distintos comités; decisiones en conflicto de intereses; cantidad de directores externos o “independientes”, etc.) y la alta gerencia (antecedentes de los principales funcionarios, composición y actividades de los comités del directorio, remuneración y vinculación accionaria y familiar de los directivos con la empresa, otras empresas relacionadas y con los accionistas controlantes); (iii) operaciones con partes relacionadas; y (iv) sistemas de control de riesgos. Para facilitar un acceso masivo y a bajo costo, se ha recomendado utilizar el sitio de internet del propio banco para volcar las informaciones relevantes así como estandarizar el tipo de información no financiera que debería incluirse en la memoria anual que acompaña a los estados financieros en la forma de un informe anual de GC que incluya el tipo de información antes referida.

2.20. En efecto, el principio de transparencia informativa es un aspecto esencial del Pilar III de disciplina de mercado de Basilea II. El objetivo es complementar el proceso de supervisión, desarrollando un conjunto de principios de divulgación de información que permita a los participantes del mercado evaluar el perfil de riesgo de un banco y su nivel de capitalización. Esta mayor transparencia es necesaria debido a la mayor sofisticación de los métodos de estimación de riesgos y el incremento en la discrecionalidad de los bancos para su aplicación, ante la posibilidad de que las entidades utilicen metodologías propias para determinar sus necesidades de capital. La publicación dependerá de la autoridad jurídica de los supervisores y complementará los requisitos de presentación de estados contables y financieros (determinados por las respectivas autoridades contables y de regulación). El comité reconoce la necesidad de que el marco de divulgación del Pilar III no entre en conflicto con los requisitos establecidos en las normas contables, cuyo ámbito de aplicación es más amplio. Basilea II no requiere que la información de divulgación esté auditada por un auditor externo, a menos que las autoridades locales (contables, reguladores de mercados de valores, etc.) establezcan lo contrario, aunque la validación por parte de los comités de auditoría constituirá casi con seguridad un requisito de los reguladores. Las entidades deben decidir la relevancia de la información en función de su pertinencia, siguiendo el criterio de “prueba del usuario”. Esto es, cuando su omisión o inclusión errónea pudiera modificar o influenciar la decisión de un usuario que dependa de

dicha información, concepto como vemos muy asimilable al de “información plena” en el mercado de capitales. En cuanto a la frecuencia de publicación, Basilea II propone:

Tabla N° 2. Frecuencia establecida para la publicación de información (Basilea II)

Tipo de información	Frecuencia
General	Semestral
Información cualitativa sobre gestión de riesgos	Anual
Indicadores de suficiencia de capital y sus componentes	Trimestral
Información de exposición de riesgo propensa a cambiar con rapidez	Trimestral

2.21. El nuevo Acuerdo de Basilea busca un equilibrio entre la exigencia de divulgación y la protección de la información confidencial y estratégica. Para ello los bancos deben contar con una política y procedimientos aprobados por su directorio explicitando qué se publica, quién tiene la autoridad para hacerlo, y cuáles son los controles internos y la frecuencia de divulgación. El Pilar III se aplica a nivel consolidado del grupo y no es obligatorio divulgar información sobre bancos individuales que consoliden, excepto la exigencia e integración de capital mínimo de cada entidad. Basilea II sistematiza el esquema de información en una serie de cuadros, facilitando la comparación entre entidades financieras. El esquema propuesto se detalla en el anexo I.

Sistema de control interno

2.22. Como parte del GC, el proceso de control interno de los bancos es su más crítico componente y la efectividad de su funcionamiento es directamente proporcional a la del propio sistema de gobierno. Los riesgos que devienen de su ausencia, la mala definición y/o un funcionamiento inadecuado del mismo, pueden tener consecuencias muy graves que van desde la generación de pérdidas financieras hasta el fracaso empresarial liso y llano (ej. basta recordar el caso de la *Banque Baring Brothers & Co*). Esto surge claramente al momento de analizar la propia definición específica y técnica del control interno (provista en este caso por el Comité de las Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión de Treadway-C.O.S.O.) como “*el proceso efectuado por el Consejo de Administración, la Dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado e implementado para proporcionar un razonable grado de seguridad en cuanto al logro de los siguientes objetivos:*”

- *Operativos: relacionados con la utilización eficaz y eficiente de los recursos de la entidad,*
- *De Cumplimiento: relacionados con el cumplimiento (compliance) por parte de la entidad de las leyes y normas que le sean aplicables.*
- *Información financiera: relacionada con la preparación y publicación de estados financieros fiables.”*

2.23 Estos objetivos están, a su vez, sustentados en cinco componentes integrados en el propio proceso de gestión del negocio. Se trata de:

- a) el entorno de control,*
- b) la evaluación de riesgos,*
- c) las actividades de control,*
- d) los sistemas de información y comunicación, y*
- e) el esquema de supervisión (referido al monitoreo del funcionamiento del control interno).*

2.24. Existe una relación directa entre los objetivos, que es lo que la entidad se esfuerza por conseguir, y los componentes, que representan lo que se necesita para cumplir con los objetivos. Por otra parte, el marco de control interno definido por el informe C.O.S.O. abarca e incluye las consideraciones de la práctica para certificar la adecuación del sistema de control interno contempladas en distintas secciones de la Ley Sarbanes-Oxley (SOX) o la FDIC *Improvement Act* en el caso de los bancos en EEUU. Dichas secciones (Artículos 302 y 906 : Certificaciones de la Gerencia, y Art. 404: Evaluación del Control Interno y 112 de la FDIC Act) coinciden y/o focalizan sobre los objetivos del control internos ya descriptos como una responsabilidad primaria de la alta gerencia y del directorio como principal órgano de supervisión, siendo en el caso de los bancos una responsabilidad primaria del directorio asegurar la existencia de un adecuado sistema de control interno en la organización como elemento central de las buenas prácticas bancarias y principal complemento a una supervisión bancaria efectiva. Debido a que muchos bancos extranjeros y locales que cotizan en EEUU están bajo la regulación de *SOX o la FDIC* (sucursales de bancos extranjeros), ellos están obligados a hacer una evaluación estricta de sus sistemas de control interno y certificar su adecuación por la alta gerencia y sus auditores externos. Estas normas tienen un impacto en el mercado local, sea por parte de las entidades extranjeras o de entidades locales que cotizan acciones en el exterior. En efecto, sobre un total de 72 entidades operando en Argentina, 11 de ellas están alcanzadas por esta regulación y representaban, a diciembre de 2005, el 41% de los depósitos del sistema.¹⁵ En este punto corresponde notar que los altos costos derivados de la implementación de los requisitos impuestos por SOX –tanto en empresas financieras como no financieras- han puesto en el debate público si ciertas regulaciones son apropiadas en términos de costo-

¹⁵ Los bancos que operan en Argentina y que aplican Sarbanes-Oxley son: ABN Amro Bank, Banco de Galicia y Buenos Aires, BBVA Banco Francés, Banco Hipotecario, Banco Itaú, Banco Macro Banskud, Banco Río de la Plata, Bank Boston, Citibank, Deutsche Bank y HSBC Bank Argentina.

beneficio regulatorio. Por ello, la potencial adopción en mercados emergentes de algunas de estas regulaciones debería considerar estos aspectos.

2.25. El sistema de control interno involucra a todos los integrantes de la organización, en particular en los más altos niveles, y por lo tanto requiere de una clara definición de responsabilidades entre estos. El sistema de control interno de las entidades debe asegurar que, una vez definido el nivel de riesgo por parte del directorio y alta gerencia, las estructuras inferiores de la organización se adecuen a dicha estrategia de forma de evitar actividades o situaciones que pongan en riesgo a la institución. El balance entre la independencia de los sub-sistemas que componen el sistema de control interno (de registración contable, auditorías internas, administración de riesgo, análisis de crédito, etc) y sus interconexiones, provee de sustento al sistema de control interno. Por ejemplo, en el caso particular de las políticas de inversiones, el directorio debe definir los objetivos a cumplir así como el nivel de riesgo tolerable. Seguidamente, la gerencia y sus dependencias inferiores son las encargadas de llevar a cabo las actividades que permitan alcanzar dichos objetivos así como identificar los factores (económicos, operativos, regulatorios, etc.) que podrían poner en peligro la consecución de dichos objetivos. En base a su análisis se determinarán los procedimientos para manejar dichos riesgos, lo que deberá complementarse con mecanismos que permitan la flexibilidad de estos procedimientos para adaptarse a ambientes cambiantes. Por su parte, deben ejecutarse las actividades de control que verifiquen el cumplimiento de las políticas esbozadas así como establecer sistemas de información que provean a quien tiene responsabilidades de control (auditores, directores) de información relevante y confiable en el momento adecuado, para poder tomar las medidas correctivas y/o sancionatorias que correspondan.

2.26. En los últimos años, ha tenido un importante desarrollo dentro de las organizaciones la adopción de códigos o estándares de ética corporativa aplicables principalmente a los directores y miembros de la alta gerencia que, como se ha descrito, tienen un rol fundamental dentro del sistema de control interno. Estos códigos, al internalizar en los miembros de la organización valores éticos y capacidades profesionales, permiten el desarrollo de los recursos humanos en un ambiente propicio para que el sistema de control interno funcione más eficazmente. Por ello, estos códigos voluntarios se erigen como un aspecto importante del sistema de control interno, con efectos positivos tanto al interior de la organización como en la percepción que tienen otros incumbentes respecto del ambiente de control interno de la organización (costos reputacionales).

Administración de Riesgos

2.27. La rentabilidad y solvencia del banco promedio depende del seguimiento de millones de cuentas activas y pasivas. Adicionalmente, las cuentas activas no constituyen activos ciertos y liquidables ante situaciones apremiantes, sino que consisten en promesas de pago que exigen un monitoreo constante tanto *on-site* como *off-site*. Al mismo tiempo, los descaldes típicos de estas entidades conllevan la necesidad de construir carteras financieras diversificadas que brinden cobertura (*hedging*) y liquidez a demanda. Por último, la tendencia internacional a la formación de conglomerados financieros ha complejizado la actividad tradicional de los bancos,

al incursionar en negocios financieros y no financieros que crean nuevos riesgos para el grupo consolidado. Este conjunto de características aumenta, comparado con las firmas no financieras, la demanda por sistemas confiables de control de riesgos financieros y operativos, que exigen (i) la generación continua de información interna, (ii) una comunicación fluida y no contaminada por incentivos disímiles entre los distintos niveles jerárquicos de la empresa y (iii) la contratación de personal idóneo y con recursos financieros adecuados para desarrollar y monitorear los sistemas informáticos. A su vez, este esfuerzo de identificación de riesgos debe estar orientado a poner en marcha un esquema de administración de riesgos que permita al banco operar en condiciones de razonable previsibilidad. Sin duda, la calidad del GC condiciona el logro de estos objetivos, ya que de él depende la definición de responsabilidades, el correcto funcionamiento de los canales de comunicación y la determinación de la estrategia general en materia de auditoría y control de riesgos. Además de los riesgos de crédito y mercado típicos de los intermediarios financieros, Basilea II ha hecho especial énfasis en el riesgo operativo como un componente esencial del sistema de administración de riesgos.

2.28. El riesgo operativo está definido como las pérdidas resultantes de procesos, personal o sistemas internos inadecuados o defectuosos o bien acontecimientos externos. Incluye el riesgo legal y excluye el riesgo estratégico y de reputación. La cuantificación de este riesgo no ha alcanzado el mismo grado de desarrollo que en el caso de riesgo crediticio y de mercado. Al plantear una exigencia de capital mínimo por este concepto, Basilea II crea a su vez incentivos para que los bancos continúen desarrollando técnicas que permitan cuantificarlo de manera más ajustada a sus actividades y riesgos subyacentes. De acuerdo a Basilea, los bancos podrán usar tres alternativas de medición de riesgo operativo según se detalla en el anexo IV.

Función de Cumplimiento

2.29. La existencia de una función de cumplimiento definida y adecuadamente estructurada es fundamental en una actividad regulada como la de los bancos y es quizá el elemento más importante para complementar una supervisión efectiva. El Comité de Basilea emitió en el año 2003 una recomendación al respecto, entendiendo ésta función como “el riesgo de sanciones legales o reglamentarias, pérdidas financieras, o pérdidas de reputación que un banco pudiera sufrir como resultado de no cumplir con todas las leyes aplicables, reglamentos, códigos de conducta y normas de buenas prácticas”. Dicha función pretende que en los bancos se cuente con un área especializada en asegurar el cumplimiento de las normas hacia el interior del banco. La independencia y adecuación de los recursos de dicha función son elementos que interesan especialmente al regulador a fin de que dicha área cumpla adecuadamente su función. El Comité de Basilea estableció once principios básicos para atender de una manera adecuada éste riesgo, los que se describen en el Box N° 1. Con los anteriores puntos se considera que la alta gerencia y la Junta Directiva de las instituciones financieras contarán con las herramientas necesarias para implementar mecanismos adecuados de control, fomentar ambientes de control y verificar el cumplimiento de la regulación en las entidades integrantes del sector financiero,

como herramientas fundamentales en la obtención de información oportuna e idónea en los procesos de toma de decisiones.

Box N° 1: La función de cumplimiento (Comité de Basilea)

1. Responsabilidades de la Junta directiva. La Junta Directiva como máximo órgano responsable de la administración debe aprobar una política de cumplimiento de leyes y reglamentaciones, garantizar una política apropiada para administrar el riesgo y supervisar la administración de riesgo.
2. Responsabilidad de la alta gerencia. La administración de la institución financiera es responsable de que la política de cumplimiento establecida por la Junta Directiva se cumpla y los reportes de cumplimiento deben hacerse a dicho órgano. Para tales efectos se deberá al menos una vez al año realizar revisiones a la política, a la implementación e informar a la junta directiva sobre el desarrollo de la misma.
3. Función permanente. Es claro que la política de cumplimiento no se realiza para atender un requerimiento en concreto sin que deba hacer parte de las tareas de la alta gerencia. Es decir, la función es de carácter periódica y efectiva.
4. Categoría formal. Se recomienda que la función de cumplimiento se encuentre debidamente escrita y que haga parte integral de los estatutos o manuales de la institución de manera que se tenga claro el papel, las responsabilidades, la relación con otras funciones y áreas, las obligaciones de investigación, reporto y acceso directo a la Junta Directiva.
5. Independencia. La persona o área encargada de ejercer dicha función deberá reportar de manera directa a la Junta Directiva o a un Comité de Junta, verificar por iniciativa propia cualquier área del banco, contar con recursos suficientes para realizar la labor y ser ejercida por personas que no tengan nexo alguno con las líneas de negocios.
6. Papel y responsabilidades. El rol de la función de cumplimiento será el de identificar, evaluar, supervisar y diagnosticar los riesgos a los cuales se ve avocada la institución financiera y con los cuales la Alta Gerencia y la Junta Directiva tienen que ejercer un control adecuado. De igual forma la responsabilidad está dada por el desarrollo del papel de la función de cumplimiento en donde destacamos la gestión de elaborar guías escritas para el personal respecto de la aplicación de las normas, políticas, procedimientos, manuales, guías y códigos internos.
7. Personal de la función de cumplimiento. El jefe de cumplimiento será el directo responsable del ejercicio de la función de cumplimiento acorde con los principios aquí mencionados.
8. Requisitos del personal. El personal responsable del ejercicio de la función de cumplimiento deberá contar entre otras con las cualidades profesionales y personales idóneas, así como con una basta experiencia. Aunado a lo anterior, está el hecho de la honestidad, integridad, neutralidad e independencia como cualidades importantes para el ejercicio del cargo.
9. Asuntos del extranjero. La función de cumplimiento que involucre la realización de operaciones de carácter internacional, deberá contar con la estructura necesaria para garantizar el desarrollo adecuado bajo la normatividad local, de suerte que el banco actúe como un todo.
10. Relación con la auditoría interna. La metodología de evaluación de riesgo de la función de auditoría deberá extenderse al examen de los controles existentes en el banco para garantizar el adecuado ejercicio de la función de cumplimiento.
11. Contratación Externa. El desarrollo de las tareas específicas de la función de cumplimiento podría contratarse con personal distinto al banco, lo cual no excluye la responsabilidad del Jefe de Cumplimiento de llevar a cabo su función correspondiente.

2.30. El cumplimiento de otras regulaciones de alto impacto reputacional para los sistemas financieros, como son la lucha contra el lavado de dinero y el combate al financiamiento del terrorismo, es parte de un esfuerzo global por parte de los reguladores. Estos temas se han erigido en temas prioritarios en la agenda de trabajo de los bancos por al menos dos motivos: (a) la lucha internacional contra el terrorismo ha llevado a los gobiernos nacionales a reforzar el control sobre el manejo de recursos a través de los bancos, con graves sanciones en caso de incumplimiento y (b) la difusión de casos de lavado de dinero puede ocasionar fuertes costos reputacionales a las entidades involucradas. El GC aparece como un

factor significativo en la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo por similares razones a las esbozadas en el punto anterior: en la medida que haya *insiders* con fuertes incentivos a cometer estos tipos de delitos, es preciso que la institución cuente con aceitados mecanismos de información, detección y sanción para desalentar tales conductas.

2.31. El crecimiento del comercio internacional de servicios financieros y la creciente complejidad de los instrumentos y transacciones internacionales requieren coordinación y cooperación a nivel internacional a los efectos de limitar el uso del sistema bancario como mecanismo de financiamiento de actividades ilícitas. En este punto, el Comité de Basilea ha publicado una declaración de principios respecto de conductas a ser seguidas por las entidades financieras con el objeto de prevenir este tipo de actividades.¹⁶ Esta declaración surgió ante la necesidad de involucrar tanto a las entidades como a los supervisores bancarios en la lucha contra el lavado de dinero, sugiriendo un rol activo por parte de estos últimos en la promoción de conductas éticas en los ejecutivos de las instituciones financieras. La declaración, a la cual se espera la adhesión de las entidades financieras, busca promover procedimientos dentro de las instituciones que aseguren: i) la correcta identificación de los sujetos que operan con la entidad; ii) el rechazo de operaciones que resulten sospechosas; y iii) la cooperación entre los organismos nacionales encargados de combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Asimismo, la creación de la *Financial Action Task Force* en el año 1989 muestra la preocupación internacional por este tema. Dicho grupo emitió un conjunto de recomendaciones destinadas a dar un marco de referencia para el combate del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo que sea de aplicación universal. En la actualidad, dicho grupo está integrado por 31 países, incluyendo Argentina.

Consumidor Bancario

2.32. Finalmente, la inclusión de la protección del consumidor financiero como un objetivo de la regulación financiera moderna se ha justificado en las externalidades positivas que provoca la existencia de una mayor confianza del consumidor bancario en los servicios financieros. Ello ha provocado la atención de los reguladores mundiales para este incumbente (*stakeholder*) relevante en el GC de los bancos y la propia industria ha promovido la existencia de normas que fijan criterios de transparencia en la información relativa a los productos financieros que distribuyen los bancos y adopción de muchos de ellos de mecanismos de autorregulación bajo la forma de Códigos de Buenas Prácticas Bancarias.

2.33. En Argentina, en el año 2005, las Asociaciones de Bancos de Argentina adoptaron un Código de Buenas Prácticas que complementa el esfuerzo del regulador para aumentar la transparencia del mercado de servicios bancarios y el BCRA reguló sobre un régimen de transparencia informativa de ciertos productos bancarios¹⁷. El

¹⁶ Banco de Pagos Internacionales (1998).

¹⁷ La regulación del BCRA se analiza en la Sección 4.

código es el resultado de una iniciativa privada del sector bancario destinada a promover las mejores prácticas bancarias en el mercado nacional. Así es que el código está llamado a ser un instrumento de la propia industria para autorregularse y establecer las recomendaciones y los estándares de conducta que se consideran apropiados para el usuario individual de servicios bancarios y financieros. El código consta de tres secciones: Parte General, Productos y Administración y Supervisión. En su Parte General, se establece un estándar de buenas prácticas bancarias de tipo general que deberán seguir las entidades financieras adheridas a través del establecimiento de una serie de compromisos referidos -entre otras temas- a transparencia, pautas para la atención y reclamos de clientes, tratamiento de la información de clientes, etc. En la sección referida a productos, se han seleccionado seis (6) productos/ servicios sobre los cuales el Código especifica ciertos estándares propios de los mismos. Estos son: cuentas corrientes, cajas de ahorros, plazos fijos, créditos en cuotas, tarjetas de crédito y transferencias bancarias. En la sección vinculada con la administración y supervisión se describen los mecanismos para controlar el cumplimiento del Código y administrar las adhesiones. El control está basado en procedimientos de control interno de las entidades adherentes (a través de un responsable de cumplimiento de la entidad), como de supervisión externa a las mismas (mediante el consejo de administración del Código, que integran las propias asociaciones bancarias). A mayo de 2006 han adherido 57 entidades financieras.¹⁸

Conglomerados financieros

2.34. La formación —y creciente importancia- de los conglomerados financieros a nivel mundial genera nuevos desafíos tanto para las propias entidades como para los reguladores, en particular en lo que refiere a la administración de riesgos y conflictos de interés. Argentina no ha estado ajena a estas tendencias, ya que se observa que los conglomerados financieros se presentan tanto en las entidades extranjeras como en las locales, sean éstas de capital privado o público, registrando una importante participación en el sistema financiero.¹⁹ Los desafíos que genera la presencia de conglomerados financieros merecen un exhaustivo análisis que deberá ser objeto de futuras investigaciones, siendo la presente sección una introducción a la temática.

2.35. Se puede definir un conglomerado financiero (CF) como “aquel grupo de empresas bajo control común cuya actividad exclusiva o predominante consiste en la provisión significativa de servicios en al menos dos sectores de la actividad financiera” (Banco Internacional de Pagos, 1995). Una particularidad de los conglomerados financieros es la falta de autonomía en la decisión de la o las sociedades conglomeradas. El agente concentrador ejerce con grado variable de intensidad ese poder de decisión, controlando y determinando la actividad de aquellas. Si ello ocurre en forma estable y con sustento en algún tipo de vínculo jurídico, puede hablarse de una estructura jurídica de agrupación. De acuerdo a Champaud (1969), para que esta sea tal requiere de una unidad

¹⁸ Fuente: <http://www.cacpb.org>

¹⁹ Más del 65% de los activos de entidades bancarias pertenecen a entidades que forman parte de conglomerados financieros.

de decisión económica que resulte de la propia estructura, y del control que se establece sobre los patrimonios afectados a las empresas societarias agrupadas.

2.36. El análisis de los riesgos que enfrentan los CF se refiere a los que amenazan individualmente a cada una de las entidades que integran un CF, y a los que enfrentan los CF en su conjunto. En efecto, además de los riesgos de cada entidad, se aprecia que, en los conglomerados, el carácter compartido entre instituciones financieras de algunos activos (muchos de ellos intangibles), incrementa algunos de estos riesgos y crea otros nuevos, generando desafíos específicos a la regulación y supervisión. Como ejemplo de riesgos de los CF en su conjunto podemos mencionar al caso en que por problemas en un negocio asociado el banco tenga incentivos para aplicar una política propia de “salvataje”. Es importante destacar que si el banco considera que los problemas de sus negocios asociados pueden dañar su imagen, puede tener incentivos para apoyar el componente en crisis, incluso más allá del capital comprometido (Banco Internacional de Pagos, 1995). Dependiendo de los límites y el grado de control de los mismos, esto puede conducir a un incremento de la exposición de los avales estatales comprometidos detrás de la operación de un banco y a una extensión de la “red de seguridad”. En un extremo, un conglomerado financiero puede ser capaz de usar el acceso al rol de prestamista de última instancia del Banco Central o el menor costo de fondos que tiene debido al seguro estatal de depósitos, que por lo general no es gratuito, para subsidiar otras líneas de negocio (Herring y Santomero, 1990). En casos como este se estaría produciendo un arbitraje regulatorio, ya que la ventaja que tendrían los negocios paralelos no estaría basada en una tecnología más eficiente, sino en un subsidio regulatorio.

