

Cómo las comunicaciones estratégicas brindan apoyo a la autonomía del Banco Central

**IX Conferencia del CEMLA respecto comunicaciones
del 10 al 12 de noviembre de 2004
Ciudad de México, México**

**Bobbie McCrackin, Vicepresidente
Federal Reserve Bank [Banco de la Reserva Federal] de Atlanta**

Preámbulo

En esta ponencia expondré la teoría de que las estrategias de comunicaciones efectivas pueden reafirmar la aceptación de la autonomía del banco central en las sociedades democráticas. Las comunicaciones pueden desempeñar este papel al mejorar el entendimiento del público sobre el rol del banco central dentro de la economía y del sistema financiero, al proveer información precisa y actualizada tanto a los mercados financieros, como a los medios de comunicación, a la comunidad académica y a otros sectores interesados respecto a las operaciones que realiza el banco central dentro de la economía actual y en el contexto financiero, y al persuadir a elementos clave de que su bienestar a largo plazo se beneficia mediante ciertas políticas del banco central.

La autonomía del Banco Central – ¿Por qué es importante?

En las sociedades democráticas, las instituciones públicas deben responder a toda la sociedad. Sin embargo, las democracias han permitido desde hace mucho tiempo restricciones sobre la toma de responsabilidad a muchas instituciones públicas. En las democracias tipo presidencial, el presidente goza de un término establecido de mandato dentro del cual puede implementar políticas que pudieran resultar poco populares a corto

plazo sin que éstas estén sujetas a