2.37. Además de los problemas normales de supervisión que plantea cualquier entidad financiera, la existencia de CF diversificados genera fuentes de perturbación adicionales, siendo las principales el contagio, los conflictos de interés, la falta de transparencia y el arbitraje regulatorio. El contagio se produce cuando los problemas financieros se transmiten entre los distintos grupos y entre las entidades que integran los grupos. Los bancos que pertenecen a un CF pueden correr el riesgo de una pérdida de confianza que surge de la publicidad negativa acerca de las actividades de una filial. También pueden verse afectados por los problemas de una filial, si la administración del grupo ejerce presión para que la respalden frente a una crisis. La administración de los CF se enfrenta con frecuencia a tales conflictos de interés; es decir, que las decisiones que benefician a la totalidad del grupo pueden no resultar beneficiosas para una determinada entidad del grupo. La existencia de estructuras empresariales complejas y poco transparentes puede ocultar la verdadera estructura de gobierno y administración de una institución financiera que forma parte de un CF, complicar la evaluación del perfil de riesgo y la suficiencia de capital del grupo y de cada una de las instituciones que lo componen, y promover el arbitraje regulatorio. Los mecanismos regulatorios y de supervisión de los grupos financieros deben tener por objeto mitigar estas preocupaciones y asegurar la adecuada identificación, administración y vigilancia de los riesgos.

2.38. Por ello es que se requiere una adaptación de la estructura regulatoria y de supervisión de los mercados financieros para lograr un efectivo control de riesgos sobre los CF, hecho que ha estado ocurriendo en un

importante número de países en la última década.²⁰ Así, se observa que algunos países han decidido unificar —en diversos grados— sus organismos de regulación y supervisión financiera mientras que otros países han seguido una estrategia diferente, fomentando la coordinación entre organismos autónomos, como en el caso de Argentina.²¹ Como bien mencionan Abrams y Taylor (2000), los factores claves que constituyen una estructura supervisora efectiva son los siguientes: i) claridad de objetivos; ii) independencia y responsabilidad; iii) adecuada disponibilidad de recursos; iv) efectivos poderes para hacer cumplir las reglamentaciones; v) regulación abarcadora que no deje lugar a arbitrajes y/o elusiones regulatorias; vi) regulación costo-eficiente y vii) estructura eficiente que refleje —en cierta medida— la estructura de la industria a regular.

3. Las tendencias y las buenas prácticas de GC de bancos a nivel internacional

3.1. El Comité de Basilea es el organismo encargado de emitir normas para la actividad bancaria a nivel internacional y ha enfatizado en los últimos años la necesidad de crear estructuras adecuadas de GC y ha emitido numerosos informes sobre tópicos que son relevantes para el GC de los bancos, que si bien no son vinculantes, cuentan con un elevado nivel de adherencia en todo el mundo.²² Las sugerencias en la materia son en parte similares a las que distintos foros públicos y privados han emitido para las empresas no financieras (ver al respecto CEF, 2005a), y hacen hincapié en el monitoreo efectivo del directorio y de los terceros interesados en el banco, así como en la independencia de las funciones de administración del riesgo, auditoría y cumplimiento de requisitos regulatorios. El énfasis diferencial está dado en la presencia y protección de los depositantes dentro del marco del GC. Por su parte, el documento reconoce que las diferencias entre bancos en términos de tamaño y número y complejidad de actividades obliga a considerar normas de GC adaptadas a cada segmento, en oposición a reglas únicas para todas las instituciones.²³

3.2. Las legislaciones de varios países, así como los reguladores bancarios, han comenzado gradualmente a establecer principios mínimos de GC para las entidades. Entre estos encontramos tanto recomendaciones de adopción voluntaria como normas de cumplimiento obligatorio. Seguidamente se encontrará un relevamiento de las principales normas emitidas en varios países, mientras que en el Anexo IV se han resumido los principales códigos o lineamientos voluntarios que existen a nivel internacional en relación a GC de entidades bancarias.

3.3. En el caso de Canadá, uno de los países que más ha avanzado en estas cuestiones, la ley de bancos del Canadá provee un alto grado de protección a los accionistas minoritarios de las entidades bancarias. Existen regulaciones respecto del procedimiento a ser seguido para convocar a asambleas de accionistas, su difusión y notificación, la posibilidad de los accionistas de incluir temas a ser tratados en dichas asambleas y el mecanismo para facilitar el voto a través de apoderados (o *proxy voting*), entre otros.

²⁰ La relación entre la estructura regulatoria y las características de los sistemas financieros es analizada en Carmichael y otros (2004).

²¹ Al respecto ver Luna Martínez y Rose (2003).

²² Al respecto, ver Banco Internacional de Pagos (1998a), (1998b), (1999), (2004) y (2006).

²³ El trabajo recomienda que estas reglas sean aplicables tanto a los bancos de capital privado como a los bancos públicos.

3.4. En cuanto a los directorios, se define genéricamente el rol que deben cumplir (“administrar o supervisar a los ejecutivos a cargo de los negocios del banco”) y se enumeran taxativamente algunas de sus funciones y responsabilidades, como por ejemplo el establecimiento de un comité de auditoría; de un comité revisor de conductas; de un procedimiento para el manejo de situaciones en las que se presentan conflictos de interés y de un comité del directorio que supervise dichos procedimientos; y de los procedimientos para la difusión de información para clientes, de manejo de conflictos con ellos y de un comité del directorio que supervise dichos procedimientos. El directorio deberá estar compuesto como máximo por 2/3 de directores “afiliados” y por 15% de empleados del banco²⁴. El Superintendente puede convocar a reunión de directorio, asistir y ser escuchado. El comité de auditoría y el comité revisor de conductas deben estar compuesto por al menos tres directores, con mayoría de directores no afiliados, y ninguno puede ser empleado del banco o de otra entidad relacionada con el banco. Los directores y ejecutivos que puedan tener conflictos de interés por operaciones con terceros en los cuales tienen algún interés con el banco deben reportarlo por escrito al directorio y abstenerse de asistir a las reuniones de directorio en las que se trate dichas operaciones. Tanto los accionistas como acreedores de un banco tienen derecho a acceder libre y gratuitamente a cierta información del banco (balances, registro de reuniones de accionistas y directorio, listado de accionistas, etc).

3.5. En el caso del Reino Unido, la FSA (*Financial Services Authority*, organismo consolidado de regulación financiera) en su “*Interim Prudential Sourcebooks: Banks*” establece algunas de las buenas prácticas de GC que las empresas bancarias deben cumplimentar. En cuanto a la difusión de información, establece que el grado y la naturaleza de los estados contables y otros registros que las entidades bancarias deben realizar para su funcionamiento tienen que ser los adecuados a sus necesidades y particulares circunstancias. Sin embargo, no considera apropiado emitir una lista exhaustiva de toda la información contable y demás registros. Cada entidad bancaria deberá presentar información a los directores y a la gerencia de manera que estos puedan monitorear y controlar el desempeño, la situación de los negocios y la exposición al riesgo de la firma²⁵.

3.6. Por su parte, el número de directores independientes²⁶ dependerá de circunstancias relevantes, aunque la FSA generalmente estima conveniente un mínimo de dos directores no ejecutivos estrictamente independientes. También incluye la recomendación de que al menos la mitad de los miembros del directorio, excluyendo al presidente del mismo, deberían ser independientes y que un número de dichos directores no debieran tener ningún tipo de relación con la compañía como lo contempla el *Combined Code*²⁷. Asimismo, se aconseja el establecimiento de un comité de auditoría. Este comité auditor debe estar formado por directores no ejecutivos del banco. La FSA tiene como regla que todas las entidades bancarias deben tener un auditor interno. Sin embargo acepta, en algunos casos, que ciertas funciones de la auditoría interna sean delegadas a terceros. El grado y los

²⁴ La regulación define el alcance del término, el que podría asimilarse a no-independiente. Por su parte, el Superintendente de Bancos puede actuar en caso de considerar que determinados directores –nombrados como no afiliados- en realidad lo son.

²⁵ Cada banco debe documentar la estructura de manejo de riesgo especificando como se identifica, mide, monitorea y controla el riesgo para esa actividad.

²⁶ No hay una definición taxativa de independencia. Sin embargo, la FSA cree que el hecho de reducir los potenciales conflictos de intereses es un elemento clave de la independencia.

²⁷ Principal normativa referente a Gobierno Corporativo en el Reino Unido.

objetivos del auditor interno van a depender del juicio de la gerencia sobre sus obligaciones y necesidades, el tamaño y la estructura del banco, y los riesgos inherentes a la actividad.

3.7. Por otro lado, en algunos países de Asia-Pacífico (región APEC) el banco central ha impuesto la obligatoriedad para los directores de bancos de asistir a seminarios orientativos sobre GC, so pena de perder la posibilidad de ser director en instituciones bancarias (Estanislao, 2004).²⁸ Asimismo, los reguladores bancarios han establecido la creación de comités (con miembros independientes) dentro del directorio, en particular de auditoría, de evaluación de riesgos y de gobierno, haciendo de esta manera que los directores se involucren más en sus tareas y deberes. También se han establecido institutos de directores que permiten la capacitación permanente de miembros de los directorios (tanto de empresas no financieras como bancos).

3.8. En Chile, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras es la autoridad encargada de controlar el cumplimiento de ciertas regulaciones sobre GC que rigen para las entidades bancarias. Respecto del comité de auditoría, se establece que su existencia es de carácter obligatorio para todas las instituciones bancarias. Este comité, estará integrado por al menos dos miembros independientes. En relación al auditor externo, y con el objeto de mantener la independencia indispensable que la firma de auditores externos debe tener, las instituciones financieras deberán abstenerse de contratar una empresa de auditores externos que mantenga intereses económicos en los negocios de la institución financiera.

3.9. En cuanto a la difusión de información de las entidades, las mismas deberán preparar y publicar los estados financieros anuales que deben incluir el balance general, el estado de resultados, el estado de flujo de efectivo y las correspondientes Notas. Las instituciones financieras publicarán en el periódico sus estados financieros consolidados e individuales. Alternativamente, dicha publicación podrá realizarse en el sitio *web* de la institución. También deberán reportar si existen o no operaciones con partes relacionadas, el total de los gastos y remuneraciones pagadas a los miembros del Directorio. Asimismo, deberán informarse todos los hechos ocurridos durante el período cubierto por los estados financieros o entre la fecha de cierre y la fecha de preparación de éstos, que hayan tenido o puedan tener una influencia o efecto significativo en el desenvolvimiento de las operaciones de la institución (hechos relevantes). Dicha información deberá enviarse tanto a la Bolsa de Valores, a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y a la Superintendencia de Valores y Seguros, como a los accionistas, con ocasión de la Junta Ordinaria de Accionistas o de la Extraordinaria. Asimismo, la Ley General de Bancos excluye de todo crédito a los directores de la institución financiera, o a cualquier persona que se desempeñe en ella como apoderado general.

3.10. En México, las entidades bancarias se encuentran reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que ha establecido en distintas circulares, las siguientes exigencias referidas al GC que deben ser aplicadas en las instituciones financieras. Las entidades bancarias deberán contar con un área de Auditoría Interna. Por su parte, el comité de auditoría deberá dar seguimiento a las actividades de auditoría interna y externa, así como a la contraloría interna de la institución. Los directores ejecutivos de la institución no podrán ser nombrados miembros

²⁸ Es parte del “fit and proper” test para directores.

del comité de auditoría. Estará compuesto con al menos tres y no más de cinco miembros del consejo que podrán ser propietarios o suplentes, de los cuales al menos uno deberá ser independiente.

3.11. En cuanto a la difusión de información, las instituciones de crédito deberán publicar a través de la página electrónica de la propia institución, los estados financieros básicos consolidados anuales, incluyendo sus notas, así como el dictamen realizado por el auditor externo. Adicionalmente, deberá difundir un reporte con los comentarios y análisis de la administración sobre los resultados de operación y situación financiera de la institución, el cual deberá contener toda la información que facilite el análisis y la comprensión de los cambios importantes ocurridos en los resultados operativos y en la situación financiera de la institución bancaria. Asimismo, se establecen disposiciones de carácter prudencial en materia de administración integral de riesgos. Las instituciones deberán definir sus objetivos sobre la exposición al riesgo y desarrollar políticas y procedimientos para la administración de los distintos tipos de riesgo a los que se encuentra expuesta. De hecho, el consejo de cada institución deberá constituir un comité cuyo objeto será la administración de los riesgos a que se encuentra expuesta y vigilar que la realización de las operaciones se ajuste a los objetivos.

3.12. Por último, en el caso de los EEUU, la aplicabilidad de la *Sarbanes-Oxley Act*, (la principal normativa sobre GC en EEUU) en las entidades bancarias depende, en parte, del tamaño de la institución y de si es o no una entidad con cotización pública. Debido a las características particulares de dichas entidades, en algunos casos la FDIC (*Federal Deposit Insurance Commission*) establece ciertas regulaciones propias del sector. En el caso de los bancos que hayan emitido acciones y/o títulos en mercados públicos, las funciones propias de regulación y supervisión que recaen normalmente en la SEC son delegadas –dependiendo del tipo de banco de que se trate- a la *Office of the Comptroller of the Currency* (que depende del Tesoro de los EEUU), a la Reserva Federal, a la *Federal Deposit Insurance Corporation* o a la *Office of Thrift Supervision*. En cualquier caso, deben cumplir con la *Sarbanes-Oxley Act* (incluyendo aquellas regulaciones que gobiernan la independencia del auditor, la responsabilidad de la corporación y la publicación de informes financieros) y la implementación de dichas regulaciones. En particular, en el caso de los bancos registrados a nivel estatal (no nacional) cuyos depósitos se encuentran asegurados por la FDIC (y que por lo tanto quedan bajo su órbita de regulación y supervisión), se incorporan las regulaciones de la SEC aplicables al resto de las compañías cotizantes.

3.13. Por otra parte, dentro del universo de entidades que no cotizan en mercados públicos cabe distinguir las mismas según su tamaño. Aquellas instituciones bancarias que cuenten con \$500 millones o más de activos totales al comienzo de su año fiscal están sujetas a la auditoría anual y a los requerimientos de información establecidos en la FDIC Act, existiendo cierta relación entre estos elementos y los previstos en la *Sarbanes-Oxley Act*. El mayor nivel de difusión de información está dado por el hecho de tener que reportar anualmente una declaración de los ejecutivos del banco respecto de su responsabilidad en la elaboración de los estados financieros, en el establecimiento y mantenimiento de una estructura de control interno y de procedimientos relacionados con los reportes financieros y en el cumplimiento de las normas relacionadas con los “*insiders*” y con las restricciones en la distribución de dividendos. Asimismo, se deberá reportar la efectividad de la estructura de

control interno. Asimismo, estos bancos deberán constituir un comité de auditoría integrado totalmente por directores independientes (de la línea ejecutiva). En el caso de bancos con más de U\$S 3.000 mill. de activos, dicho comité deberá también tener como mínimo dos directores con experiencia bancaria y financiera.

3.14. La contabilidad debe cumplir con el Código de Conducta AICPA y con los requerimientos de independencia e interpretación de la SEC. A su vez, la guía de conducta exige cumplir con los requerimientos de independencia del auditor establecidos por la SEC. Las reglamentaciones finales sobre la independencia del auditor de la SEC son tomadas de la *Sarbanes-Oxley Act*. En el caso de los bancos supervisados por la FDIC que tengan menos de \$500 millones en total de activos no están sujetos a la auditoría anual y a los requerimientos de reportes de la sección 36 de la *Federal Deposit Insurance Act*. Este tipo de bancos en general no caen dentro de la aplicabilidad de la *Sarbanes-Oxley Act* o de la implementación de regulaciones por parte de la SEC. Sin embargo ciertas reglas establecidas por la *Sarbanes-Oxley Act* han sido tenidas en cuenta para una guía de política acerca de GC que la FDIC y otras entidades bancarias han emitido. En términos generales gran parte de las prácticas de GC no son obligatorias para pequeñas instituciones bancarias sin cotización pública. Sin embargo, la FDIC recomienda que cada entidad bancaria considere su implementación de acuerdo a tamaño, complejidad y perfil de riesgo. Asimismo, alienta a las entidades bancarias a la adopción de un código de ética para los principales ejecutivos financieros. Si la entidad financiera decide no hacerlos, la FDIC exige a la misma las razones de dicha negativa. Finalmente, es importante resaltar que en EEUU se ha considerado con mayor rigor la responsabilidad de los *insiders* (directores y accionistas de control) respecto al de empresas no bancarias.

4. Marco legal y normativo en Argentina

4.1. En Argentina, ni la Ley de Entidades Financieras, ni el Banco Central de la República Argentina (BCRA), ni la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias han emitido normas o lineamientos generales en materia de GC de bancos, sin perjuicio de existir una regulación específica, por ejemplo en materia de controles internos, auditorías externas y operaciones con partes relacionadas. Asimismo, todas las entidades están sujetas a un estricto régimen de regulación y supervisión. La previsible complementariedad entre el control del regulador y el propio mercado sugieren la necesidad de avanzar en el futuro hacia una mayor promoción de criterios de buen GC para las instituciones financieras logrando un adecuado balance entre lo que sea regulación obligatoria (GC institucional) y autorregulación de la industria (GC contractual). Una estrategia de este tipo tendría mucho sentido en mercados emergentes como Argentina, donde la intermediación bancaria es dominante. El fortalecimiento de los mecanismos de GC es complementario a una supervisión efectiva y constituye un elemento clave para la estabilidad financiera. En el caso de los bancos, dicha regulación está vinculada principalmente al buen funcionamiento de los órganos de administración (directorio) y fiscalización (sindicatura) y al rol efectivo del mismo como supervisor de la gerencia, como responsable primario de la existencia de adecuados mecanismos de control interno, administración de riesgos y preparación de la información financiera y contable fiable y adecuada.

En principio, la piedra angular de un buen sistema de GC debe comenzar por un Directorio efectivo e independiente –incluyendo un Comité de Auditoría eficaz y competente- para asegurar que las operaciones se lleven a cabo de acuerdo a las buenas prácticas bancarias.²⁹ A su vez, un adecuado sistema de control interno, una función de cumplimiento bien estructurada y una adecuada administración de los riesgos (tanto de crédito; de mercado y operativos) constituyen en los bancos otro pilar esencial de un buen GC. Por ello, la existencia de una auditoría interna con adecuados recursos y bien capacitados y auditores externos independientes son también componentes fundamentales para un buen GC. Finalmente, una cultura de transparencia informativa y amplia información al mercado sobre las prácticas de GC de los bancos y de los productos financieros que ofrecen a los consumidores bancarios es un reaseguro de que el mercado podrá ejercer un control externo efectivo sobre las entidades.

Rol del Directorio, Gerencia y órgano de Fiscalización

4.2. En relación al funcionamiento de los órganos de administración y fiscalización, según el artículo 255 de la Ley de Sociedades Comerciales (LSC), la administración de las entidades financieras que realicen operaciones de capitalización, ahorro o en cualquier forma requieran dinero o valores al público con promesas de prestaciones o beneficios futuros³⁰ deberá estar a cargo de un directorio conformado por al menos tres directores. El estatuto respectivo fijará su número mínimo y máximo, quedando a la asamblea la competencia para determinar su elección. Este directorio podrá actuar con o sin comité ejecutivo (art. 269 LSC), en cuyo caso dicho comité tendrá a su cargo la gestión de los negocios ordinarios. Por otra parte, el directorio puede designar gerentes generales o especiales que pueden o no ser directores, a quienes delega funciones ejecutivas de la administración.³¹ Los gerentes responden ante la sociedad y los terceros por el desempeño de su cargo en la misma extensión y forma que los directores (arts. 270 LSC). Para ser elegido director no es obligatoria la calidad de accionista (art. 256 LSC), pero debe acreditarse idoneidad en la materia. La Ley de entidades financieras, establece en su art. 10 las causales de inhabilidad para ser nombrado directivo de una entidad financiera y las normas reglamentarias del

²⁹ En Office of the Comptroller of the Currency (1988), dicho organismo de los EEUU trataba de determinar las causas de quiebras bancarias en EEUU entre 1979 y 1987, encontrando que las principales causas del deterioro de los bancos con problemas en sus carteras de créditos eran un Directorio débil y deficiencias a nivel gerencial, o lo que hoy llamaríamos malas prácticas de GC. El estudio reveló la existencia de factores vinculados a una deficiente supervisión ejercida por el Directorio o el nivel gerencial superior, en temas tales como: inadecuado seguimiento de políticas de préstamos (81% de los bancos quebrados); sistemas inadecuados para asegurar el cumplimiento de políticas internas o leyes bancarias – compliance- (69% de los bancos quebrados); controles o supervisión inadecuados de funcionarios de departamentos claves (63% de los bancos quebrados); decisiones adoptadas por el predominio de una persona, como el CEO (57% de los bancos quebrados); etc. Como dice el trabajo, “En última instancia, el directorio de un banco es el responsable de la conducción de los asuntos del banco. El directorio controla la dirección de un banco y determina el modo en que el banco desarrollará sus operaciones..... Un directorio debe ser fuerte, independiente y activamente dedicado a los asuntos del banco. La solidez a largo plazo de la institución depende de ello”.

³⁰ Según inciso 4° del art. 299 de la LSC.

³¹ Una de las cuestiones debatidas en las mejores prácticas es cuántos ejecutivos deben ser miembros del Directorio. Dado que éste es visualizado como un órgano de supervisión de la gerencia, existe consenso en que el directorio debe tener una mayoría de directores no ejecutivos, aunque es generalmente admitido que el CEO o Gerente General sí debería formar parte del Directorio como responsable principal de la gerencia.

BCRA (Crefi 2) establecen condiciones de idoneidad en materia bancaria³². Asimismo, por requerimiento del BCRA las entidades bancarias deberán establecer un comité de auditoría y uno de control del lavado de dinero. El comité de auditoría fue establecido en el año 1997³³ y más recientemente³⁴ el “comité de control y prevención del lavado de dinero”. Conforme las normas del BCRA, el comité de auditoría estará integrado por al menos dos miembros del Directorio o Consejo de Administración y por el responsable máximo de la auditoría interna. Según la Comunicación A-4044, como mínimo un director debe ser externo, es decir, no debe desempeñar ninguna función ejecutiva, conforme un listado de entidades financieras dado a conocer por el BCRA. La norma local se diferencia de la regulación internacional en dos aspectos significativos: el primero y más importante, es que no exige una mayoría de directores no ejecutivos, y en segundo lugar, porque al estar integrado por un miembro no director, el comité deja de ser un sub-órgano del directorio como es la práctica en toda la regulación internacional.

4.3. Conforme a las normas locales, el “comité de auditoría” es responsable del análisis e implementación de las observaciones y recomendaciones de modificación de los procedimientos emanadas de la auditoría interna. Asimismo, es responsable de la coordinación de las funciones de control interno y externo que interactúan en la entidad financiera (auditoría interna, auditoría externa, sindicatura, consejo de vigilancia, comisión fiscalizadora, superintendencia de entidades financieras y cambiarias, calificadoras de riesgo, organismos de contralor del exterior, etc.).³⁵ El comité de auditoría deberá reunirse al menos una vez al mes a fin de llevar a cabo las tareas asignadas. En dichas reuniones participarán, además de los integrantes del comité, los funcionarios que se considere necesario a fin de tratar un tema en particular. También podrán intervenir el auditor externo, el síndico, o miembros del consejo de vigilancia o comisión fiscalizadora, según

³² Comunicación A 4061 de 2003 y A 4284 de 2005. CREFI 2 “1.1.2.2. Los directores o consejeros deberán ser personas con idoneidad para el ejercicio de la función, la que será evaluada sobre la base de i) sus antecedentes de desempeño en la actividad financiera y/o ii) sus cualidades profesionales y trayectoria en la función pública o privada en materias o áreas afines que resulten relevantes para el perfil comercial de la entidad. Al menos, el 80% de la totalidad de los directores o consejeros deberán acreditar experiencia vinculada con la actividad financiera.”

³³ Comunicación A 2525 de 1997.

³⁴ Comunicación A 4353 de 2005 y 4424 de 2005.

³⁵ El Comité de Auditoría deberá, entre otras cosas (Comunicación A 2525): 1) vigilar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control interno definidos en la entidad a través de su evaluación periódica; 2) contribuir a la mejora de la efectividad de los controles internos, 3) tomar conocimiento del planeamiento de la auditoría externa. En el caso de existir comentarios en relación con la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos de auditoría a efectuar, el Comité deberá manifestarlo en dicha ocasión; 4) revisar y aprobar el programa de trabajo anual del área de auditoría interna de la entidad (“Memorando de planeamiento de auditoría interna” o “Planeamiento anual”), a realizarse de acuerdo con la presente normativa, así como su grado de cumplimiento; 5) revisar los informes emitidos por la auditoría interna de acuerdo con lo dispuesto en las presentes normas; 6) considerar las observaciones de los auditores externo e interno sobre las debilidades de control interno encontradas durante la realización de sus tareas, así como las acciones correctivas implementadas por la Gerencia General, tendientes a regularizar o minimizar esas debilidades; 7) tomar conocimiento de los resultados obtenidos por la Sindicatura, Consejo de Vigilancia o Comisión Fiscalizadora de la entidad en la realización de sus tareas, según surja de sus respectivos informes; 8) mantener comunicación constante con los funcionarios de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias responsables del control de la entidad, a fin de conocer sus inquietudes, los problemas detectados en las inspecciones actuantes en la entidad, así como el monitoreo de las acciones llevadas a cabo para su solución, 9) tomar conocimiento de los estados contables anuales, trimestrales y los informes del auditor externo emitidos sobre estos, así como toda la información contable relevante, y el análisis de los diferentes servicios prestados por los auditores externos y su relación con la independencia de éstos, de acuerdo con las normas establecidas en la Resolución Técnica N° 7 de la FACPCE y en toda otra reglamentación que, al respecto, dicten las autoridades que llevan el contralor de la matrícula profesional. (A 4044); 10) revisión de las operaciones en las cuales exista conflicto de intereses con integrantes de los órganos sociales o accionistas controlantes. (A 4044); 11) El análisis de los honorarios facturados por los auditores externos, exponiendo separadamente los correspondientes a la auditoría externa y otros servicios relacionados destinados a otorgar confiabilidad a terceros y los correspondientes a servicios especiales distintos de los mencionados anteriormente. (A 4044) y 12) Controles anuales acerca de inhabilitaciones previstas en el artículo 10 de la ley 21.526 (A 3135).

corresponda. El comité de auditoría elaborará un acta en la cual se detallarán los temas tratados en cada reunión, así como los puntos que requerirán su seguimiento posterior. Dicha acta será transcrita en un libro especial de control interno habilitado a tal efecto y se enviará al directorio, consejo de administración o autoridad equivalente, para su toma de conocimiento en la primera reunión posterior de dicho órgano. Adicionalmente, en el citado libro especial de control interno deberá transcribirse el memorandum de planeamiento de auditoría interna, así como los informes sobre los relevamientos y revisiones de control interno efectuados por los profesionales asignados a dicha tarea, y los informes de control interno preparados por las auditorías externas. Este tiene la responsabilidad del diseño, documentación e implementación de los controles internos, mientras que la falta de implementación de las normas mínimas de control interno hará a los miembros del comité pasibles de las sanciones previstas en la LEF (que van desde multas a la inhabilitación para trabajar en entidades financieras en caso de faltas graves).

4.4. Para ambos comités, las regulaciones establecen que deben estar integrado al menos por dos miembros del directorio o consejo de administración, según corresponda³⁶. La duración en el comité debe ser por un lapso de entre 2 y 3 años, de tal manera que al menos uno de los integrantes permanezca por el período total a fin de asegurar que algún miembro cuente con experiencia. En el caso del comité de control y prevención del lavado de dinero, habrá un funcionario responsable de máximo nivel. El comité será el encargado de planificar, coordinar y velar por el cumplimiento de las políticas establecidas y aprobadas por el directorio, consejo de administración o la más alta autoridad en el país de las sucursales de entidades financieras extranjeras, conforme a las normas que al respecto dicte el BCRA. El funcionario de máximo nivel responsable será el encargado de centralizar todas las informaciones en relación al anti-lavado que requiera el BCRA y/o la Unidad de Información Financiera, siendo responsable por la misma.

4.5. Si bien la normativa regulatoria establece responsabilidades y atribuciones para la conformación del directorio, no se establecen requisitos en términos de independencia de los directores, ni siquiera se exige que ellos deben ser mayoría, como es tradicional en las normas recientes, fundamentalmente en términos de la conformación de comités de auditoría y en el ejercicio de tareas de control interno dentro de las sociedades.

4.6 La fiscalización en el caso de las sociedades anónimas está a cargo de una sindicatura plural (art. 284 LSC) y en número impar, denominada “comisión fiscalizadora”, a cargo de un síndico que debe ser abogado o contador, con título habilitante. Tampoco se exigen condiciones de independencia al síndico, siendo común que dicho cargo lo desempeñen profesionales que prestan los servicios de asesoría contable o legal a las entidades, lo que constituye un evidente conflicto de intereses. El cargo es personal e indelegable al igual que el del director y sus funciones son las de fiscalización y control de la administración de la sociedad, estando sus tareas perfectamente definidas en la ley (art. 294). Dicha fiscalización puede ser reemplazada por un consejo de vigilancia, cuerpo optativo, colegiado, compuesto por un número de entre 3 y 15 miembros, que deben ser accionistas. Este cuerpo

³⁶ En el caso de sucursales de entidades financieras extranjeras, que no necesariamente tienen que contar con Directorio a nivel local, se incorporarán a dicho comité, en lugar de los integrantes del Directorio o Consejo de Administración, dos funcionarios de primer nivel designados por la Casa Matriz.

tiene funciones mayores que la sindicatura, la que sólo efectúa un control de legalidad y no de la gestión del directorio. En efecto, además de las funciones de los síndicos, tiene el ejercicio de un control de mérito de la gestión del directorio (art. 281, inc.a), consistente en la vigilancia de la prudencia de los actos del directorio, la orientación comercial de su gestión, etc. Por su parte en las cooperativas, la fiscalización está a cargo de uno o más síndicos (art. 76 20.337), con facultades similares al síndico de la SA.

Normas Mínimas sobre Controles Internos

4.7. El BCRA ha regulado en detalle los requisitos mínimos en relación a los sistemas de control interno desde hace muchos años (Circulares B682, I.F. 135 y R.F. 293, del año 1975) y actualmente las normas sobre contabilidad y auditoría regulan las Normas Mínimas sobre Controles Internos (Texto ordenado, Comunicaciones A 2525 y complementarias y modificatorias). El control interno se ha definido como un proceso efectuado por el Directorio, la gerencia y otros miembros de la entidad, diseñado para proporcionar seguridad en cuanto a los objetivos de tener efectividad y eficiencia en las operaciones; confiabilidad en la información financiera contable; y al cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. La primera categoría aborda los objetivos de negocios básicos de una entidad, incluyendo los de desempeño, rentabilidad y protección de activos. La segunda se relaciona con la preparación confiable de estados contables e información complementaria para el BCRA y otros usuarios. La tercera se refiere al acatamiento de leyes y normas a las cuales las entidades están sujetas. A su vez, el control interno esta conformado por cinco componentes interrelacionados (ambiente de control; evaluación de riesgo; actividades de control; información y comunicación; y monitoreo) que están integrados con el proceso de la gerencia. Aunque los componentes son pertinentes a todas las entidades, las pequeñas y medianas pueden implementarlos de modo distinto de cómo lo deben hacer las de mayor dimensión. En este caso, el BCRA reconoce que sus controles pueden ser menos formales y menos estructurados, pero aún así esas entidades pueden y deben obtener un control interno efectivo (Circular Conau, "Normas Mínimas sobre controles internos").

4.8. La regulación establece qué es el Directorio u órgano equivalente, o la más alta autoridad en el país en el caso de sucursales de bancos extranjeros, el máximo responsable del banco en relación a la existencia de un sistema de control interno adecuado. A su vez, es el Directorio el encargado de designar a las personas encargadas de la auditoría interna como el área específica que tiene la responsabilidad de evaluar la adecuación del sistema de control interno, área que depende funcionalmente del comité de auditoría a fin de asegurar la independencia de este sector respecto del resto de las áreas del banco. La Auditoría interna tiene la obligación de emitir distintos informes con una periodicidad establecida en la regulación, informando los ciclos relevantes que debe evaluar conforme a un plan de auditoría, de cuyos resultados debe informar al comité de auditoría. Es la gerencia de control de auditores de la Superintendencia de entidades financieras la que supervisa el cumplimiento de esta regulación y la que tiene la potestad de requerir a la entidad una "propuesta de solución a las observaciones" cuando se detectan fallas en tal sentido, las que se informan a la entidad en un "Memorando de

Observaciones". Las entidades tienen dentro de esta regulación la libertad de implementar un sistema de control interno y la forma en que tales controles se documentarán y los procedimientos más apropiados para cumplir sus objetivos. En esta materia, es responsabilidad primaria del comité de auditoría, asesorar al directorio sobre la mejor forma de fortalecer los sistemas de control interno, sin que exista en Argentina la obligación de los auditores externos de certificar la adecuación, como es en el caso de la Sección 404 de Sarbanes-Oxley, en relación al objetivo de proveer una información financiera adecuada.

Normas Mínimas sobre Auditorías Externas

4.9. Conforme a la Ley de Entidades Financieras, la contabilidad de las entidades debe ajustarse a las normas que dicta el BCRA, y por lo tanto las GAAP de los bancos difieren de las GAAP de las empresas no financieras. A su vez, y a diferencia de la Ley de Sociedades que no exige la necesidad de una auditoría externa de las cuentas, las entidades financieras deben presentar dentro de los 90 días de cerrado el ejercicio su balance y cuentas de resultados debidamente certificado por contador público (Art.36 Ley de Entidades Financieras, LEF). A su vez, la ley establece que los profesionales de las auditorías externas designadas por las Entidades Financieras están sujetos a las sanciones que establece el Art. 41 de la LEF. Este marco legal le da al regulador un amplísimo poder sobre las GAAP que deben seguir los bancos; los requisitos y condiciones que deben cumplir los auditores externos; y sobre las tareas que éstos deben seguir en el procedimiento de auditoría de las entidades financieras.

4.10. Conforme las normas del BCRA, la auditoría externa de entidades financieras debe ser ejercida por contadores públicos que se encuentren en condiciones de ser inscriptos en el Registro de Auditores, habilitado por la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias. (Circular CONAU-Normas Mínimas sobre Auditorías Externas). Dichos profesionales no podrán desempeñarse al mismo tiempo en más de una entidad financiera y a su vez, están obligados a rotar cada 5 ejercicios consecutivos (debiendo esperar un plazo igual para volver a desempeñarse como tal), todo ello como forma de promover su independencia. Asimismo, las firmas o asociaciones de auditores deben inscribirse en un Registro de Asociaciones de Profesionales Universitarios habilitado también por la Superintendencia, por la cual dichas asociaciones constituyen una garantía por las eventuales multas que pudieran corresponder en el ejercicio de sus funciones, conforme la LEF. Las normas también contemplan causales de exclusión del registro de tales asociaciones.

4.11. La Superintendencia tiene facultades para hacer comparecer al Socio de la firma auditora responsable, hacerle presentar los papeles de trabajo que respalden su informe y en general, tienen un amplio deber de colaboración con el regulador, incluyendo la existencia de cláusulas que expresamente autorizan a brindar información al regulador y que deben formar parte del convenio de prestación de servicios entre la entidad financiera y la firma auditora. A su vez, la Superintendencia evalúa permanentemente a los auditores, verificando el cumplimiento de las normas mínimas de auditoría externa emitidas por el propio BCRA. Dichas normas regulan desde el Plan de Auditoría que debe prepararse hasta los informes que emiten las firmas auditoras.

Regulación sobre operaciones con partes relacionadas

4.12. El BCRA ha establecido una regulación extensa sobre el tratamiento de las personas vinculadas. Para ello, las normas del BCRA establecen definiciones de “vinculación”;³⁷ “control”³⁸ y “grupo económico”³⁹ que son más exigentes que la del derecho societario común. La normativa alcanza a todas las operaciones con vinculadas (desde préstamos a garantías), incluyendo operaciones de cesiones. Los límites de crédito son estrictos y varían dependiendo de si los vinculados consolidan o no con la entidad financiera, su calificación de crédito, si tienen garantías o no, etc. Como mínimo una vez al mes, el gerente general (o quien ejerza funciones análogas) debe presentar un informe escrito a los directores y síndicos de la entidad, indicando los montos de financiamiento acordado en el periodo a cada una de las personas físicas o jurídicas vinculadas con la entidad y las condiciones de contratación en punto a tasas, plazos y garantías recibidas, e informando si son las comunes para el resto de los clientes de la entidad en circunstancias similares. El informe también debe contener una relación acerca de los montos a que alcanza la asistencia total de la entidad a cada una de las personas físicas o jurídicas vinculadas a ella, con indicación del porcentaje que representa ese financiamiento respecto al patrimonio computable de la entidad. Este informe debe contar con un dictamen escrito de los síndicos acerca de la razonabilidad de los financiamientos incluidos, como así también de que ellos son la totalidad de los acordados a personas físicas o jurídicas vinculadas con la entidad. Ambos escritos deben ser de conocimiento del Directorio o Consejo de Administración y ser transcritos en el libro de actas de esos cuerpos, en la primera reunión posterior a su fecha de emisión. Los responsables del análisis de las operaciones y de la resolución de los acuerdos correspondientes, deben dejar expresa constancia, en oportunidad de su intervención, acerca de si el cliente se encuentra vinculado o no a la entidad con los alcances de la presente reglamentación. El BCRA establece que las entidades financieras

³⁷ Se consideran personas físicas y jurídicas vinculadas a la entidad financiera a: 1) cualquier empresa o persona que, directa o indirectamente, ejerza el control de la entidad financiera o cualquier empresa o persona que, directa o indirectamente, sea controlada por quien o quienes ejercen el control de la entidad financiera; 2) cualquier empresa o persona que, directa o indirectamente, sea controlada por la entidad financiera, la que deberá tener en cuenta las previsiones del artículo 28, inciso a), de la Ley 21.526 (texto según Ley 24.144) y su reglamentación; 3) cualquier empresa que tenga directores comunes con la empresa que ejerce el control de la entidad financiera o con la entidad financiera, siempre que esos directores conformen la mayoría simple de los órganos de dirección de cada una de esas empresas o entidad financiera; y 4) con carácter excepcional, mediante resolución del Directorio a propuesta del Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias, cualquier empresa o persona que, según se determine, posea una relación con la entidad financiera o con quien la controla, que pueda resultar en perjuicio patrimonial de la entidad financiera.

³⁸ A su vez, la regulación define el “control” por parte de una empresa o persona sobre otra cuando: 1) dicha empresa o persona, directa o indirectamente, posea o controle el 25% o más del total de votos de cualquier instrumento con derecho a voto en la otra empresa; 2) dicha empresa o persona, directa o indirectamente, ha contado con el 50% o más del total de los votos de los instrumentos con derecho a voto en asambleas o reuniones en las que se hayan elegido sus directores u otras personas que ejerzan similar función; 3) dicha empresa o persona, directa o indirectamente, posea participación en la otra por cualquier título, aun cuando sus votos resulten inferiores a lo previsto en el punto 2.), de modo de contar con los votos necesarios para formar la voluntad social en las asambleas de accionistas o para adoptar decisiones en reuniones de directorio u órgano similar; 4) mediante resolución, el Directorio a propuesta del Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias, determine que dicha empresa o persona, directa o indirectamente, ejerce influencia controlante sobre la dirección y/o políticas de la otra empresa. Son pautas que denotan la influencia controlante, entre otras, las siguientes: 1) la posesión de un porcentaje del capital de la vinculada que le otorgue los votos necesarios para influir en la aprobación de sus estados contables y en la distribución de utilidades, para lo cual debe tenerse en cuenta la forma en que está distribuido el resto del capital; 2) la representación en el directorio u órganos administrativos superiores de la vinculada, para lo cual debe tenerse en cuenta también la existencia de acuerdos, circunstancias o situaciones que pudieran otorgar la dirección a algún grupo minoritario; 3) la participación en la fijación de las políticas societarias; 4) la existencia de operaciones importantes con las vinculadas; 5) el intercambio de personal directivo, 6) la dependencia técnico-administrativa de la vinculada.

³⁹ Se considera que dos o más personas físicas o jurídicas forman un conjunto o grupo económico -vinculado o no a la entidad financiera- cuando, según los criterios contenidos anteriormente, se determine la existencia de vinculación entre ellas.

deberán exigir a los demandantes de asistencia crediticia del sector privado no financiero la presentación de una declaración jurada sobre si revisten o no el carácter de vinculado o si su relación con el intermediario financiero implica la existencia de influencia controlante.⁴⁰

4.13. Por su parte, la auditoria externa deberá verificar que la entidad cuenta en el legajo de cada prestatario con la información requerida en este punto debidamente formalizada y actualizada. Las personas que sean accionistas que posean el 5% o más del capital social y/o del total de los votos de instrumentos con derecho a voto emitidos por la entidad financiera o ejerzan la función de directores -o autoridad equivalente, inclusive el máximo responsable local en el caso de las sucursales en el país de entidades financieras del exterior-, síndico o integrantes del Consejo de Vigilancia o de gerente general o subgerente general -o equivalentes-, deberán presentar ante la entidad financiera una declaración jurada al respecto e información sobre sus relaciones de parentesco.

Régimen de transparencia

4.14. En Argentina, en el año 2004 se estableció un régimen informativo de transparencia por el cual se busca mejorar el acceso y la calidad de la información respecto de ocho productos financieros, de forma de facilitar la toma de decisiones por parte del consumidor de servicios financieros.⁴¹ De esta forma, las entidades financieras y sistemas cerrados de tarjetas de crédito deben informar mensualmente al BCRA los costos, condiciones, etc. de ciertos productos financieros estándar en pesos que ofrecen a los clientes. El organismo regulador compila los datos recibidos y los publica a través de un sistema de consulta en su página web. Asimismo, para acceder a un público más amplio, la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias ha realizado un convenio con la Secretaría de Coordinación Técnica del Ministerio de Economía para intercambiar la información resultante de este régimen y ser difundida a través de los programas de transparencia llevados a cabo por la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor.

5. Hechos estilizados del GC de los bancos en Argentina.

5.1. La industria bancaria en Argentina ha experimentado importantes cambios en los últimos años. Estos cambios involucran diversos aspectos como: penetración en el mercado, eficiencia, concentración, participación por tipo de banco, estructura de propiedad, etc. Su caracterización, evolución y su situación relativa frente a otros países

⁴⁰ Los deudores sujetos a esa exigencia serán aquellos cuya deuda (por todo concepto) al momento del otorgamiento más el importe de la financiación solicitada exceda el 2,5% de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad del mes anterior al que corresponda o \$ 1.000.000, de ambos el menor.

⁴¹ El citado régimen se incorporó como capítulo 18 del Régimen Informativo Contable Mensual, mediante las Comunicaciones A-4184, A-4191 y A-4195.

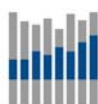
permitirá establecer el marco dentro del cual podrán realizarse posteriormente las recomendaciones de política alineadas con las mejores experiencias internacionales en materia de GC, pero con la necesaria adecuación a la realidad local. Esta sección presentará inicialmente una selección de indicadores del sistema financiero de Argentina y su comparación con otros países, de forma de contextualizar la situación de los servicios financieros en nuestro país. Seguidamente, se presentarán los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por el CEF en relación a diversos aspectos del GC de los bancos en Argentina. En este punto es importante señalar que es la primera vez que se compila y publica para Argentina información cuantitativa sobre este tópico. El trabajo de campo realizado comenzará con la descripción y cuantificación de la estructura de propiedad y la composición de los directorios de las entidades bancarias en Argentina para luego presentar una medida del nivel de transparencia y difusión de información al público por parte de estas. No se ha podido avanzar en la evaluación de las prácticas de directorio, fortaleza de los sistemas de control interno y administración de riesgo, debido a la baja tasa de respuesta en las encuestas.

Breve caracterización de los servicios financieros en Argentina

5.2. Los servicios financieros en nuestro país se caracterizan por una amplia preeminencia de los servicios financieros bancarios, lo que justifica en gran medida que el GC de las entidades bancarias debe ser un tema prioritario en la regulación del sistema financiero. En efecto, aún cuando los activos financieros del sector bancario representaron el 65% del total del sistema financiero⁴² en el año 2005, su participación ha estado cayendo ininterrumpidamente desde el año 1995, cuando alcanzaban el 94%. Su contrapartida es el crecimiento de los inversores institucionales que han ganado protagonismo en la última década, aunque ello no se ha reflejado en un desarrollo comparable del mercado de capitales, tal como puede observarse en la Tabla N° 3, donde se indican valores promedio de tamaño de los servicios bancarios así como medidas de desarrollo de los mercados de capitales en diversos países de América Latina y en comparación con otros grupos de países.

Tabla N° 3. Características de los sistemas financieros. Países seleccionados (2003)

⁴² Medido a través de los activos financieros de los bancos comerciales, bancos cooperativos, cajas de crédito, cooperativas financieras, fondos comunes de inversión, compañías de seguros y fondos de pensión.

**CEF**Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

País	Crédito Bancario/PBI (en %)	Depósitos Bancarios/PBI (en %)	Volumen negociado (Merc. de Capitales) /PBI
Argentina	17,3	23,6	2,2
Bolivia	43,2	68,2	0,1
Brasil	27,1	25,7	11,5
Chile	60,0	36,0	6,5
Colombia	18,8	22,3	0,4
Ecuador	28,4	24,1	0,1
México	15,6	24,2	4,8
Perú	22,9	24,8	1,6
Paraguay	19,8	23,8	0,0
Uruguay	53,6	56,2	0,0
Venezuela	9,9	13,9	0,2
Promedio América Latina	28,8	31,2	2,8
Promedio Países Desarrollados (*)	95,8	104,7	98,3
Promedio Otros Países en Desarrollo (**)	53,8	72,0	42,0

Fuente: Bankscope

(*) Alemania, Canadá, España, Francia, Italia, Reino Unido, Japón y Estados Unidos

(**) Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Croacia, Hungría, Polonia, Rumanía, Rusia, China, Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Tailandia, Turquía y Taiwán

5.3. Cabe mencionar que los servicios financieros bancarios de países latinoamericanos, a pesar de ser la estructura predominante en los sistemas financieros de dichos países, no poseen un nivel de desarrollo comparable al caso de países en desarrollo de otras regiones como son los de Europa del Este y Asia. Al mismo tiempo, se observa un menor nivel de eficiencia y un mayor nivel de concentración en relación a estos países y regiones.

Tabla Nº 4. Indicadores de eficiencia de los servicios bancarios. Países seleccionados (2003)

País	Gastos Generales (% de activos)	Margen Neto de Intereses (% de activos)	Concentración del Sistema Bancario (*)
Argentina	11,8	9,7	41,6
Bolivia	4,7	6,3	60,8
Brasil	7,3	11,9	44,1
Chile	4,1	5,5	57,4
Colombia	9,3	5,6	36,9
Ecuador	8,2	7,7	64,0
México	6,1	6,6	60,1
Perú	7,2	9,6	76,7
Paraguay	20,0	11,9	44,3
Uruguay	11,6	10,3	51,5
Venezuela	10,4	16,4	44,5
Promedio América Latina	9,2	9,2	51,9
Promedio Países Desarrollados (**)	3,8	2,9	49,1
Promedio Otros Países en Desarrollo (***)	3,6	4,2	54,6

Fuente: Bankscope

(*) Participación de los 3 principales bancos sobre los activos totales del sistema

(**) Alemania, Canadá, España, Francia, Italia, Reino Unido, Japón y Estados Unidos

(***) Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Croacia, Hungría, Polonia, Rumanía, Rusia, China, Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Tailandia, Turquía y Taiwán

5.4. Los servicios financieros bancarios de nuestro país se caracterizan por un nivel de concentración relativamente bajo comparado con el resto de Latinoamérica, aunque el mismo ha aumentado en los últimos años, a partir de un aumento en la consolidación del número de entidades, que cayó un 19% entre los años 2000 y 2005, como se observa en la Tabla N° 5. Al medir el grado de concentración de la banca en Argentina en el año 2005 utilizando una medida alternativa, se continúa observando indicadores relativamente bajos.⁴³ El índice de concentración medido a través de los activos fue de 8,3; a través de los depósitos de 8,9; y a través de los préstamos al sector privado no financiero de 5,8, todo en un rango posible entre 0-100. En número de entidades, el sistema muestra una preeminencia de entidades privadas de capital doméstico, por sobre las entidades públicas y las extranjeras, ya que el 48% de las entidades son del primer tipo. También cabe resaltar la escasa participación de la banca cooperativa en el sistema, la cual presenta características peculiares en relación a su estructura de propiedad y gobierno debido principalmente a su naturaleza jurídica, que establece que cada asociado posee un voto en las asambleas, independientemente del capital aportado; el difuso derecho de propiedad sobre utilidades; la dificultad de capitalización de estas entidades; la atomización de los asociados; y la “apatía racional” de estos al momento de controlar a la alta gerencia.⁴⁴

Tabla N° 5. Evolución de la composición del sistema bancario argentino. Cantidad de entidades (2005)

Tipo de Banco	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Diferencia 2000-2005
Públicos Nacionales	2	2	5	5	4	3	1
Públicos Provinciales y Municipales	12	11	11	10	10	10	-2
Privados de Capital Nacional	34	32	31	31	32	34	0
Locales de Capital Extranjero	21	21	15	13	13	12	-9
Sucursales de Entidades Financ en el Exterior	18	16	14	14	12	11	-7
Privados Cooperativos	2	2	2	2	2	1	-1
Totales	89	84	78	75	73	71	-18

Fuente: BCRA

5.5. Al analizar la participación relativa de cada tipo de banco a través de indicadores financieros, se observa un cambio significativo respecto de lo mencionado en el párrafo anterior. Con datos de diciembre de 2005, se observa que por el lado de los activos bancarios los bancos públicos concentran el 41% del total, seguidos por los bancos privados de capital nacional (30%) y los bancos locales de capital extranjero (19%). En cuanto a los depósitos, la participación de mercado de los bancos públicos es aún mayor (45%), cae la de los bancos privados de capital nacional (24%) y aumenta para los bancos locales de capital extranjero (21%). Donde se observa una menor participación de la banca pública es en los préstamos al sector privado no financiero donde concentra el 30% del total frente a una idéntica participación de los bancos privados de capital nacional y un 26% de los

⁴³ Se utilizará el Índice de Concentración de Herfindall-Hirschman (HHI) calculado como la suma de los cuadrados de las participaciones de cada entidad.

⁴⁴ Para un detallado análisis del sector cooperativo financiero, ver CEF (2005a).

bancos locales de capital extranjero⁴⁵. La heterogeneidad en la conformación societaria de las entidades bancarias se refleja necesariamente en el GC, el nivel de transparencia y en la extensión y característica de los problemas de agencia. Estas diferencias hacen necesario un análisis particular, principalmente en el caso de las entidades bancarias públicas.

Análisis empírico del gobierno corporativo de los bancos en Argentina

5.6. El análisis empírico de los aspectos relevantes del GC de las empresas permite contar con herramientas objetivas para, en base a la teoría económica y mejores prácticas internacionales, proceder al análisis de la situación actual en esta materia y poder luego delinear una serie de recomendaciones de política que mejoren el actual esquema y permitan aprovechar las ventajas que se derivan de la adopción de buenas prácticas de gobierno por parte de las entidades financieras y que ya han sido abordadas. Como fuera mencionado, en esta sub-sección se presentará por primera vez para Argentina un detallado análisis de aspectos que hacen al análisis del GC de las 72 entidades bancarias que operaron en Argentina en el año 2005: la estructura de propiedad, identificando la primera estructura de accionistas; la composición de sus directorios; y una cuantificación del nivel de transparencia y difusión de información de las entidades bancarias. Los resultados obtenidos se basan en la información provista por las entidades financieras en sus páginas web así como la información entregada por estas a los organismos de supervisión involucrados: la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del BCRA, la Comisión Nacional de Valores de Argentina y la Securities Exchange Commission de los EEUU.

Estructura de propiedad

5.7. En cuanto a la estructura de propiedad, se ha relevado para el año 2005 la primera estructura de accionistas de las entidades de forma de entender los potenciales conflictos de interés que pudieran presentarse. Los resultados muestran la existencia de un elevado grado de concentración en la propiedad (y también en los votos) que, dentro del universo de la banca privada, resulta superior en aquellas entidades de capital extranjero. La información provista en esta Nota de Política es el primer paso que permitirá una detallada y completa caracterización de la estructura de propiedad, no solo de las entidades bancarias sino también de las entidades financieras al poder analizar la importancia de los conglomerados financieros dentro del sistema argentino, que incluyen tanto las entidades bancarias como las compañías de seguros, las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones y las sociedades gerentes de fondos comunes de inversión, así como los niveles superiores de la estructura de propiedad que permitirá, entre otras cuestiones, analizar la presencia o no de tenencias cruzadas entre entidades.

5.8. En la Tabla N° 6 se considera el grado de concentración de la propiedad en el caso de los bancos privados de capital doméstico comparado con los de capital extranjero. En esta comparación no se consideran los bancos

⁴⁵ Al seguir la metodología del BCRA para clasificar un banco como público, se subestima la real participación del sector público en el total del sistema ya que los gobiernos nacional y provinciales poseen participaciones en el capital y votos de varias entidades, pero que, al ser menor al 50% son clasificadas como entidades privadas.

públicos, los bancos sucursales de entidades financieras del exterior ni los bancos cooperativos. Asimismo, se analiza solamente la primera estructura de propiedad o accionistas directos dado que no es posible acceder públicamente a los niveles superiores de dicha estructura. La información disponible no permite acceder en las pirámides de propiedad y consecuentemente identificar a los accionistas finales de las entidades. Sin embargo, considerando la primera estructura de propiedad puede observarse un alto grado de concentración ya que más del 90% del capital accionario de dichas entidades se encuentra en manos de los tres principales accionistas, siendo este efecto más notorio en las entidades locales de capital extranjero. Los datos de concentración accionaria y de derechos de votos a nivel agregado del sistema bancario, muestran también una alta concentración reflejada en el índice HHI que alcanza 62 para el caso del capital y 64 para los votos⁴⁶.

Tabla Nº 6. Concentración de la propiedad (2005)

Tipo de Banco		Principal Accionista		3 Principales Accionistas	
		Capital	Votos	Capital	Votos
Privados de Capital Nacional	Media	62,56	62,78	90,07	89,75
	Mediana	59,50	59,50	99,02	99,02
Locales de Capital Extranjero	Media	77,02	78,17	97,17	97,21
	Mediana	80,47	80,59	100,00	100,00

Fuente: CEF en base a BCRA

Estructura y tamaño de los directorios

5.9. En la Tabla Nº 7 se muestra el tamaño del Directorio por tipo de entidad bancaria. Puede observarse que el tamaño promedio del mismo se ubica significativamente por encima del requerimiento mínimo de 3 directores. Al respecto, debe mencionarse que las recomendaciones que se realizan en diversos códigos indican que los directorios deben tener un tamaño suficiente para hacer frente a la complejidad del negocio, por lo que la literatura considera que, dada la complejidad del negocio financiero, es de esperar que estas entidades tengan un número de directores mayor que el promedio para compañías no financieras. Lo anterior no debe interpretarse como que directorios más numerosos serán más eficientes y las entidades respectivas más transparentes sino que es un indicador adicional al momento de evaluar la calidad del GC de las entidades.

Tabla Nº 7. Tamaño de los directorios según tipo de banco (2005)

⁴⁶ La existencia de acciones de voto múltiple permite que los derechos de voto en las asambleas difieran de los derechos sobre las ganancias de las entidades, que vienen dados por su participación en el capital social.

Tipo de Entidad Bancaria	Media	Mediana	Moda
Públicos Nacionales	6,8	6,5	-
Públicos Provinciales y Municipales	4,8	5,0	5,0
Privados de Capital Nacional	5,3	5,0	5,0
Locales de Capital Extranjero	5,4	5,0	5,0

Fuente: CEF en base a BCRA

5.10. Por su parte, en la Tabla N° 8 se muestra qué cantidad de Directores y Síndicos (tanto titulares como suplentes) forman parte de más de una entidad bancaria. Como puede observarse, el 10,6% de los directores y el 12,4% de los síndicos de entidades bancarias se desempeñan en 2 o más instituciones. Debido al impacto que el hecho que un director sea parte de la plana directiva de dos o más bancos puede tener sobre las prácticas de GC es recomendable que los mismos no puedan desempeñarse en más de una entidad financiera.

Tabla N° 8. Directores y Síndicos (titulares y suplentes) que participan en más de una entidad bancaria (2005)

	en 1 banco	en 2 bancos	en 3 bancos	en 4 bancos	Total
Directores	329	32	3	4	368
Síndicos	232	24	7	2	265

Fuente : CEF en base a BCRA

Transparencia y difusión de la información por parte de las entidades bancarias

5.11. La calidad del GC de cualquier entidad no es directamente observable, principio que aplica particularmente a las entidades bancarias. Como fuera mencionado, el GC en el caso de los bancos abarca diferentes aspectos, uno de los cuales es la difusión de información hacia el mercado. La difusión de información por parte de los bancos responde a iniciativas propias y a los requerimientos regulatorios. Dentro de este último conjunto, existe tanto información que el organismo regulador difunde públicamente como información que no es divulgada al mercado. El marco regulatorio vigente en Argentina así como el hecho de que solamente ocho bancos cotizan sus acciones o bonos en los mercados locales implica un reducido nivel de difusión de información pública. Al medir el nivel de transparencia y difusión de información en este marco, debe prestarse especial atención a los resultados obtenidos de forma de interpretarlos correctamente.

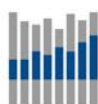
5.12. En base a lo anterior, y considerando la estrecha relación entre el apego a las buenas prácticas de GC y la transparencia, se realizó un análisis del nivel de transparencia y la calidad de la información que emiten los bancos al público en general, teniendo en cuenta las recomendaciones para el mejoramiento del GC de los bancos emitidas por el BIS (2005). El estudio consiste en el relevamiento de 26 ítems correspondientes a 6 grupos de información que incluyen: estructura del directorio y la alta gerencia; estructura organizacional básica; estructura de incentivos de la entidad bancaria; existencia de códigos o políticas de conducta y/o ética o GC; transacciones con partes relacionadas; e información y reportes financieros. Dicho análisis se realizó para los 72 bancos que componen el

sistema bancario bajo regulación del BCRA.⁴⁷ La información utilizada para la construcción de un primer Índice de Transparencia y Difusión (ITD) proviene de fuentes de acceso público como son las páginas *web* de las entidades así como de la información provista por éstas a las entidades regulatorias correspondientes (SEFyC, CNV, SEC). Asimismo, la elaboración y difusión de este índice es parte de un esfuerzo realizado por el CEF que busca una caracterización y seguimiento de ciertos aspectos de las prácticas de GC por parte no solo de los bancos sino también de las empresas no financieras que cotizan en los mercados de capitales locales (índice éste que ha sido relevado por tercer año consecutivo) como de otras entidades financieras (compañías de seguro y administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones). Considerando las particularidades del negocio bancario que fueron analizadas anteriormente, es importante resaltar que, más allá de los resultados obtenidos para un período particular y como fuera mencionado, resulta relevante el seguimiento de este indicador a lo largo del tiempo como medida de la evolución de las prácticas de transparencia y difusión de información por parte de las entidades. Es por ello que la medición del ITD para el año 2005 es el comienzo de un proceso que el CEF planea continuar en futuros períodos.

5.13. El índice se ha construido en base a la información disponible en el año 2005 y los resultados por ítem relevado se presentan en la Tabla N° 9 donde se indica el porcentaje de bancos que divulgan la información correspondiente a cada uno de ellos.

Tabla N° 9: Porcentaje de respuestas positivas por ítem relevado (2005)

⁴⁷ Los resultados reflejan la situación de 71 bancos y no de los 72 que informa el BCRA a lo largo de la mayor parte del año 2005. Esto se debe a que en Abril de 2004 el Bank of America adquirió el Bank Boston a nivel global. Estando estos bancos establecidos como sucursales de entidades extranjeras en Argentina, el BCRA los informa por separado pero a los efectos de su calificación en el ITD han sido considerados como solo una entidad porque no existe información disponible a nivel internacional para el Bank Boston. Asimismo, se ha analizado al Banco Empresario de Tucumán que dejó de operar hacia fines del año 2005

**CEF**Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

Ítems relevados	Información Positiva (en %)
1. Estructura del directorio y la alta gerencia	
Bio de primera línea gerencial	18.3
Bio de directores	23.9
Identificación de directores independientes	36.6
Criterios de determinación de la independencia de los directores	35.2
Información sobre antigüedad de los directores en sus cargos	16.9
Información del número de directores por web institucional	45.1
Detalles del proceso de nominación de nuevos directores	12.7
Composición de los distintos Comités del Directorio	14.1
Detalle de actividades de los distintos Comités del Directorio	11.3
Composición de la Comisión Fiscalizadora (internos o externos)	46.5
Detalle de actividades de la Comisión Fiscalizadora	15.5
2. Estructura organizacional básica	
Detalle sobre tenencias accionarias de gerentes y directores	47.9
Tipo y cantidad de acciones en circulación (comunes, voto múltiple, preferidas, etc)	50.7
3. Estructura de incentivos del banco	
Remuneraciones para la alta gerencia y para los directores	18.3
Forma en que se efectivizan tales remuneraciones (efectivo, acciones, etc.)	11.3
Parámetros para la determinación de remuneraciones de la alta gerencia y directores	9.9
Información sobre si la remuneración de la alta gerencia y directores varía con los resultados de la firma	11.3
4. Códigos o políticas de conducta y/o ética o GC	
Documento sobre prácticas internas de gobierno corporativo	12.7
Código de conducta directores/políticas de ética, manual de manejo de riesgo	15.5
5. Transacciones con partes relacionadas	
Información sobre transacciones con partes relacionadas (montos, precios de transferencia, etc)	43.7
6. Información y reportes financieros	
Calendario de eventos importantes para accionistas en las próximas semanas o meses	11.3
Evolución histórica reciente de las principales variables de la compañía	100.0
Plan estratégico, objetivos de rentabilidad y/o proyecciones cuantitativas para los meses y años siguientes	11.3
Evolución histórica reciente de la política de dividendos	14.1
Política de dividendos proyectada para los próximos años	5.6
Justificación de la política de dividendos pasada y/o futura	2.8

5.14. Por su parte, en la Tabla N° 10 observamos el resultado obtenido (en una escala de 0-100) por las entidades agrupadas según el origen del capital de la entidad, siguiendo la clasificación del BCRA. Para el cálculo del índice por grupo de bancos se ponderó el resultado de cada entidad en función de su participación en el grupo correspondiente, medida a través de los depósitos. El resultado obtenido por el agregado del sistema es de 34,2, resaltando la amplia brecha que separa a las entidades radicadas como sucursales de entidades del exterior de las entidades locales (sean estas de capital nacional o extranjero). En el primer caso, el indicador alcanza el 87,3 frente al 31,1 del resto del sistema. Este resultado es esperable considerando la forma jurídica, regulaciones aplicables, grado de responsabilidad y apoyo financiero vigente en el caso de sucursales. En ese caso, las mismas no revisten la forma de sociedad anónima en Argentina, pero sí en su país de origen, por lo que la mayoría de los ítems relevados por el ITD son cumplidos por su matriz, no siendo este el caso de los bancos que, siendo de capitales extranjeros, conforman sociedades anónimas en Argentina y actúan como subsidiarias.⁴⁸ Es por ello que

⁴⁸ Para un análisis detallado de las razones por las cuales la banca internacional decide expandirse como sucursal o subsidiaria, ver Cerutti y otros (2005).

al relevar la información para la construcción del ITD se consideró a las subsidiarias como entidades separadas de su casa matriz, no siendo ese el caso para las sucursales.

5.15. Por su parte, y dentro del universo de bancos locales, es de destacar que existen notorias diferencias según el origen del capital de la entidad. Mientras los bancos locales de capital extranjero están por encima de la media del sector local, tanto las entidades públicas como las de capital nacional se encuentran por debajo de la misma, aunque esta brecha es notoriamente mayor en el caso de las primeras. En el Anexo II puede observarse el porcentaje de respuestas positivas para cada ítem relevado, agrupando las entidades por el origen del capital.

Tabla Nº 10: Resultado total –ponderado- obtenido por grupo de bancos (2005)

	Resultado (0-100)
Públicos	14,2
Locales Privados de Capital Nacional	29,4
Locales de Capital Extranjero	41,2
Sucursales de Entidades del Exterior	87,8
Total del Sistema	34,2

5.16. Al comparar los resultados obtenidos al ponderar el resultado de cada entidad por su tamaño relativo frente al resultado obtenido como promedio simple por grupo de bancos, se observa que el índice se reduce en todas las categorías. Esto indica claramente que las entidades relativamente más grandes dentro de cada grupo son las que presentan niveles superiores de transparencia y difusión de información. Este cambio en el resultado es más notorio en las entidades locales privadas, tanto de capital nacional como extranjero. Entre las explicaciones para este patrón se encuentra el hecho de que varias de las entidades más grandes cotizan en mercados públicos (locales y/o extranjeros). En contraste, el cambio cuantitativo es menor en los bancos públicos, evidenciando mayor homogeneidad en el comportamiento de este grupo, independientemente de su tamaño relativo.

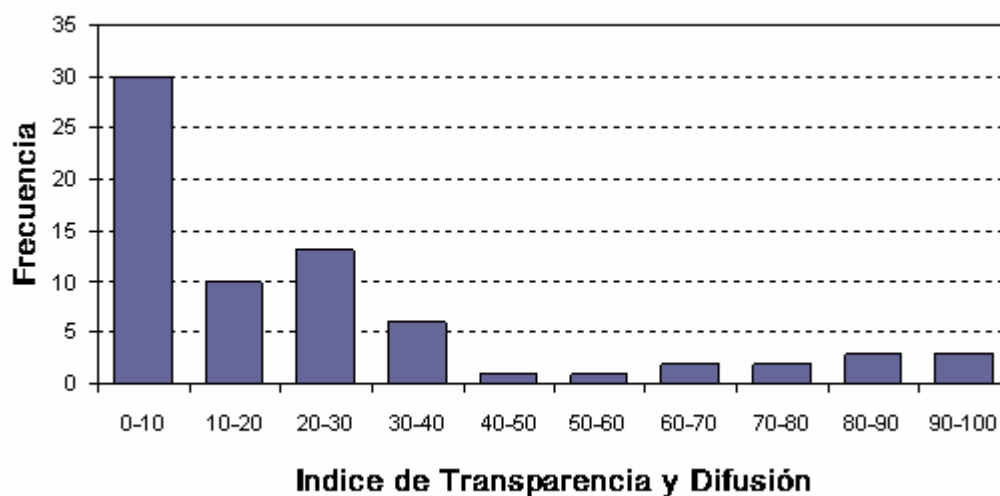
5.17. En síntesis, los resultados indican:

- Una marcada polarización en los niveles de respuestas positivas entre los bancos locales (de capital nacional o extranjero) y aquellos establecidos como sucursales de entidades extranjeras, concentradas en niveles menores en el primer caso y en niveles superiores en el segundo.
- De los 10 bancos que son sucursales de entidades extranjeras, sólo uno de ellos posee un porcentaje de respuestas positivas menor a 65% y seis de ellos poseen un porcentaje superior al 80%.
- Solamente 1 banco local tiene una tasa de respuestas positivas superior al 50% de los ítems analizados
- El 50% de los bancos locales posee un porcentaje de respuestas positivas inferior al 10%
- Prácticamente no existe información sobre estructura del directorio y alta gerencia, así como remuneración a directores y gerentes de primera línea para bancos locales

- En las entidades bancarias locales no se han encontrado documentos relacionados a prácticas de buen GC, no así fue el caso de bancos extranjeros entre los cuales solo uno de ellos carece de información sobre dichos asuntos
- La difusión de códigos de ética en las entidades bancarias locales es muy escasa
- Prácticamente no existe información sobre la política de dividendos de los bancos locales
- Ninguno de los bancos locales presenta calendario de eventos para accionistas
- Solamente los principales datos financieros y su evolución reciente se encuentran en la totalidad de las entidades

5.18. Al analizar los resultados del índice por entidades individuales se observa en el Gráfico N° 2 que el ITD para entidades bancarias presenta una distribución asimétrica fuertemente concentrada en los valores más bajos, mientras que en el caso de las empresas cotizantes no financieras la distribución tendía a ser más simétrica alrededor del valor promedio.⁴⁹

Gráfico N° 2. Distribución de frecuencias del ITD para bancos – Año 2005



5.19. Asimismo, el CEF llevó a cabo una encuesta sobre las prácticas de GC a nivel de las entidades bancarias, las cuales fueron distribuidas a las 72 firmas bajo análisis. A pesar de los extensos plazos otorgados para su respuesta y de los múltiples recordatorios realizados a las mismas, la tasa de respuesta de los mismos fue insuficiente para extraer conclusiones relevantes pero sí para corroborar la hipótesis planteada anteriormente respecto del bajo nivel de transparencia y difusión de información en las entidades bancarias⁵⁰. El hecho de que el

⁴⁹ En este punto corresponde notar que debido a las diferencias ya citadas entre las empresas no financieras que cotizan en mercados públicos y las entidades bancarias, lo relevante a los efectos comparativos son las diferencias cualitativas y no cuantitativas entre los índices de transparencia y difusión calculados por el CEF. Para una descripción del ITD de las empresas no financieras que cotizan en los mercados locales, ver CEF (2005a).

⁵⁰ Corresponde mencionar a las siguientes entidades que han respondido la encuesta permitiendo de esta forma la incorporación de información adicional y así enriquecer el presente trabajo: Banco Banex, Banco Itau Buen Ayre, Banco Patagonia Sudameris y Banco Societe Generale (ahora Banco Supervielle).

75% de los bancos que respondieron la encuesta se encuentre dentro del primer cuartil de la muestra de bancos locales (ordenada según el resultado obtenido en el ITD) reafirma lo expuesto. Como ya fuera mencionado, este hecho se ve acentuado por el bajo número de bancos que cotizan acciones y/o bonos en los mercados públicos de Argentina que requieren estándares mayores de divulgación, y que por lo tanto impacta en el nivel y calidad de la información difundida públicamente por las entidades⁵¹.

6. La banca pública

Marco conceptual

6.1. La relevancia de la banca pública en varios países y las particularidades que la misma presenta en relación a su estructura de gobierno y esquema de incentivos en comparación con sus pares privados, hacen necesario un análisis particular de estas entidades, que complementa lo desarrollado anteriormente para el conjunto de bancos. Aún cuando el proceso de privatización llevado a cabo en la década pasada redujo el protagonismo de la banca pública, la misma continuó siendo importante, no sólo en Argentina sino también en otros países desarrollados y emergentes.⁵²

6.2. La intervención estatal en la economía encuentra su justificación en la existencia de fallas de mercado, en la consecución de ciertos objetivos sociales, y en la protección de intereses estratégicos de los países. En el caso particular de la banca, Levy Yeyati y otros (2004b) plantean que los argumentos esgrimidos para justificar la intervención estatal pueden agruparse en cuatro áreas: para mantener la seguridad y solidez del sistema bancario, para atenuar las fallas de mercado originadas en información asimétrica y costosa, para financiar proyectos socialmente rentables, y para promover el desarrollo financiero y proveer servicios financieros a residentes de áreas alejadas de los centros urbanos. Como bien ellos mencionan, aunque pareciera existir cierto consenso acerca de la necesidad de la intervención estatal, las opiniones son más divergentes cuando se trata de definir la forma en la que esta intervención debería tener lugar, ya sea mediante la regulación y supervisión de la banca privada, mediante la creación de bancos públicos, o a través de una combinación de ambas. Según la estrategia seguida por cada país, se originarán particulares conflictos de interés que deben ser objeto de especial atención por parte de los gobiernos.⁵³ Este documento no se propone discutir la necesidad (o no) de contar con bancos bajo propiedad del Estado sino discutir, dada la configuración actual del sistema financiero, aquellas cuestiones que hacen a su gobierno y que presentan peculiaridades respecto de los bancos privados.

⁵¹ Excluyendo a las sucursales de entidades del exterior, de los 9 bancos que obtuvieron mejor calificación, 6 son firmas cotizantes en el mercado local.

⁵² La Porta y otros (2000) cuantifican la importancia de la banca pública en 92 países. Asimismo proveen un exhaustivo análisis de relaciones entre participación estatal en el sistema bancario y crecimiento económico, desarrollo financiero, etc.

⁵³ Ver Carmichael (2002).

6.3. En los bancos públicos, se presentan potenciales conflictos de interés que no se encuentran presentes en la banca privada.⁵⁴ Por un lado, el hecho de que en algunos casos los depósitos efectuados en entidades públicas y las obligaciones por ellas emitidas se encuentren garantizados en su totalidad por el Estado (ya sea nacional, provincial o municipal) podría implicar una menor percepción de riesgo por parte de los depositantes y/o inversionistas y reduciría el incentivo de éstos a monitorear las actividades realizadas por el banco (el efecto es similar al derivado de la existencia de un seguro de depósitos). Asimismo, esta asimetría se traduce en una ventaja competitiva frente al resto del sistema, que podría ocasionar asignaciones ineficientes de los recursos. Justamente el hecho de que los depósitos y obligaciones se encuentren asegurados, explícita o implícitamente, por el Estado, podría también agravar los problemas de riesgo moral que inducen a los bancos a tomar mayores riesgos al momento de efectuar sus operaciones activas. Como en última instancia los costos del salvataje de un banco público serían afrontados por los contribuyentes, los incentivos para incursionar en actividades de mayor riesgo (y por ende, mayor retorno esperado) se ven potenciados.

6.4. Siendo uno de los factores explicativos de la existencia de bancos públicos la necesidad de fomentar determinados sectores o regiones económicas que poseen un valor social pero que no reportan beneficios privados, y por lo tanto no son alcanzados por la banca privada, se podrían generar situaciones de direccionamiento discrecional de los créditos otorgados motivados por cuestiones ajenas a la situación particular del sector o la región invocados. La falta de contabilidad transparente que discrimine las operaciones a costo de mercado de aquellas que contienen un componente de subsidio impide establecer responsabilidades sobre la alta gerencia y el directorio en caso de un uso inapropiado de los recursos de los bancos públicos, así como determinar el costo fiscal de esas decisiones.⁵⁵

6.5. Asimismo, el riesgo de la utilización oportunista por parte del poder político de los recursos del banco, sea tanto para el direccionamiento discrecional de créditos como para el financiamiento del propio Estado en situaciones de difícil acceso a los mercados, se convierte en un problema intrínseco en las entidades públicas, ya que el directorio y la gerencia normalmente no siempre cuentan con la deseable independencia del Poder Ejecutivo, que tiene facultades para nombrarlos y removerlos. El requerimiento de intervención del poder legislativo en el nombramiento, remoción y evaluación de la alta gerencia y directorio de la entidad podría atenuar este conflicto de intereses. Por ello, la independencia de los órganos de gobierno del banco respecto del poder político resulta particularmente importante no sólo para la propia salud del banco sino también para los directores y gerentes que podrían verse involucrados en situaciones conflictivas al desempeñar sus funciones y sujetos a presiones políticas.

6.6. Dado que la regulación y supervisión del sistema bancario se encuentran también a cargo de una institución pública, la existencia de bancos públicos podría generar otro conflicto de interés, ya que el Estado se estaría

⁵⁴ Algunos de los conceptos desarrollados se basan en aspectos similares aplicables a los fondos de pensiones administrados por el Estado, desarrollados en Carmichael y Palacios (2004), Hess e Impavido (2004) y Maher (2004).

⁵⁵ De hecho, es posible que una parte del subsidio sea soportado no por el fisco sino por los depositantes, a través de una menor tasa pasiva.

parcialmente controlando a sí mismo. La causa es que sería muy difícil para el organismo regulador –generalmente el Banco Central- tomar medidas sancionatorias en caso de insolvencia u otro tipo de irregularidades. También podrían registrarse fuertes presiones políticas para facilitar el acceso al prestamista de última instancia para atender situaciones de iliquidez en este grupo de bancos. Esta posición privilegiada aumentaría la probabilidad de riesgo moral.

6.7. Un factor adicional de suma importancia relacionado con el gobierno de los bancos públicos se refiere a la necesidad de asignar claramente las responsabilidades de los distintos agentes públicos involucrados. En forma general se pueden distinguir los siguientes: la agencia gubernamental encargada de seleccionar, proponer (o directamente nombrar) y remover a los miembros del directorio de la entidad; el cuerpo legislativo a cargo de la aprobación (de corresponder) de los directores propuestos; el propio directorio y gerencia de la entidad; y la(s) oficina(s) gubernamental(es) encargada(s) de la auditoría de la entidad, como ocurre con cualquier otra dependencia pública. A los efectos de evitar diluciones en las responsabilidades de cada uno de ellos, deben estar claramente identificadas y asignadas las funciones que les caben, de forma de facilitar la evaluación de su desempeño y las tareas del organismo encargado de sancionar ante conductas dolosas. En este sentido es fundamental que estén claramente establecidos: el rol del banco público; los procedimientos para seleccionar, nombrar y remover a los miembros del directorio; el rol del estado como accionista y de la oficina encargada de ejercer los derechos correspondientes; los procedimientos para que el directorio difunda ante los organismos de contralor correspondientes las actividades y resultados llevados a cabo; la independencia del directorio y la gerencia (respecto del poder político) al momento de llevar a cabo aquellas actividades propias del giro del negocio bancario, siempre dentro del marco del objetivo para el cual el banco público ha sido creado; y la política de remuneraciones del directorio y la gerencia.

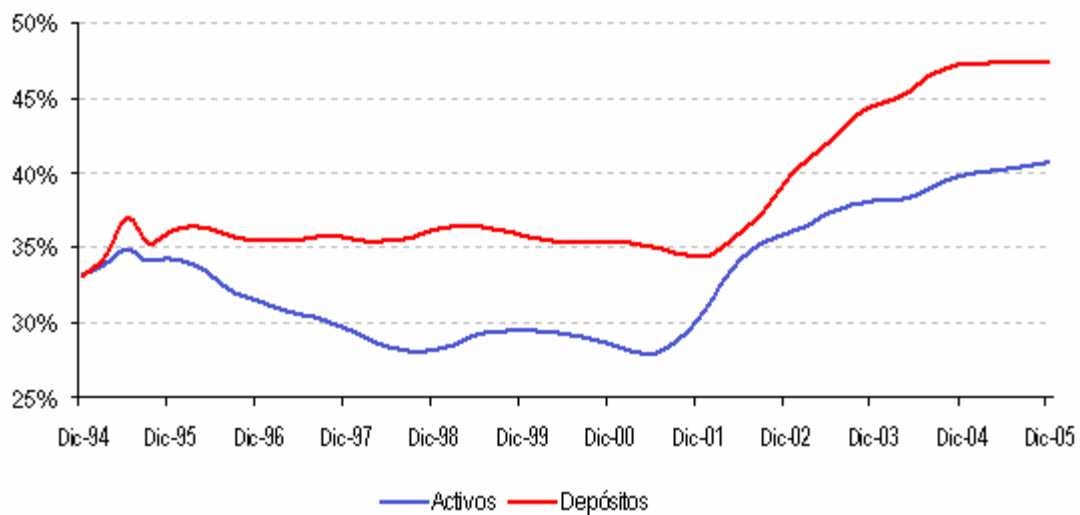
6.8. Como en cualquier otra empresa –sea esta del sector bancario o no- el tratamiento justo y el respeto de los derechos de otros incumbentes es un aspecto de suma importancia. En particular, se observa que en varias entidades públicas, parte del capital y los votos se encuentran en poder de accionistas privados minoritarios. En ese caso, podrían generarse conflictos con los accionistas minoritarios a través del otorgamiento de derechos especiales de voto en las asambleas o de otros mecanismos. Debido a la posición de fuerza desde la que podría actuar el Estado (como accionista) ante los tribunales, deben establecerse claramente los procedimientos a ser seguidos en las relaciones con proveedores, empleados, etc.

Hechos estilizados de la banca pública en Argentina

6.9. Como fuera mencionado en la sección anterior, la banca pública –nacional, provincial y municipal- tuvo y tiene una importante participación dentro del sistema bancario argentino. En el Gráfico N° 3 se puede observar la evolución que ha tenido la participación de los bancos públicos dentro del sistema, medida a través de los activos y los depósitos. En relación a los depósitos, se observa una participación muy estable desde el comienzo de la serie a fines del año 1994 hasta el momento de la crisis, en promedio del 36%. A partir del año 2002, la

participación de la banca pública ha estado creciendo sostenidamente, alcanzando un máximo del 49% en septiembre de 2004. Una parte importante de este comportamiento es explicado por las colocaciones realizadas por el sector público –producto del superávit fiscal- que aumentaron fuertemente durante los años 2003 y 2004, desacelerándose durante el año 2005. Por su parte, la participación de la banca pública en términos de los activos totales del sistema muestra un comportamiento diferente al observado para el caso de los depósitos. En primer término, cae la participación de la banca pública desde el 35% alcanzado a mediados de 1995 hasta el piso de 27% en marzo de 2001. Es en ese momento que se comienza a verificar un repunte en la participación de la banca pública que se acelera fuertemente hacia fines del 2001 y continúa su senda ascendente hasta la última medición de diciembre de 2005.

Gráfico N° 3. Participación de los activos y depósitos de los bancos públicos en el sistema -media móvil de cuatro trimestres-



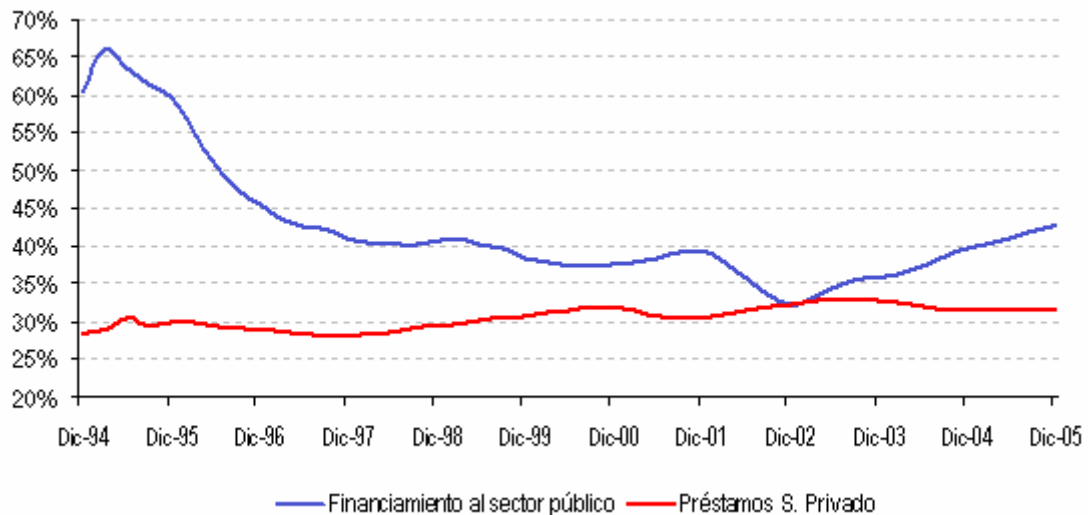
Fuente: CEF en base a BCRA

6.10. Resulta interesante entonces analizar la dinámica de los principales componentes financieros del activo de las entidades bancarias. Al desagregar el mismo entre préstamos al sector privado y financiamiento al sector público (préstamos al sector público + títulos públicos) para el período 1994-2002, observamos patrones diferentes. Como se desprende del Gráfico N° 4, el financiamiento al sector privado no financiero provisto por la banca pública en relación al total del sistema muestra un comportamiento estable a lo largo del período analizado, incluso durante la crisis. Sin embargo, este no es el caso del financiamiento al sector público, ya sea en forma de préstamos como a través de títulos.⁵⁶ En este caso se observa una evolución similar a la descrita para los activos totales, esto es, una caída continua desde el año 1994 hasta el desencadenamiento de la crisis de 2001-2002. A partir de allí, la banca pública recupera protagonismo, ubicándose su participación –en diciembre de 2005- en el

⁵⁶ La mayor proporción de Títulos Públicos y Privados corresponde al primer tipo, aproximadamente el 95% a Octubre de 2005.

50%. De aquí puede inferirse que el incremento en la participación de mercado de las entidades públicas en su operatoria activa, verificado desde fines del año 2001, se concentró principalmente en el financiamiento del sector público, particularmente a través de títulos públicos.

Gráfico N° 4. Participación de los principales activos financieros de los bancos públicos en el sistema - *media móvil de cuatro trimestres*.



Fuente: CEF en base a BCRA

6.11. Por otra parte, y como es de esperarse, el grado de concentración de la propiedad (y votos) de estas entidades es relativamente alto frente al resto del sistema. El indicador de concentración (HHI) del capital para los bancos públicos es de 85 mientras que para los bancos privados de capital nacional es de 53 y para los bancos locales de capital extranjero es de 71. Al analizar la concentración de los votos, se observa un patrón similar y simultáneamente niveles más altos de concentración que en el caso del capital, para todos los tipos de bancos. Por su parte, los directorios de las entidades públicas, como ya fuera mencionado, poseen mayor cantidad de miembros que el promedio del resto del sistema.

El gobierno de los bancos públicos

6.12. A diferencia de la gobernancia de un banco privado, en los bancos estatales enfrentamos una gobernancia mixta. En primer lugar, y en tanto en cuanto entidad autorizada por la ley correspondiente se desempeña en el mercado como un banco comercial. En segundo lugar, en tanto empresa del estado y de acuerdo a su carta orgánica, el banco oficial utiliza, de manera implícita o explícita, el principio de subsidiariedad para justificar la provisión de bienes sociales o aplicar mecanismos de ayuda social. El nexo entre banca pública y principio de subsidiariedad ha sido desarrollado recientemente por Apreada (2005). El principio de subsidiariedad tiene dos dimensiones de acción. Es un mecanismo de delegación (o de devolución) de autoridad o poder, desde las

unidades centrales a las más periféricas, de manera tal que ciertas actividades se lleven a cabo desde entidades e individuos que pueden hacerlo mejor que niveles superiores en la organización del Estado. Es el caso habitual de los mecanismos de descentralización para mejorar la eficiencia y la transparencia en el gobierno federal, a favor de gobiernos provinciales o municipales, etc.⁵⁷ La otra dimensión de la subsidiariedad es lo que se denomina también el principio de la solidaridad social, por el cual el Estado atiende y subsidia (apoya) carencias y necesidades de grupos sociales, economías regionales, pequeñas o medianas empresas.^{58 59}

6.13. Aunque el concepto es claro y en economía la provisión de bienes públicos tiene una importante justificación teórica, la aplicación de tal principio en la banca estatal no ha sido muy precisada en términos operativos. Así, en nombre de la subsidiariedad se han corregido muchos males e injusticias en la sociedad, pero también se ha deteriorado la transparencia y la rendición de cuentas de muchos bancos oficiales, existiendo el riesgo de convertir al principio de solidaridad en vehículo de clientelismo político, demagogia y corrupción.

6.14. Los bancos públicos se rigen fundamentalmente por sus cartas orgánicas, normalmente establecidas como leyes, ya sean nacionales o provinciales. Por ello, su estructura de gobierno, procedimientos, esquema de incentivos, etc. no siguen una regla general sino que presentan particularidades. En función de ello, se han relevado las cartas orgánicas de las tres primeras instituciones bancarias públicas de Argentina: el Banco de la Nación Argentina (BNA), el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO) y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires (BCBA). Seguidamente se encuentra un detalle de los aspectos arriba mencionados, mientras que en el Anexo II se presenta una tabla comparativa de las tres entidades en los principales ítems relevados.

6.15. El Banco de la Nación Argentina (“BNA”) se rige por su Carta Orgánica, contenida en la ley 21.799, de 1978. El BNA es una entidad autárquica del estado nacional, con autonomía presupuestaria y administrativa. Se rige, además, por la ley de entidades financieras 21.526 y demás normas legales concordantes, entre ellas las disposiciones reglamentarias que dicte el BCRA. El artículo 1 dispone particularmente que “Coordinará su acción con las políticas económico-financieras que establezca el gobierno nacional”. El BNA es gobernado por un directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y diez directores. Duran cuatro años en sus funciones y pueden ser nuevamente designados. Los Directores son designados por el Poder Ejecutivo Nacional y deben representar equilibradamente los distintos sectores, actividades y regiones que configuran el quehacer económico nacional.

6.16. El Presidente o quien lo reemplace, convocará a las reuniones del Directorio como mínimo dos veces al mes o cuando lo soliciten tres de sus miembros o el Síndico. Seis miembros y el Presidente o quien lo reemplace, formarán quórum. En las reuniones las resoluciones serán adoptadas por simple mayoría de votos de los presentes, a excepción de aquellos asuntos que no cuenten con la aprobación previa de las instancias administrativas correspondientes, en cuyo caso se requerirá su aprobación por las dos terceras partes de los

⁵⁷ Su más robusta expresión es la enmienda 10 a la Constitución de los Estados Unidos, y se acepta que esta dimensión de la subsidiariedad es la raíz misma del federalismo.

⁵⁸ Esta dimensión ha sido desarrollada por el pensamiento social cristiano, en particular a partir de la encíclica *Rerum Novarum* (1891).

⁵⁹ La articulación más reciente y conceptualmente más sugeridora de la dimensión de devolución (federalismo) y de solidaridad social (subsidio) ha sido expresada por el Papa Juan Pablo II en su Encíclica *Centesimus Annus*.

votos de los presentes. En el supuesto de empate, quien ejerza la Presidencia tendrá doble voto. El voto es obligatorio para todos los miembros presentes del Directorio, salvo excusación fundada y aceptada por dicho cuerpo.

6.17. La observancia por parte del Banco de las disposiciones de la Carta Orgánica y de las demás leyes, decretos, resoluciones y disposiciones que le son aplicables, es fiscalizada por un síndico designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Las disposiciones de la Ley de Contabilidad sólo son de aplicación al Banco en cuanto a la verificación de que las erogaciones encuadran en lo autorizado por su presupuesto administrativo mediante rendición de cuentas documentadas que, en forma anual, deberá presentar a la SIGEN. Asimismo, es función del Directorio aprobar anualmente el balance general del Banco, la cuenta de ganancias y pérdidas y la memoria, todo lo cual será elevado al Poder Ejecutivo Nacional para su conocimiento y dado a publicidad.

6.18. El Banco de la Provincia de Buenos Aires ("Bapro") fue fundado en 1822 con el nombre de Banco de Descuentos. Fue creado por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires pero como banco privado, sociedad anónima, con autorización por veinte años. Al suscribirse en 1859 el Pacto de San José de Flores, la Provincia de Buenos Aires se reservó en forma expresa su jurisdicción sobre el Bapro y el Hipotecario de la Provincia al consignar que "la Provincia mantendría las propiedades fiscales que le daban sus leyes locales y establecimientos públicos de cualquier género". Al producirse la reforma de la Constitución de 1960, la Provincia de Buenos Aires exigió la reforma de los artículos 31 y 104, haciendo expresa salvedad de que se reservaba los poderes referidos en el Pacto de incorporación (Pacto de San José de Flores). De esta forma, la Provincia de Buenos Aires conservó constitucionalmente su plena jurisdicción sobre su banco. El Bapro está regido por su Carta Orgánica, sancionada por la ley 9434, del 9 de octubre de 1979, modificada por ley 9840, de 1982. Es una institución autárquica de derecho público, con el origen, garantías y privilegios declarados en el preámbulo y en los artículos 31 y 104 de la Constitución nacional, en la ley nacional 1029 y en las leyes de la provincia.

6.19. El banco es gobernado por un directorio compuesto por un presidente y ocho vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo provincial con acuerdo del Senado. Duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. El Directorio se reúne por lo menos dos (2) veces por semana con "quórum" de cinco (5) miembros incluido el Presidente. Las decisiones se toman por mayoría de votos y el Presidente, en caso de empate, tiene doble voto. Entre las facultades del directorio pueden destacarse, entre otras, i) Celebrar con el BCRA los convenios que crea conveniente al efecto de una acción concordante y del régimen de redescuento aplicable; ii) Aprobar anualmente el Balance General, la Cuenta de Ganancias y Pérdidas, el plan de destino de las utilidades del Ejercicio y la Memoria, todo lo cual será informado al Poder Ejecutivo; iii) Proyectar el presupuesto anual de gastos, que será elevado a sus efectos, al Poder Ejecutivo; y iv) Informar trimestralmente y dentro del mes siguiente al de finalizado cada período, a las Comisiones de Presupuesto e Impuestos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, sobre la evolución y situación de los deudores clasificados en situación irregular y en forma analítica para aquellos que además fueran superiores a un millón (1.000.000) de pesos, junto con la presentación de los estados contables trimestrales. Asimismo el Directorio debe ceñirse a determinadas limitaciones cuantitativas y cualitativas

respecto de los montos de los préstamos a otorgar tanto para personas físicas como jurídicas y también supervisar el adecuado diseño y eficaz aplicación de los sistemas de control interno sobre aprobación y recuperación de créditos.

6.20. El Banco Ciudad de Buenos Aires ("BCBA") se rige por su Carta Orgánica recientemente modificada por Ley Nº 1.779 del 6/10/2005. Es una persona jurídica, pública y autárquica, con plena autonomía de gestión, presupuestaria y administrativa; y, por mandato constitucional, banco oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su agente financiero e instrumento de política crediticia, destinada prioritariamente a promover el crecimiento del empleo, la equidad distributiva y la calidad de vida, privilegiando la asistencia a la pequeña y mediana empresa y el crédito social.

6.21. La administración está a cargo de un directorio, rentado conforme a su presupuesto, designado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55, in fine, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El directorio se compone de un Presidente, un Vicepresidente y seis Vocales. El Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dentro del plazo de ciento veinte (120) días de haber prestado juramento o compromiso ante la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe remitir al Poder Legislativo las propuestas de los miembros del directorio del Banco Ciudad de Buenos Aires, junto con sus respectivos pliegos. La observancia por parte del banco de las disposiciones de la Carta Orgánica y de las demás leyes, decretos, resoluciones o disposiciones legales vigentes y reglamentarias que le sean aplicables será fiscalizada por un síndico designado por el Poder Ejecutivo.

6.22. El directorio se reúne al menos dos (2) veces por mes, salvo existir razones que lo impidan. El voto es obligatorio para todos los miembros del directorio presentes en cada sesión, salvo excusación fundada y aceptada por el cuerpo, debiendo la Presidencia decidir en caso de empate, teniendo a tal efecto doble voto. El quórum necesario en cada sesión del directorio será de la mitad más uno de los miembros en ejercicio. En caso que uno o más miembros del directorio manifiesten su voto negativo, deberán exponer las razones concretas y determinadas que fundamenten su decisión, haciendo expresa referencia al tema sometido a consideración del directorio. Se dejará constancia en actas de dichos fundamentos. Entre las principales atribuciones del directorio se destaca el aprobar el presupuesto anual y cálculo de recursos, pudiendo modificarlo según lo exijan las circunstancias, el que será elevado al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su conocimiento, remitiendo copia a la Legislatura.

6.23. El reconocimiento de la importancia de mejorar los estándares de gobierno corporativo en las empresas de propiedad estatal no solo aparece como una prioridad a nivel internacional sino que también ha comenzado a verificarse en Argentina. Por ejemplo, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) emitió en mayo de 2006 la Resolución 37/2006 sobre "Normas Mínimas de Control Interno para el Buen Gobierno Corporativo en Empresas y Sociedades del Estado". La norma, aplicable a las empresas de propiedad del Estado Nacional: i) establece la formación de un Comité de Auditoría integrado mayoritariamente por directores independientes, ii) incorpora la figura del deber de lealtad y diligencia por parte de directores, administradores y fiscalizadores, iii) implementa un

mecanismo especial para el caso de las operaciones con partes relacionadas y iv) define la independencia de las auditorías externas. Como se observa, varias de las disposiciones de esta norma están en línea con las mejores prácticas de gobierno corporativo y se basan, tal como se menciona en los considerandos de la resolución, en el Decreto N° 677/01 y en las tendencias mundiales en la materia. Sin embargo, la resolución aplica a todas las empresas y sociedades del estado nacional excluyendo taxativamente a las entidades que se encuentran enmarcadas en el régimen de oferta pública y a las entidades financieras bajo supervisión del BCRA.

7. Diagnóstico de situación del sistema

7.1. A lo largo del documento se ha resaltado la importancia del buen gobierno en las entidades financieras a la luz de su rol crucial para la estabilidad sistémica y la eficiente canalización del ahorro agregado, que obligan a efectuar un diagnóstico de situación que identifique las principales áreas de acción para las políticas públicas y las propias iniciativas del sector.

7.2. En relación a los directorios, la información disponible respecto de éstos (su proceso de nombramiento, idoneidad, independencia, etc.), de las composiciones de los comités obligatorios (de Auditoría y de Prevención del Lavado de Dinero) y de sus actividades en general, es escasa y la información obtenida de encuesta puede no ser representativa por la baja tasa de respuesta. Al existir una estructura de capital relativamente concentrada, una baja cultura de funcionamientos efectivos de directorios y ninguna regulación específica sobre directorios en términos de independencia de directores, se corre el riesgo de que éste no cumpla la función que debe desempeñar, no sólo en defensa del banco y sus accionistas, sino también en defensa de los depositantes y de las buenas prácticas bancarias. Todo ello conspira contra un directorio efectivo, y crea el riesgo de directorios que sólo tienen un rol formal y decorativo en las organizaciones. Dado que no existe una norma que permita al regulador participar con voz en tales reuniones, es difícil para terceros y para el propio regulador evaluar el funcionamiento real de los directorios. Asimismo, una mayor clarificación de los deberes fiduciarios de los administradores bancarios es un elemento central en un esquema de buen GC. Normas excesivamente severas de responsabilidad tienen el riesgo de desincentivar la participación de buenos directores en las organizaciones, y en tal sentido, cierta tendencia del BCRA a imputar responsabilidades de manera cuasi “objetiva”, tiene un efecto pernicioso en el sistema.

7.3. Una mayor transparencia sobre tal órgano y la formalización del funcionamiento de los mismos (ej. exigiendo la publicación de sus reglamentos internos; composición del órgano; relación entre directores externos y ejecutivos; estatutos de sus comités claves, derechos de información de los directores, etc.) debería ser un incentivo a promover un buen funcionamiento de tales órganos. Aunque vimos que existen normas sobre idoneidad al momento de designar nuevos miembros, las mismas resultan sumamente vagas y poco operativas, con lo cual es difícil saber si tales órganos cuentan con los talentos y experiencia para administrar un banco, o si la

combinación de los mismos es la conveniente (ej. mix de directores con experiencia ejecutiva y otros con experiencia en áreas de contabilidad y controles, etc.). Tampoco existe, hasta donde es de nuestro conocimiento, una evaluación continua sobre estos aspectos ni obligación de cumplir con criterios de capacitación o educación a directores. En este punto, la ausencia de normativa que obligue a la existencia de mayoría de directores independientes en el Comité de Auditoría resalta como uno de los aspectos más importantes ya que dicho requisito es considerado de vital importancia a nivel internacional (e incluso local, en el caso de las empresas cotizantes) a los efectos de asegurar que dicho Comité cumpla acabadamente el rol que le cabe dentro de la organización. Dicha ausencia de requisitos de independencia falta igualmente en el órgano de fiscalización, lo que debilita considerablemente la efectividad de su función. En efecto, no es raro ver que los miembros de la sindicatura son socios de los estudios contables o legales de la propia entidad, sin que realmente aporten a la calidad de la información financiera.

7.4. Asimismo se observa un porcentaje elevado de directores y síndicos que se desempeñan en más de una entidad. La complejidad del negocio bancario debería desalentar este tipo de situaciones, de forma de enfocar su labor y evitar conflictos de interés. También resulta llamativo que los directorios de las entidades bancarias son más pequeños que los de las empresas no financieras con oferta pública⁶⁰, cuando la experiencia internacional es justamente en el sentido inverso a pesar de la citada complejidad del negocio. Al igual que lo mencionado anteriormente, y considerando la evidencia internacional al respecto, no resultan convenientes directorios tan reducidos, más aún si se tiene en cuenta la existencia de dos comités obligatorios dentro del directorio (el comité de auditoría y el comité de control y prevención del lavado de dinero) que requieren un mínimo de dos directores cada uno de ellos.

7.5. Respecto de la estructura de propiedad, observamos que la misma está fuertemente concentrada. Como fuera mencionado, los tres principales accionistas de las entidades concentran, en promedio, más del 90% del capital social y de los derechos de voto. De aquí surge la necesidad de proteger adecuadamente los intereses de los acreedores –principalmente los depositantes- y de los accionistas minoritarios de las entidades. Sin embargo, en el caso de las entidades locales (públicas, privadas de capital nacional y privadas de capital extranjero) se observan notorias deficiencias por parte de ellas en lo que respecta a la divulgación de información relevante para los accionistas y depositantes en general. El nivel de opacidad en la estructura de propiedad de las entidades (que solo permite acceder a la primera línea de accionistas y no a los accionistas finales), combinado con la concentración existente en la primera línea de propiedad, acentúa el riesgo derivado de las operaciones con partes relacionadas al dificultar su identificación. Esto no solo atentaría contra los intereses de la propia entidad (al desviar recursos del banco hacia otras empresas), de los accionistas minoritarios y de los acreedores

⁶⁰ La mediana del tamaño de los directorios para las empresas no financieras con oferta pública fue de 7 en el año 2004, mientras que para las entidades financieras fue de 5 en el año 2005.

(principalmente depositantes) sino también perjudicaría al Estado al momento de tener que acudir al rescate de entidades que entran en situación de insolvencia.⁶¹

7.6. Según se desprende del ITD elaborado para las entidades bancarias, el nivel de transparencia y difusión de información relevante (incluyendo información no financiera relativa a su GC) es, en términos generales, bajo si lo comparamos con el de las empresas en oferta pública. Sin embargo, ello no nos debería sorprender dado que en el caso de las entidades financieras, no existen elementos del GC institucional ni incentivos voluntarios para que las entidades provean más información pública. Asimismo, es notorio la disparidad de información pública que existe entre las distintas entidades entre sí. En este punto corresponde resaltar la diferencia que existe entre los bancos locales públicos o privados (sean de capital nacional o extranjero) y las sucursales de entidades del exterior. Aun cuando podría entenderse que no se puede requerir a relativamente pequeñas entidades locales el mismo nivel de difusión de información y estructuras de gobierno que rigen para los grandes bancos multinacionales, es de desear que paulatinamente se avance hacia una mayor transparencia, máxime considerando el papel que a este elemento le ha dado Basilea. Esta es quizá el área donde se podría avanzar más fácilmente hacia un mayor y más amplio paquete de información pública de los bancos, en especial de aquellos que tienen una mayor participación de mercado y por lo tanto, sus prácticas de GC tienen una mayor relevancia.

7.7. Dentro del capítulo de información y reportes financieros del ITD, la información brindada es casi nula excepto en el ítem correspondiente a la evolución de las principales variables económico-financieras. En cuanto a la estructura de propiedad, las entidades están obligadas a informar al público respecto de aquellas personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente participen en el 10% o más del capital social o bien posean, por cualquier título, participaciones que les otorguen los votos necesarios para formar la voluntad social o ejercer una influencia dominante. Otro aspecto relevante en relación al potencial conflicto accionista controlante-accionista minoritario es el referido a la política de remuneraciones del directorio y la alta gerencia, puestos que son generalmente ocupados por personas vinculadas al accionista controlante. En este punto nuevamente la información brindada por las entidades locales es muy escasa. Corresponde aclarar en este sentido que en el caso de los bancos públicos surge que la política de remuneraciones es establecida por el Poder Ejecutivo directamente o a través del Presupuesto.

7.8. El componente contractual del GC también presenta importantes déficits en el caso de los bancos en Argentina. El estudio llevado a cabo muestra la falta de códigos de conducta o ética para los directores y primera línea gerencial, así como de documentos sobre prácticas internas de GC y de códigos de conducta. La elaboración y adopción de parámetros voluntarios por parte de las entidades bancarias permitiría a estas internalizar en la organización las mejores prácticas de forma de limitar, y potencialmente identificar tempranamente, conductas y situaciones que pongan en riesgo a la organización. Simultáneamente, actuaría complementariamente a la tarea de supervisión llevada a cabo por el BCRA. Una excepción a esto es el Código de Buenas Prácticas Bancarias dirigido

⁶¹ El cierre y liquidación de entidades de los últimos años como consecuencia de operaciones con partes relacionadas (generalmente empresas off-shore) corroboran lo anterior. Asimismo, podría existir un perjuicio adicional al resto del sistema no solo en términos reputacionales sino también como consecuencia de su potencial involucramiento en el salvataje de la entidad en problemas.

a aumentar la protección del consumidor bancario. En esta área, es importante resaltar el rol que las asociaciones bancarias pueden tener, tal como ha sido la experiencia del Código de Prácticas Bancarias.

7.9. Como fuera mencionado, las particularidades del negocio bancario implican un funcionamiento incompleto de la disciplina de mercado. En Argentina, esto se ve agravado por la vigencia de la suspensión –originada en el año 2002- de la evaluación de las entidades financieras por parte de las calificadoras de riesgo y la derogación de la obligatoriedad de emisión y colocación de títulos de deuda en mercados públicos por parte de las entidades⁶². Esto se ve parcialmente atenuado por la existencia de un régimen de calificación de los depósitos en aquellas entidades que desean recibir fondos que integran el patrimonio administrado por los fondos de pensiones (AFIPs). Este régimen es de adopción voluntaria por parte de las entidades, y además el dictamen de calificación y su resultado no son públicamente divulgados por el organismo regulador⁶³. Dado que las AFIP son hoy el principal inversor institucional, el rol que éstas pueden tener para aumentar la disciplina de mercado es importante. Así, la difusión de las entidades financieras habilitadas a recibir depósitos y sus calificaciones podrían ayudar a una mayor difusión de información relevante en el mercado.

7.10. En el caso particular de los bancos públicos, aún cuando se ha realizado un análisis preliminar que será complementado en estudios posteriores, se observa que los mismos gozan de determinados privilegios frente al resto de la banca en términos de regulación y supervisión, lo que crea una ventaja competitiva respecto a los bancos privados y desalienta la búsqueda de mejores estándares de GC. Estas distorsiones se ven agravadas por la ausencia de criterios claros para separar aquellas transacciones realizadas por el banco con un puro sentido comercial de aquellas que incorporan un componente social sujeto a subsidios, aspecto éste último que es la causa que justifica su existencia.

7.11. En cuanto a los directorios de los bancos públicos analizados, se observan bajos estándares en relación a los requisitos de idoneidad técnica necesarios para conformar los mismos. A esto se suma la escasa participación reservada a los órganos legislativos en cuanto a la conformación de los directorios, en particular respecto de su remoción, la cual queda generalmente sujeta a decisiones directas del Poder Ejecutivo. Esto implicaría una fuerte dependencia de los directores a la discrecionalidad de los funcionarios, lo que no se condeciría con el objetivo de estas entidades ya que estarían sujetas a presiones políticas, transformándose en instrumentos del gobierno y no del Estado. Esto se ve agravado por el hecho de que los mandatos de los directores tienen duraciones coincidentes con las del Poder Ejecutivo, siendo esto más notorio en uno de los casos relevados. En el caso particular de uno de los bancos, se establece que los diversos sectores del quehacer económico deben estar representados en el directorio de la entidad. Este requisito resulta particularmente llamativo teniendo en cuenta que dichos sectores (agro, industria, etc) son generalmente los deudores del banco lo que podría generar importantes conflictos de intereses, en particular al momento de definir la política crediticia de la entidad. Asimismo, la política de remuneraciones del directorio no pudo ser relevada, estando la misma bajo la órbita del

⁶² Comunicación A-3601 (Mayo 2002) y Comunicación A-3498 (Marzo 2002) del BCRA, respectivamente.

⁶³ La calificación de las entidades corresponde al BCRA según la ley 24.241, sin embargo dicha entidad delegó la función en las sociedades calificadoras de riesgo autorizadas a funcionar por la CNV y admitidas por el BCRA.

Poder Ejecutivo o definida en el presupuesto. En relación a la alta gerencia, es llamativa la omisión de requisitos de idoneidad técnica para dichos puestos en uno de los casos analizados.

7.12. En relación a los controles internos y externos, se observa que los bancos públicos en general están sujetos a los controles propios de cualquier otro organismo público con el agregado de auditores externos del sector privado, aunque en el caso de los bancos públicos nacionales se encuentran exceptuados del cumplimiento de la Resolución N° 37/06 de la SIGEN.⁶⁴ Respecto de los controles internos, resalta la situación en un banco analizado donde no se establece la existencia de un síndico. Siendo todos los bancos públicos analizados entidades autárquicas con autonomía presupuestaria y administrativa, de la información relevada no se desprende la necesidad de aprobación ni del presupuesto de ingresos y gastos de la entidad, ni de la memoria y balances de la misma por parte de otros organismos ni de la revisión de lo actuado por parte de otras instancias administrativas; solamente se procede a informar a otros organismos en relación a dichos ítems. Asimismo, la calidad y cantidad de información pública suministrada por las entidades es escasa aún en comparación con el resto de las entidades bancarias. No se dispone de las actividades del directorio ni del detalle de la actividad de los síndicos, así como tampoco existe información pública respecto de los procesos de nominación y/o remoción de los directores. Por su parte, no se han encontrado las políticas de las agencias públicas que cumplan el rol de accionista de las entidades financieras, en particular en aquellos casos en los que el Estado (sea nacional o provincial) no posee el 100% de las acciones.⁶⁵ Es así que no se dispone de una política clara respecto de las estrategias a ser seguidas por las entidades ni de cómo se subsanarán desvíos en relación a los objetivos propuestos en sus cartas orgánicas.

7.13. En lo que hace a la regulación específica relativa al control interno de las entidades, administración de riesgos y auditorías internas y externas, la situación de los bancos locales no parece estar muy alejada de los estándares internacionales. Existe si una diferencia substancial entre aquellas entidades que por ser extranjeras o cotizar valores en el exterior están sujetas a estándares más altos de control (ej. SOX 404) y aquellas que no lo están. Sin perjuicio de ello, vimos que muchos de los bancos locales efectúan algún proceso de evaluación de sus sistemas de control interno por aplicación de las normas internacionales y otros no por no ser ello requerido bajo las normas locales, siendo recomendable que las entidades de mayor importancia en el sistema puedan ir convergiendo en la aplicación de estándares similares. No se les exige a los bancos locales la existencia de una mecanismo de denuncias anónimas, pese a que tal mecanismo es fácil de implementación cuando existe un comité de auditoría independiente. La aplicación de una función de cumplimiento adecuada e independiente aparece como una de las partes más débiles, –aunque no se obtuvo evidencia concreta al respecto por la baja tasa de respuesta obtenida en la encuesta–, siendo la principal razón que no exista una regulación específica sobre este asunto. Respecto de la administración de riesgos, el mayor desafío aparece en la implementación de la evaluación del riesgo operativo. Por otra parte, las normas mínimas de auditoría son lo suficientemente estrictas, incluyendo la

⁶⁴ Como fuera mencionado, esta norma solo aplica a empresas propiedad del Estado Nacional no teniendo jurisdicción sobre las empresas provinciales o municipales.

⁶⁵ En algunos casos, dicho rol queda en la órbita de un Ministerio de Economía, Secretaría de Finanzas u organismo similar.

potestad del regulador a imponerles sanciones a los auditores externos por el incumplimiento de las normas contables. Quizá algunas normas internacionales, como la formulación de reglas de certificación por parte de la Gerencia respecto de la adecuación de la preparación de los estados financieros y de los sistemas de control interno y de otros mecanismos como el de denuncias anónimas son reglas que deberían evaluarse para su incorporación en la regulación local.

7.14. Respecto de los clientes, en el ámbito financiero lo que mayormente se requiere son políticas de transparencia, seriedad en las contrataciones, así como el establecimiento de mecanismos de resolución de controversias que aumenten la confianza de los usuarios de la entidad. Otro de los ejes principales del establecimiento de una estructura de responsabilidad hacia la sociedad para las entidades de intermediación financiera es el reconocimiento de la transparencia, seguridad y respeto a los derechos que los usuarios de sus servicios poseen, es decir, el establecimiento de una estructura de protección de los usuarios de los servicios de la entidad. Esta protección ha sido considerada últimamente como uno de los pilares básicos de los mercados financieros eficientes. Ha sido por ello que, no obstante la creación de los esquemas de protección al usuario desde inicios del siglo XX, en las últimas dos décadas el mercado ha reconocido su importancia y se han producido verdaderas transformaciones que han propulsado éste marco de protección a la clientela bancaria. En éste mismo sentido, uno de los más recientes estudios, el informe del grupo de expertos FIN-USE de la Comisión de Mercados Internos de la Comisión Europea, ha recomendado que para poder lograr un mejor desarrollo del sistema financiero, es necesario tener en cuenta la protección de los usuarios así como el establecimiento de normas de GC para la protección de los demás actores relacionados con las entidades de intermediación financiera.⁶⁶ En consecuencia, es evidente que una de las esferas que el establecimiento de un buen esquema de GC amerita abarcar eficientes y justas políticas sobre protección del cliente bancario. El Código de Buenas Prácticas Bancarias y el Régimen Informativo de Transparencia son dos ejemplos que van en el sentido descrito y que responden tanto a la regulación estatal como a la adopción voluntaria por parte de las entidades, demostrando que ambos enfoques pueden y deberían actuar complementariamente.

7.15. Finalmente, no existe ningún incentivo a motivar el rol de la banca como agente de monitoreo del GC de los principales riesgos corporativos. Ello introduciría un incentivo adecuada por parte de los prestatarios corporativos – muchos de los cuales son empresas cerradas con muy bajos niveles de GC- y ciertamente ayudaría a reducir y mejorar los riesgos de crédito del sistema. La evaluación de tal aspecto debería servir como un incentivo por parte de los tomadores de crédito corporativo, sea para aumentar la capacidad de tomar crédito como en un menor costo financiero. El otorgamiento de ciertas franquicias regulatorias podrían evaluarse para obtener tal resultado.

⁶⁶ Informe: “Financial Service, Consumers and small business: a user perspective”. Presentado por el FIN USE Forum a la Comisión de Mercados.

8. Recomendaciones y sugerencias de política

8.1. En base al diagnóstico anterior, surge el siguiente conjunto de recomendaciones y sugerencias de política, las cuales han sido enriquecidas por los debates generados en el marco del primer Seminario Regional sobre “Gobierno Corporativo, Responsabilidad Social y Transparencia” y de la primera Mesa Redonda sobre “Gobierno Corporativo de las Entidades Bancarias” desarrollados en octubre de 2005 y marzo de 2006 respectivamente. Asimismo, las recomendaciones expuestas se enmarcan en el enfoque predominante a nivel internacional, que enfatiza la necesidad de facilitar el acceso a la información relevante de las entidades por parte de los incumbentes (depositantes, tenedores de bonos, accionistas, reguladores, etc.), de forma de fomentar los mecanismos disciplinadores de mercado y del supervisor (Levine 2003). En lo que respecta a los bancos públicos, se han tomado en cuenta, a los fines de las recomendaciones de política, los lineamientos de la OECD sobre GC de las empresas públicas (Organization for Economic Co-operation and Development 2005). Muchas de las recomendaciones pueden ser implementadas en el marco del “GC contractual”, y aquí el rol de las propias entidades y de las asociaciones es de la mayor importancia, mientras que otras, por su naturaleza, son convenientes implementarlas en una norma legal o regulación del BCRA.

8.2 Como en todas las áreas de la regulación pública, es importante considerar en el diseño regulatorio la relación entre los costos regulatorios y los beneficios esperados. Esto es particularmente importante en mercados en desarrollo donde no es razonable incorporar regulaciones propias de mercados más desarrollados. Una recomendación prudente es que en una primera etapa se le den prioridad a los mecanismos de “autorregulación” de tipo voluntario o bajo el sistema de “cumplir o explicar” (“*comply or explain rule*”) con el objetivo de reducir los costos regulatorios pero incentivar los mecanismos de disciplina de mercado asegurando una mayor transparencia y deber de información al mercado por parte de las entidades financieras respecto a sus prácticas de GC. Esto tiene la ventaja de que es el propio mercado el que evalúa y pondera las prácticas de GC a la vez que crea un entorno competitivo adecuado para que las entidades traten de diferenciarse positivamente frente a sus inversores e incumbentes (“*race to the top*”). Esto a su vez es consistente con Basilea II que intenta fortalecer los mecanismos de información, transparencia y disciplina de mercado. Aquí corresponde recalcar que el sistema bancario argentino se encuentra aún en proceso de consolidación luego de la crisis de 2001-2002 y que existen asimetrías entre las entidades respecto de la exposición contable de cuestiones derivadas de dicha crisis. Por ello, y como fuera explicado anteriormente, aún cuando la difusión de información por parte de las entidades es deseable en términos de transparencia y disciplina de mercado, la adopción de estándares más elevados en este aspecto debería tener en cuenta este factor. Las recomendaciones sugeridas en este documento deberían establecerse gradualmente en la medida que el sector bancario complete el proceso de normalización y así la disciplina de mercado pudiera funcionar en forma más efectiva.

8.3. Asimismo, es importante que la regulación tome en cuenta el tamaño del banco, dado que el riesgo que importan las malas prácticas para el sistema es directamente proporcional a la participación que esa entidad tiene en el mercado, y por lo tanto, no es razonable que las entidades de menor tamaño deban cumplir iguales

requisitos que las más grandes. Por su parte, es importante diferenciar la existencia de las distintas formas organizativas, ya que no es lo mismo las sociedades de capital (inclusive entre abiertas y cerradas) que las entidades constituidas como mutuales o cooperativas o las entidades públicas. Finalmente, es importante entender que una buena regulación deba necesariamente adaptarse a la cultura corporativa de la respectiva jurisdicción y ser consistente con las regulaciones y normas legales corporativas (leyes de sociedades, etc.) a fin de que la misma no resulte ajena al sistema institucional vigente.

8.4. En vista de que los bancos locales individualmente no perciben claros incentivos a mejorar voluntariamente su GC, es aconsejable que las asociaciones bancarias y el BCRA lideren el proceso. Un primer paso en esta dirección sería la emisión de un documento que resuma los principios de mejores prácticas en materia de GC –sobre la base de la experiencia internacional, aunque con los ajustes que amerite el mercado doméstico-, el cual no debería necesariamente ser vinculante en el futuro cercano. Sin embargo, la difusión de estos lineamientos contribuiría a crear conciencia sobre la relevancia del tema entre el público y los propios bancos, en particular aquellos interesados en ganar participación de mercado. Por otra parte, la transparencia informativa sustentaría el propio régimen de supervisión del BCRA, más allá de los controles contables y de auditoría practicados hasta el momento. Por último, el paulatino fortalecimiento del GC facilitaría la convergencia a los criterios emanados por el Comité de Basilea en los últimos años y a los cuales eventualmente se adecuarían los bancos locales.

8.5. Una segunda iniciativa podría consistir en fomentar la adopción de códigos de conducta y ética, precisando los deberes de diligencia y lealtad de los principales directivos bancarios, de forma de asegurar un adecuado ambiente de control en las organizaciones bancarias. Un esquema de cierta indulgencia con los deberes de diligencia, la ponderación favorable de haber actuado en forma informada y conforme a un proceso adecuado, así como reglas de cierta discrecionalidad en el ámbito de decisiones de negocio (*business judgement rule*) podrían adoptarse a la hora de aplicar el régimen de sanciones. De igual forma, los directores deberían ser imputados de responsabilidad de manera subjetiva, y en tal sentido, debería considerarse y ponderarse el hecho de ser director externo y no ejecutivo, en contraste con el director ejecutivo, que se presume, actúa en base a una información más completa. Los deberes de lealtad por otra parte, deberían ser concretizados con precisión y extendidos a favor de los depositantes, y los desvíos, así como las actuaciones dolosas, deberían ser las más fuertemente sancionadas. En todas estas iniciativas, el rol de las asociaciones bancarias y de los bancos debería ser central, mientras que el rol del regulador debería ser el de facilitador y/o coordinador de tales iniciativas.

8.6. Los potenciales riesgos sistémicos derivados de situaciones de stress de las entidades de mayor tamaño deberían implicar la adopción de estándares más elevados de gobierno corporativo por parte de estas. En este sentido, debe considerarse que en las entidades más transparentes, con mejores estándares de GC y que son monitoreadas y evaluadas por inversores y agencias calificadoras de riesgo, no solo se promovería la disciplina de mercado permitiendo a las entidades el acceso a condiciones de financiamiento más benignas sino que también se facilitaría la tarea del organismo supervisor, todo lo cual redundaría en un sistema financiero más estable. Una propuesta en este sentido sería el establecimiento de requisitos crecientes de transparencia y difusión de

información referida por ejemplo al funcionamiento del directorio y sus comités, de la estructura de propiedad, a transacciones con partes relacionadas, a sus procesos de control interno, a los riesgos que enfrenta (identificación, medición y administración), etc. a medida que la entidad aumenta su participación en el sistema. Idealmente, el regulador podría evaluar la conveniencia de que, en determinado estadio, las entidades deban someterse a la calificación de las agencias especializadas. En este punto, podría evaluarse la conveniencia de que el regulador haga públicos los dictámenes y calificaciones de los depósitos a plazo de aquellas entidades que ingresan al régimen que les permite captar recursos de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones. De esta manera se mejoraría la calidad de la información públicamente disponible con el fin último de promover una mejor disciplina de mercado.

8.7. Asimismo, en estadios superiores de riesgo sistémico el regulador podría requerir a las entidades incorporarse al régimen de oferta pública a través de la emisión de deuda y, en una instancia superior, abriendo su capital social. Es así que sería oportuno evaluar, en el caso de las entidades más grandes, la conveniencia de reimplantar la obligación de emitir deuda, aunque en este caso la norma debería ser mejorada y la reducida dimensión del mercado de capitales siempre actúa como un claro factor limitante. Un esquema similar al propuesto se aplica en Canadá donde aquellos bancos que alcanzan una cierta participación en el sistema deben cotizar públicamente sus acciones. En este punto debe notarse que en el caso de los bancos públicos se sugiere que, de alcanzar determinada participación en el sistema que implicara la apertura de su capital, esta se podría limitar de forma que el Estado conservaría la mayoría accionaria de la entidad. En este caso, la experiencia brasileña al respecto es ilustrativa, donde por ejemplo el Banco do Brasil tiene mayoría accionaria estatal y simultáneamente cotiza sus acciones en los mercados públicos.

8.8. En cuanto a los directorios, deberían adoptarse medidas que ayuden a revitalizar el rol fundamental que tiene dicho órgano. Así, la facultad del regulador de poder asistir y opinar en las sesiones de dicho órgano debería ser considerada en una futura reforma legal y las normas sobre idoneidad deberían ser revisadas para hacerlas más operativas, incluyendo una evaluación periódica al respecto, como por ejemplo, la acreditación de que éstos reciben un entrenamiento y capacitación adecuados en temas de su incumbencia. En general, todas las medidas que promuevan la formalización del funcionamiento del órgano (ej. adopción de reglamentos de gestión; existencia de una agenda anual del directorio; evaluación de *performance* de los miembros; informes de gestión de los comités y memorias más completas; etc.) y que otorguen mayor transparencia al mercado sobre el funcionamiento del órgano deberían ser consideradas. La composición de los directorios, en especial la relación entre directores externos (incluyendo en esta categoría a los “independientes”) y directores ejecutivos, es muy importante para que exista un directorio con “juicio independiente”. Y ello es fundamental en comités claves, como el de auditoría, donde la totalidad de sus miembros deberían ser externos y al menos dos deberían calificar como “independientes”, de los cuales al menos uno debería ser un “experto financiero”, en los términos exigidos para las empresas bajo SOX, tal como es la práctica hoy en casi todos los países desarrollados. También, se propone establecer ciertas limitaciones a la participación de un individuo en el directorio de un número excesivo de



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

entidades, atento a la complejidad y dedicación requerida para el cabal cumplimiento de sus tareas y los potenciales conflictos de interés que pudieran surgir. En similar sentido, debería limitarse la participación de los síndicos en varias entidades y debería exigirse que la mayoría de los miembros del órgano de fiscalización sean independientes y no tengan relación con el auditor externo ni con los asesores legales de la entidad.

8.9. A los efectos de promover una adecuada protección de los depositantes y de los accionistas minoritarios, deberían establecerse normas que obliguen a un mayor nivel de difusión de información por parte de las entidades bancarias, aún en el caso de que las mismas no coticen en mercados públicos. Como fuera mencionado, la difusión de información relevante, confiable y oportuna es un requisito ineludible para fortalecer el sistema bancario, además de constituir una recomendación fundamental de Basilea II. El BCRA debería evaluar un conjunto de información pública relevante que las entidades deberían emitir y difundir en el mercado, por ejemplo, como un documento complementario de las memorias a sus estados contables anuales, y en la forma de un Informe Anual de Gobierno Corporativo. También las reuniones de socios y/o de asociados deberían ser adecuadamente publicadas y notificadas cuando existen accionistas minoritarios y una cantidad de asociados –caso de las cooperativas- que sea significativo. Asimismo, deberían hacerse explícitas las políticas de remuneraciones de directores y alta gerencia, ya que, dada la estructura de propiedad de la banca en Argentina, dichos gastos podrían ser utilizados por los accionistas controlantes que ocupan dichos cargos como mecanismo de expropiación, no solo de derechos de los accionistas minoritarios, sino también perjudicando a depositantes y prestatarios al afectar el margen de intermediación. Se considera que estas y otras medidas de difusión de información –que los bancos ya proveen al BCRA- tendrían un impacto apreciable para una mayor concientización acerca del GC y permitirían iniciar una convergencia gradual a las mejores prácticas internacionales. Todavía mas importante, al tratarse de información que ya se produce para el regulador, es altamente improbable que esta mayor transparencia lesione la competitividad o incremente los costos de las entidades. Por el contrario, es posible que tenga un efecto benéfico, en términos de volumen de negocios y costos de fondeo, para aquellas que muestren mejores estándares de calidad en GC.

8.10. En relación al fortalecimiento de los mecanismos de control interno de las entidades, en especial a las áreas responsables del control interno, la administración de riesgos y la función de cumplimiento, sería recomendable que las entidades que no cumplan con los estándares internacionales y tengan un tamaño relevante, vayan convergiendo hacia prácticas similares a las internacionales. Ello debería ser gradual y en plazos razonables, y tales políticas deberían tener como responsables a las máximas autoridades de la organización, comenzando por sus Directorios. Ciertas reglas como la exigencia de certificaciones gerenciales de estados financieros y mecanismos de denuncias anónimas podrían implementarse rápidamente y con un bajo costo regulatorio. Otras, como los procesos de certificación de la adecuación de los sistemas de control interno (SOX 404) deberían ser graduales, por su alto costo que, tal como fuera mencionado, han comenzado a ser puestos en discusión en EEUU. En relación a las políticas de contabilidad, rol de los auditores externos, síndicos y comités de auditoría, las normas ya han introducido cambios significativos como el “comité de auditoría”, aunque su regulación no sigue los

estándares internacionales. En cambio, sí parecen estar en línea con dichos estándares las normas sobre auditores externos. La contribución de los síndicos en éste sentido es poca debido a la ausencia de requisitos de independencia que ésta tiene. En relación a la función de cumplimiento no hay regulación específica, y en tal sentido, dicha función aparece como la más debilitada en el sistema de control interno.

8.11. Para mejorar la gobernanza mixta, los bancos públicos deberían atender no sólo a los temas que involucran al banco con el sector privado, sino también aquellos en los que está condicionado por el sector público. En este último campo de análisis, la gobernanza del banco oficial tiene que transformar la inserción del principio de subsidiariedad dentro de un marco que asegure transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en términos del origen y aplicación de los recursos destinados al cumplimiento de su rol social. Esto conducirá a una separación de tareas, de roles, y en última instancia, de portafolios, puesto que el banco comercial sería sólo un administrador del portafolio dedicado a la subsidiariedad, que se financia independientemente del banco, idealmente por vía presupuestaria, propuesta ésta desarrollada por Apreda (2006). Además de los beneficios en términos de transparencia fiscal, este esquema permitiría contar con herramientas objetivas para una mejor evaluación del desempeño de los directorios y alta gerencia de los bancos públicos, contribuyendo así a una mayor independencia de los mismos del poder político al disminuir el grado de discrecionalidad en su nombramiento.

8.12. Asimismo, en el caso de los bancos públicos se recomienda que el órgano legislativo de la jurisdicción involucrada tenga una importante participación en la selección y remoción de los directores de las entidades. Se recomienda que los mismos tengan mandatos no coincidentes con los períodos de gobierno, de forma de dotar a los mismos de la mayor autonomía posible en el ejercicio de sus deberes y en la consecución de los objetivos impuestos en las cartas orgánicas de las entidades, teniendo una visión de mediano y largo plazo no sujeta a los vaivenes políticos. Para limitar la influencia del poder político en la designación de directores se podría convocar a un comité de selección para que confeccione una terna de candidatos idóneos de la cual el poder ejecutivo seleccionará una persona para ser evaluada por el órgano legislativo. El comité de selección —elegido por el poder ejecutivo— estaría compuesto por representantes de asociaciones profesionales, facultades y academias de ciencias económicas. Un procedimiento similar es utilizado por el *Canada Pension Plan Investment Board* (MacNaughton, 2004). Esta mayor autonomía debería ser complementada por una mayor responsabilidad en cuanto al desempeño de la entidad por su directorio y gerencia, lo cual requiere un régimen de información confiable y oportuno. Asimismo, el directorio debería tener mayor control por parte de la legislatura en cuanto a la evolución y resultados de los negocios del banco. Deberían reforzarse los requisitos de idoneidad en materia económica-financiera que deben cumplir los directores y gerentes.

8.13. La competencia entre la banca pública y privada no sólo traería aparejados los beneficios comúnmente citados (mayor eficiencia de las entidades, adopción de moderna tecnología y procesos, etc.) sino que también se convertiría en una herramienta adicional al momento de evaluar el desempeño de los directivos de las entidades públicas. Con el fin de nivelar las condiciones de competencia con la banca privada, deberían despejarse las ambigüedades legales acerca del poder regulatorio del BCRA sobre los bancos públicos. En este sentido, y para

evitar profundizar las asimetrías legales ya existentes entre bancos estatales y privados que delinear un ambiente de competencia desventajosa para estos últimos, cualquier regulación orientada a la mejora de la calidad del GC de las entidades bancarias debiera aplicarse indistintamente del origen del capital de la entidad. Asimismo, sería recomendable que previamente se mejoraran sustancialmente la calidad de la información, transparencia e independencia política y evaluación de desempeño de los directores y gerentes de la banca pública, de forma de aproximarse a los estándares vigentes en la banca privada, según surge de las mediciones del ITD realizada por el CEF.

8.14. Finalmente, el BCRA debería promover el rol de las entidades financieras como agentes de monitoreo de sus principales riesgos corporativos. Así la formulación de un criterio de evaluación sobre las prácticas de GC de los tomadores de crédito generaría los incentivos adecuados y ayudaría a mejorar la evaluación crediticia de los riesgos corporativos. Por ejemplo, esto podría lograrse a través de la imposición de una escala gradual de menores requisitos de capital por riesgo de crédito cuando el prestatario cumpla con determinados estándares de gobierno corporativo. De esta forma la entidad financiera internalizaría los beneficios derivados de una mejora en la calidad de su cartera crediticia.

9. Bibliografía

Abrams, R. y Taylor, M. (2000), "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision". IMF Working Paper 00/213.

Adams y Mehran (2003), "Is Corporate Governance Different for Bank Holding Companies?". FRBNY Economic Policy Review 9, 123-142.

Apreda, R. (2005), "The Subsidiarity Principle and the Negative Spread. A Case in Point for the Governance of State-owned Banks". Documento de Trabajo N° 308, Universidad del CEMA.

Apreda, R. (2006), "Subsidiarity Portfolios and Separation Compacts to Enhance the Governance of State-Owned Banks". Documento de Trabajo N° 317, Universidad del CEMA.

Banco Internacional de Pagos (1995), "The Supervision of Financial Conglomerates", Basel Committee on Banking Supervision.

Banco Internacional de Pagos (1998a), “Enhancing Bank Transparency”, Basel Committee on Banking Supervision.

Banco Internacional de Pagos (1998b), “Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations”, Basel Committee on Banking Supervision.

Banco Internacional de Pagos (1999), “Principles for the Management of Credit Risk”, Consultative Paper del Basel Committee on Banking Supervision.

Banco Internacional de Pagos (2003), “Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk”, Basel Committee on Banking Supervisión.

Banco Internacional de Pagos (2004), “Principles for the Management and Supervisión of Interest Rate Risk”, Basel Committee on Banking Supervision.

Banco Internacional de Pagos (2005), “Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations”, Basel Committee on Banking Supervision, Consultative Document.

Banco Internacional de Pagos (2006), “Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations”, Basel Committee on Banking Supervision.

Baumann, U. y Nier, E. (2004), “Disclosure, Volatility and Transparency: an Empirical Investigation into the Value of Bank Disclosure”. FRBNY Economic Policy Review 10, 31-45.

Caprio, G., Leaven, L. y Levine, R. (2004) “Governance and Bank Valuation”. World Bank Policy Research Working Paper 3202.

Carmichael, J. (2002), “Public Sector Governance and the Financial Sector”. En R. Litan, M. Pomerleano y V. Sundararajan (eds.), “Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors”. Brookings Institution Press.

Carmichael, J. y Palacios, R. (2004), “A Framework for Public Pension Fund Management”. En Musalem y Palacios (2004).

Carmichael, J., Fleming, A. y Llewellyn, D. (2004) eds., “Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs”. World Bank Institute.

Centro para la Estabilidad Financiera (2005a), “El Gobierno Corporativo en Argentina”. Nota de Política N° 5.

Centro para la Estabilidad Financiera (2005b), “Cooperativas Financieras en Argentina”. Nota de Política N° 4.

Cerutti, E., Dell’Aricia, G. y Martínez Pería, S. (2005), “How Banks Go Abroad: Branches or Subsidiaries?”. World Bank Policy Research Working Paper 2753.

Champaud, C. (1969), “Los métodos de agrupación de las sociedades”. Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones.

Commonwealth Association for Corporate Governance (2000), “Corporate Governance in the Financial Sector”.

Consejo Coordinador Empresarial (2000), “Código de Mejores Prácticas Corporativas”. México.

Demirgüç-Kunt, A. y Huizinga, H. (2004), “Market Discipline and Deposit Insurance”. Journal of Monetary Economics 51, 375-399.

Elosegui, P., Pozzo, H. y Sangiácomo, M. (2005), “Argentina: El Efecto de la Crisis sobre la Estructura de Financiamiento de Empresas de Oferta Pública”. Documento de Trabajo N° 9, Centro para la Estabilidad Financiera

Estanislao, J. (2004), “Preliminary Scorecard on Corporate Governance Reform in the Banking Sector”. Presentado en la III Conferencia Anual de Finanzas de la PECC.

Herring, R. y Santomero, A. (1990), “The Corporate Structure of Financial Conglomerates”. Journal of Financial Services Research.

Hess, D. e Impavido, G. (2004), “Governance of Public Pension Funds: Lessons from Corporate Governance and International Evidence”. En Musalem y Palacios (2004).

Investment and Financial Services Association Limited (2002), “Corporate Governance: A Guide for Funds Managers and Corporations”, Australia.

La Porta, R., López-de-Silanes, F. y Shleifer, A (2000), “Government Ownership of Banks”. Harvard University KSG Working Paper 01-016.

Levine, R. (2003), "The Corporate Governance of Banks: A concise discussion of concepts and evidence". Discussion Paper No.3, Global Corporate Governance Forum.

Levy Yeyati, E., Martínez Pería, M. y Schmukler, S. (2004a), "Market Discipline under Systemic Risk: Evidence from Bank Runs in Emerging Economies". Documento de Trabajo 02/2004, Centro de Investigación en Finanzas de la Universidad Torcuato Di Tella.

Levy Yeyati, E., Micco, A. y Panizza, U (2004b), "Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-owned and Development Banks". Banco Inter-Americano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Luna Martínez, J. y Rose, T. (2003), "International Survey of Integrated Financial Sector Supervision". World Bank Policy Research Working Paper 3096.

MacNaughton, J. (2004), "The Canadian Experience on Governance, Accountability and Investment". En Musalem y Palacios (2004).

Macey J. y M. O'Hara (2003), "The Corporate Governance of Banks", Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review.

Maher, A. (2004), "Transparency and Accountability of Public Pension Funds". En Musalem y Palacios (2004).

Marasca, R., Figueroa, M., Stefanelli, D., e Indri, A. (2003), "Basilea II: Hacia un nuevo esquema de medición de riesgos". Banco Central de la República Argentina, Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, Gerencia de Análisis del Sistema.

Martínez Pería, S. y Schmukler, S. (2001), "Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior? Market Discipline, Deposit Insurance and Banking Crises". Journal of Finance 56, 1029-1051.

Monetary Authority of Singapore (2003), "Corporate Governance: Consultation on Guidelines and Regulations". Singapur

Musalem, A. y Palacios, R. (2004), eds. "Public Pension Fund Management. Governance, Accountability and Investment Policies". The World Bank.

Office of the Comptroller of the Currency (1988), “Bank Failure: An Evaluation of the Factors Contributing to the Failure of National Banks”, EEUU.

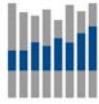
Office of the Superintendent of Financial Institutions (2003), “Corporate Governance Guideline”, Canadá.

Organization for Economic Co-operation and Development (2002), “Revised Guidelines for Pension Fund Governance”.

Organization for Economic Co-operation and Development (2005), “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises”.

Pacific Economic Cooperation Council (2001), “Guidelines for Good Corporate Governance Practices”

Standard and Poors (2002), “Transparency and disclosure: Overview of Methodology and Study Results- United Status”, Setting the standard.



Anexo I. Basilea II: transparencia y disciplina de mercado. Esquema de divulgación de información

CONCEPTO	INFORMACIÓN CUALITATIVA	INFORMACIÓN CUANTITATIVA
Ámbito de Aplicación (Cuadro 1)	Nombre de la entidad societaria superior del grupo a la que se aplica el Acuerdo.	Monto agregado de capital excedente de las filiales de seguro.
	Resumen de las diferencias en el método de consolidación para fines contables y regulatorios, incluyendo el nombre de las entidades cuya consolidación es total, proporcional, tengan un tratamiento de deducción y de las cuales se reconoce su capital excedente y de las entidades que no estén consolidadas ni deducidas (cuando la inversión se pondera por riesgo).	Monto agregado de las deficiencias de capital en todas las filiales (con sus respectivos nombres) no incluidas en la consolidación.
	Restricciones a la transferencia de fondos o capital regulador dentro del grupo consolidado.	Monto agregado de las participaciones totales de la sociedad en empresas de seguros que se encuentren ponderadas por riesgo en lugar de deducidas del capital o sometidas a un método alternativo a nivel de grupo, incluyendo: nombre, país de constitución o residencia, proporción de los intereses de propiedad (o derecho de voto). Se deberá indicar el impacto cuantitativo sobre el capital que tiene la utilización del actual método respecto frente a la deducción del capital o del método alternativo a nivel de grupo.
Estructura del Capital (Cuadro 2)	Información resumida sobre los términos y condiciones de las principales características de todos los instrumentos de capital, especialmente los innovadores, complejos o híbridos.	Monto y composición del capital básico (Tier 1)
		Monto de capital complementario (Tier 2) y Tier 3
		Activos deducidos del capital básico y complementario
		Capital admisible total
Suficiencia de Capital (Cuadro 3)	Síntesis de la metodología que utiliza el banco para evaluar la suficiencia del capital para cubrir sus operaciones presentes y futuras.	Exigencia de capital por riesgo: i) crédito, separando las carteras sujetas al método estándar, IRB y titulaciones ii) accionario iii) de mercado iv) operativo
		Coefficientes de capital total y básico: i) para el grupo consolidado y ii) para las entidades significativas
Riesgo de Crédito General (Cuadro 4)	Debe incluir: i) definición a los efectos contables de préstamo en mora y en situación irregular ii) método de contabilización de provisiones iii) discusión de la política de gestión del riesgo de crédito de la entidad	Importe total y promedio de las exposiciones brutas sujetas al riesgo de crédito. Apertura por tipo de exposición.
		Apertura de la cartera según: principales tipos de exposiciones crediticias, distribución geográfica, sector económico, tipo de contraparte y plazo de vencimiento residual
		Para las principales industrias y tipos de contrapartes: i) monto de la cartera en mora y en situación irregular ii) franquicias generales y específicas iii) penalidades para las franquicias específicas y países a pérdida durante el periodo
		Préstamos en mora y en situación irregular discriminados por sectores económicos, tipos de contraparte y distribución por contraparte. Monto de préstamos en mora y situación irregular, provisiones específicas y generales y cancelaciones de deuda durante el periodo.
		Conciliación de las variaciones en las franquicias para los préstamos en situación irregular.

Anexo II. Medición del riesgo operativo⁶⁷

1. Método del Indicador Básico

Los bancos que opten por aplicar el Método del Indicador Básico deberán cubrir el riesgo operativo con un capital equivalente a un porcentaje fijo, denominado alfa, de los ingresos brutos promedio de los tres últimos años. Este requerimiento de capital puede expresarse del siguiente modo:

$$KBIA = GI \times a$$

Donde,

KBIA = requerimiento de capital en el Método del Indicador Básico.

GI = ingresos brutos promedio de los tres últimos años.

a = 15% , parámetro definido por el Comité de Basilea.

Se define como ingreso bruto a los ingresos netos por intereses más otros ingresos netos distintos de intereses. Esta definición se refiere a que los ingresos sean brutos de cualquier provisión (por ejemplo, por intereses impagos) y que excluya los beneficios o las pérdidas provenientes de la venta de valores de la cartera de inversión o las partidas extraordinarias (ingresos provenientes de las actividades del seguro, por ejemplo). Dado que el método del Indicador Básico constituye el punto de partida del proceso de cálculo del capital, en el Nuevo Acuerdo no se detallan criterios específicos de utilización, aunque aconseja seguir los lineamientos del documento emitido en febrero de 2003 “ Sanas Prácticas para el Manejo y Supervisión del Riesgo Operativo”.

2. Método Estándar

Las actividades de los bancos se dividen en ocho líneas de negocios y el requerimiento de capital de cada línea se calcula multiplicando el ingreso bruto por un factor (denominado beta b), que se asigna a cada línea. El ingreso bruto de cada línea de negocio es un indicador amplio que permite aproximar el volumen de operaciones del banco, y en consecuencia el probable nivel de riesgo operativo que asume el banco en cada línea de negocio. Cada factor es una aproximación a la relación existente entre el historial de pérdidas causadas por el riesgo operativo de cada línea de negocio y el nivel agregado de ingresos brutos generados por esa línea de negocio. El requerimiento de capital se calcula por suma simple de valores ponderados correspondientes a cada línea de negocios, el que puede expresarse de la siguiente manera:

$$KTSA = S(GI1-8 \times b1-8)$$

Donde,

KTSA = requerimiento de capital en el Método Estándar

GI1-8 = ingresos brutos promedio de los tres últimos años, en cada una de las líneas de negocios.

⁶⁷ Ver Marasca y otros (2003).



b1-8= parámetros definido por el Comité de Basilea para cada línea de negocios.

Riesgo operativo: ponderadores por línea de negocios en el método estándar

LINEA DE NEGOCIO FACTOR

Finanzas corporativas 18%

Negociación y ventas 18%

Banca minorista 12%

Banca comercial 15%

Liquidación y pagos 18%

Servicios de agencia 15%

Administración de activos 12%

Intermediación minorista 12%

3. Método de Medición Avanzada (AMA)

En este Método, la exigencia de capital por riesgo operativo es determinada por un sistema interno de estimación de riesgo operativo propio de cada entidad, mediante la aplicación de criterios cuantitativos y cualitativos, y requiere la autorización del supervisor para su implementación. Los criterios mínimos son:

- 1) Su directorio o alta dirección se encuentran altamente involucrados en la vigilancia de su política de gestión de riesgo operativo.
- 2) Posee un sistema de gestión de riesgo operativo conceptualmente sólido y aplicado en su integridad.
- 3) Cuenta con recursos suficientes para aplicarlo en las principales líneas de negocio, así como en las áreas de control y auditoría.

Este sistema debe ser verificado (incluyendo "stress test") por los auditores internos y externos del banco y por el supervisor y deberá demostrar que su calidad es comparable al exigido en el método IRB de riesgo de crédito. Se admite el cómputo de los seguros que les permitirá reducir hasta el 20% de la exigencia de capital, con la condición de que las compañías aseguradoras cuenten con una calificación "A" o superior y no estén vinculadas a la entidad. La póliza de seguros deberá tener un plazo residual mayor a un año (si es menor se reduce el descuento proporcionalmente hasta 0% para plazos residuales inferiores a noventa días) incluyendo además un período de preaviso de cancelación y renovación. El supervisor puede autorizar a utilizar parcialmente el método AMA en ciertas áreas y en otras el método del indicador básico y/o el método estándar, sin embargo, se espera que los bancos activos internacionalmente y los especializados en procesamiento masivo de información adopten gradualmente el método AMA. No se admite que un banco que emplea un método de cálculo sofisticado pasee a uno más sencillo.

Anexo III. Porcentaje de respuestas positivas por tipo de banco

Ítems relevados	Información Positiva (en %)			
	BLCE	BPCN	BPUB	BSEE
1. Estructura del directorio y la alta gerencia				
Bio de primera línea gerencial	16,67	11,43	0,00	70,00
Bio de directores	25,00	11,43	14,29	80,00
Identificación de directores independientes	41,67	34,29	14,29	70,00
Criterios de determinación de la independencia de los directores	41,67	31,43	14,29	70,00
Información sobre antigüedad de los directores en sus cargos	25,00	2,86	0,00	80,00
Información de Número de directores por web	25,00	31,43	64,29	90,00
Detalles del proceso de nominación de nuevos directores	0,00	0,00	0,00	90,00
Composición de los distintos Comités del Directorio	16,67	0,00	0,00	80,00
Detalle de actividades de los distintos Comités del Directorio	0,00	0,00	0,00	80,00
Composición de la Comisión Fiscalizadora (internos o externos)	66,67	34,29	28,57	90,00
Detalle de actividades de la Comisión Fiscalizadora	8,33	2,86	0,00	90,00
2. Estructura organizacional básica				
Detalle sobre tenencias accionarias de gerentes y directores	25,00	60,00	14,29	80,00
Tipo y cantidad de acciones en circulación (com, voto múlt, pref, clase)	50,00	42,86	42,86	90,00
3. Estructura de incentivos del banco				
Remuneraciones para la alta gerencia y para los directores	8,33	8,57	0,00	90,00
Forma en que se efectivizan tales remuneraciones (efectivo, acciones, etc.)	8,33	0,00	0,00	70,00
Parámetros para la determinación de remuneraciones de la alta gerencia y directores	0,00	0,00	0,00	70,00
Inf sobre si la remuneración de la alta gerencia y directores varía con los rdos de la firma	8,33	0,00	0,00	70,00
4. Códigos o políticas de conducta y/o ética o GC				
Documento sobre prácticas internas de gobierno corporativo	0,00	0,00	0,00	90,00
Código de conducta directores/políticas de ética, manual de manejo de riesgo	16,67	5,71	0,00	90,00
5. Transacciones con parte relacionada				
Información sobre transac con partes relacionadas (montos, prec de transf, etc.)	50,00	37,14	35,71	70,00
6. Información y reportes financieros				
Calendario de eventos importantes para accionistas en las próximas semanas o meses	0,00	0,00	0,00	80,00
Evolución histórica reciente de las principales variables de la compañía	100,00	100,00	100,00	100,00
Plan estratégico, objetivos de rentabilidad y/o proyecciones cuantitativas para los meses y años s	0,00	5,71	0,00	60,00
Evolución histórica reciente de la política de dividendos	8,33	0,00	0,00	90,00
Política de dividendos proyectada para los próximos años	8,33	0,00	0,00	30,00
Justificación de la política de dividendos pasada y/o futura	8,33	0,00	0,00	10,00

BLCE: bancos locales de capital extranjero

BPCN: bancos privados de capital nacional

BPUB: bancos públicos nacionales, provinciales y municipales

BSEE: sucursales de entidades del exterior

Anexo IV: Análisis comparativo de las cartas orgánicas de los tres principales bancos públicos de Argentina

	BNA	BAPRO	BCBA
El Gobierno responde por las operaciones	Sí (Art. 2)	Sí (Art. 14)	Sí (Art. 4)
Tiene monopolio de uso de fondos públicos	Algunos (Art. 2)	Sí (Art. 7)	Sí (Art. 5 y 7)
Es agente financiero del gobierno		Sí (Art. 9)	Sí (Art. 6)
Puede otorgar préstamos subsidiados	Sí (Art. 5)	Sí (Art. 10 y 90)	Sí (Art. 8)
Puede recibir recursos presupuestarios	Sí (Art. 4)	Sí (Art. 90)	Sí (Art. 21)
Existen límites cuantitativos al crédito a ser otorgado	Sí (Art. 3)	Sí (Art. 24)	Sí (Art. 23)
Exige idoneidad moral de los directores	Sí (Art. 13)	Solo menciona idoneidad (Art. 18)	Sí (Art. 24)
Exige idoneidad en materia económica-financiera de los directores	Solo Presidente y Vice (Art. 10)	Solo menciona idoneidad (Art. 18)	Sí (Art. 24)
Designación del Directorio	Poder Ejecutivo (Art. 10)	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado Provincial (Art. 18)	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura de la Ciudad (Art. 25)
Restricciones adicionales para ser director (parentesco con autoridades, deudores fiscales, etc.)			Sí (Art. 26)
Se requiere acuerdo legislativo para la remoción de directores	No	No	Sí (Art. 27)
Existen restricciones en la conformación del directorio	Se requiere que estén representados los sectores del quehacer económico nacional (Art. 12)		
Procedimiento para el presupuesto anual de la entidad	Se eleva para conocimiento del Poder Ejecutivo (Art. 16)	Se eleva para conocimiento del Poder Ejecutivo (Art. 24)	Se eleva para conocimiento del Poder Ejecutivo y Legislativo (Art. 28)
Frecuencia mínima de reuniones del directorio	2 veces por mes	2 veces por	2 veces por mes



CEF

Centro para la Estabilidad Financiera
Center for Financial Stability

		semana	
Existen límites a las operaciones de la entidad con los directores	No	No	Si (Art. 32)
Designación del Síndico	Por parte del Poder Ejecutivo (Art. 21)	No	Por parte del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura (Art. 21)
Designación del Gerente General	Por parte del directorio (Art. 14)	Por parte del directorio (Art. 24)	Por parte del Poder Ejecutivo (Art. 40)
Requiere idoneidad en materia económico-financiera de los gerentes	Si (Art. 19)	No	Si (Art. 42 y 43)
Difunde sus memorias, balances y resultados a los diferentes poderes del Estado	Al Poder Ejecutivo (Art. 6)	Al Poder Ejecutivo y Legislativo (Art. 24)	Al Poder Ejecutivo y Legislativo (Art. 44)
Fiscalización del presupuesto	Por parte del Tribunal de Cuentas de la Nación (Art. 21). También se encuentra bajo la fiscalización de la Auditoría General de la Nación	Rige la ley de Contabilidad (Art. 12)	
Política de remuneraciones del Directorio y Síndico	La fija el Poder Ejecutivo (Art. 31)	A través del presupuesto (Art. 26)	

Anexo V. Códigos o lineamientos sobre GC de entidades financieras a nivel internacional

Diversas instituciones privadas y oficiales (nacionales e internacionales) han establecido códigos de adopción voluntaria de buenas prácticas de GC. En su mayoría, los mismos se han orientado a brindar guías o principios para las empresas en general, aunque últimamente han comenzado a publicarse lineamientos que incorporan recomendaciones para instituciones financieras incluyendo bancos, fondos de inversión y fondos de pensión. Del trabajo de campo realizado, resalta la escasa cantidad de documentos específicos destinados a instituciones financieras (a diferencia de lo que ocurre con el resto de las corporaciones), considerando las particularidades de este sector en cuanto a la temática de GC. Estos códigos o lineamientos no son parte formal de las leyes y normativas bancarias pero, sin embargo, son importantes para el fortalecimiento de las estructuras ejecutivas y de gobierno de las mismas. Los principios generales más citados en dichos códigos son: el rol de directores y auditores internos independientes, un código de ética para directores, la gerencia y empleados; y una evaluación exhaustiva del riesgo operativo de cada entidad. El objetivo más importante perseguido por dichos documentos es reducir los costos de información propios de las imperfecciones de los mercados financieros para lograr un sistema transparente, en conformidad con los objetivos de los accionistas y demás incumbentes.

Investment and Financial Services Association Limited (2002), Australia

Se trata de un código de GC destinado a miembros de IFSA y entre sus principales bases de recomendación se encuentra una sección dedicada a la administración de fondos. Los gerentes de fondos deberían establecer contacto directo con los demás gerentes y miembros de los cuerpos administrativos y ejecutivos de manera de incrementar la eficiencia en cuestiones de GC y demás problemas de interés para los accionistas. Los gerentes de fondos deberían votar en cada tema relevante de las reuniones efectuadas por todas las compañías donde ellos tengan la responsabilidad y autoridad de hacerlo. Los gerentes de fondos deberían redactar un documento de GC, incluyendo políticas relacionadas a los votos de accionistas (proxy votes). Este documento debe ser aprobado por los miembros de los cuerpos administrativos y ejecutivos de manera que las políticas puedan ser aplicadas consistentemente.

Office of the Superintendent of Financial Institutions (2003), Canada

La OSFI ha redactado un documento denominado "Corporate Governance Guideline" con el objetivo de que las compañías financieras reguladas tengan conocimiento de lo que el organismo espera que sean sus prácticas de GC. Los principales puntos enfatizados por la OSFI son los siguientes:

i) efectividad del directorio: una apropiada estructura organizacional que promueva las buenas prácticas corporativas, iniciativas, responsabilidad y excelencia operacional; ii) procesos de administración de riesgos: las estrategias y negocios de las instituciones financieras están atadas por naturaleza a decisiones acerca del riesgo

que están preparadas para afrontar y de los medios que utilizarán para poder mitigar dichos riesgos; iii) controles internos: los controles deben considerar las políticas, procesos, cultura, tareas y otros aspectos de una institución que faciliten el alcance de los objetivos para la que fue constituida; iv) auditores independientes: muchas veces los directores reciben consejos de auditores internos y externos, los cuales son mejores, y probablemente más objetivos, cuando quien los hace reviste el carácter de independiente; v) independencia del directorio: demostrable independencia es el corazón de la efectividad del gobierno de una compañía ya que siempre es posible esconder bajo criterios de independencia relaciones que no lo son. De esta forma es importante considerar las circunstancias particulares de cada institución financiera y, dependiendo de cada caso, podría ser de ayuda la conformación de un comité de nominación de directores compuesto por directores no ejecutivos que puedan establecer la independencia de los nominados; vi) relación entre el directorio y la institución reguladora de entidades financieras: buena comunicación entre directores e instituciones reguladoras puede promover la confianza y transparencia mutua necesaria para el sistema de regulación que persigue la OSFI; y vii) mecanismos solucionadores de conflictos: reparaciones informales tales como procedimientos internos de disputas y árbitros independientes ofrecen muchas ventajas incluyendo un menor costo a los clientes y potencialmente, una más rápida resolución de los conflictos.

Consejo Coordinador Empresarial (2000), México

A iniciativa del Consejo Coordinador Empresarial se creó el Comité de Mejores Prácticas Corporativas, un comité integrado por miembros representativos de los sectores industrial, gubernamental, financiero y servicios; ha desarrollado una guía de recomendaciones complementaria a la legislación vigente en México sobre prácticas corporativas. Las principales bases de recomendaciones son: que las organizaciones amplíen la información relativa a su estructura administrativa y las funciones de sus órganos sociales; asegurar que los accionistas tengan acceso a información pública de la sociedad; desarrollar mecanismos que procuren que su información financiera sea suficiente; crear procesos que promuevan la participación y comunicación entre los consejeros administrativos; que existan procesos que fomenten una adecuada revelación de información a los accionistas.

Monetary Authority of Singapore (2003), Singapur

El organismo regulador de Singapur estableció 13 principios, como recomendaciones del GC de bancos. Los mismos describen la importancia de un directorio fuerte e independiente con reglas claras de responsabilidad y aplicación. Por otra parte se recomiendan reglas de selección, remuneración y evaluación de los directores. En este sentido, según el código, el proceso de selección de los directores debería ser transparente, debería establecer un mecanismo para evaluar regularmente el desempeño de todos los directores y, entre otras cosas, ningún director debería decidir su propia remuneración. Adicionalmente, la gerencia debería proporcionar toda la información necesaria al directorio antes de sus reuniones. Establecer un comité de auditores, con autoridades y responsabilidades, claras y escritas que aseguren que existe una administración de riesgo apropiada. Que la

gerencia establezca políticas para negociar con el público, depositantes y otros consumidores de una manera profesional.

Banco Internacional de Pagos (2006)

El documento establece principios que se deben perseguir en la búsqueda de un buen GC de entidades bancarias.

Los más importantes son:

Calificación de los miembros del directorio: es necesario que los directores sean capaces de tener una visión clara de sus rol dentro del gobierno y sea capaz de ejercer el sano juicio sobre los asuntos del banco. El directorio debería aprobar y revisar los objetivos estratégicos del banco y los valores corporativos comunicados a través de la organización del banco. Es muy difícil gobernar una compañía cuando no existe una estrategia ni valores corporativos claros que sirvan de guía. El directorio debería establecer y hacer cumplir reglas claras de responsabilidad y contabilidad a través de toda la organización. El directorio debería asegurar que la alta gerencia dirija y administre la compañía bancaria siguiendo la política dictada por el mismo. Los directores y alta gerencia deben utilizar efectivamente el trabajo dirigido por los auditores internos, auditores externos y demás funciones de control. Para ello es importante contar con auditores independientes. El directorio debe asegurarse que la política de remuneraciones sea consistente con la cultura corporativa del banco, estrategias de largo plazo y mecanismos de control. El directorio y la alta gerencia deben comprender la estructura operacional del banco, de manera de poder actuar transparentemente.

Los supervisores deberían servir de guía al banco en el fortalecimiento del GC y actividades que puedan hacerlo posible. Los supervisores deberían considerar al tema de GC fundamental para la seguridad de los depositantes. No solo los accionistas pueden estar interesados en las prácticas corporativas de los bancos. Los supervisores deben determinar si el banco ha adoptado medidas y que efectivamente están implementado políticas de GC sanas. Los supervisores deberían ser los encargados de evaluar los efectos de las distintas estructuras de gobierno que pudiera tener el banco. Los supervisores deberían informar al directorio sobre problemas de la administración que ellos crean relevantes desde su óptica supervisora.

Banco Internacional de Pagos (2003)

El documento se compone de 10 principios agrupados en 4 bloques, que son desarrollo de un apropiado contexto de manejo del riesgo, manejo del riesgo (identificación, evaluación, monitoreo y mitigación/control), rol de los supervisores y rol de la información pública.

En relación al desarrollo de un apropiado contexto de manejo del riesgo, los principios le asignan la responsabilidad al directorio y a la alta gerencia de la generación de la cultura organizacional.

El documento hace referencia a una clara identificación del riesgo operacional, a la independencia y capacidad que deben tener los auditores, a la responsabilidad que le corresponde a los altos gerentes, y a la implementación de la estructura de riesgo operacional. Asimismo, se destaca la importancia de la revisión periódica de los procesos de manejo y control del riesgo operacional y la existencia de planes de contingencia y continuidad del negocio.

Commonwealth Association for Corporate Governance (2000)

Como parte del programa del GC, el grupo de Commonwealth escribió un código sobre el GC del sector financiero. Las sugerencias del grupo en relación a prácticas de GC y en especial relacionadas a las características de los bancos son: las empresas del sistema bancario deberían adoptar reglamentos muy específicos como obligaciones de los directores, derechos de los accionistas, reglas para proporcionar auditores independientes, y castigos para el caso de no cumplir con las reglas. Además, las instituciones financieras deberían divulgar documentos de estándares adoptados y supervisar la administración de riesgos. Es importante también intermediar en los conflictos de interés entre accionistas, acreedores y depositantes. Es importante que los bancos basen sus prácticas corporativas consistentemente con los requerimientos regulatorios propios de cada jurisdicción, incluyendo los de carácter prudencial.

Organization for Economic Co-operation and Development (2002)

Este documento está compuesto por una serie de recomendaciones en materia de GC de fondos de pensiones. El objetivo principal del documento es que, adaptándolas a cada característica particular, los países las implementen. Un resumen de los lineamientos básicos que busca conseguir la OECD pueden dividirse en dos grupos: uno que considera cuestiones de división de tareas y otro en los que se considera recomendaciones de mecanismos de gobierno.

Respecto a la división de funciones se recomienda i) La identificación de responsabilidades: debiera existir información clara sobre los cargos que ejercen cada uno de los directivos y autoridades, y su relación con el manejo de los fondos de pensión; ii) Estructura de gobierno: cada fondo debe poseer una autoridad o administrador con el poder de administrar el fondo y hacerse responsable último de la protección de los intereses de los beneficiarios; iii) Consejeros profesionales: los fondos deben poseer consejeros experimentados para llevar a cabo tareas específicas que requieran de información y conocimiento profesional; iv) Auditor: Los fondos deberían poseer un auditor independiente que pueda llevar a cabo auditorias consistentes con las necesidades; informar anomalías al directorio, y si éste último no responde, informar a la autoridad competente y accionistas; v) Actuario: el directorio debería incorporar un actuario para poder analizar correctamente los planes financiados con fondos de pensión; vi) Custodia de los fondos recibidos: La custodia de los fondos que constituyen el fondo de pensión debe ser llevado a cabo por la propia compañía; y vii) margen de acción: el directorio debe tener un margen de acción apropiado para poder brindar los grados de libertad necesarios para poder cumplir las funciones con profesionalismo e integridad.

Por otra parte, respecto a mecanismos de gobierno, las principales recomendaciones se centran en: i) Controles internos: debieran existir suficientes controles internos de manera de garantizar que todas las personas de la entidad cumplan con sus responsabilidades operativas y objetivos de la compañía en concordancia con lo que establecen las leyes y estatutos; ii) Reportes: los reportes son necesarios para establecer canales de información entre los organismos administradores del fondo y autoridades ejecutivas de manera agilizar de manera eficiente los flujos de información; y iii) Provisión de información: El directorio debería proveer de información relevante a todas las partes envueltas en tiempo y en forma clara y precisa.

Pacific Economic Cooperation Council (2001)

Es un documento publicado en la décimo cuarta reunión general de la PECC, realizada en Hong Kong. La guía está dirigida a todo tipo de corporaciones, no necesariamente financieras, pero posee un apartado, que se centra en cuestiones corporativas de bancos y entidades financieras, principalmente dirigido a reguladores en carácter de recomendación para una buena regulación del sistema. Entre los puntos más importantes están: i) Recordar a los miembros del directorio su rol, responsabilidades y obligaciones así como sus derechos; ii) Incentivar la elección de directores independientes, directores no ejecutivos, capaces de aconsejar a la alta gerencia a la vez de balancear el sistema de controles internos y haciendo operable la administración de riesgos, publicación de información relevante y evaluación general del estado de la compañía; iii) Deben promover y trabajar en los asuntos relacionados a la administración de riesgo de los bancos y entidades financieras, considerando los principales índices y ratios de las cuentas de la compañía y en lo posible lograr consistentemente con los requerimientos de los mercados de capitales internacionales; y iv) Los bancos por si mismos podrían promover buenas prácticas de GC entre sus prestatarios más importantes.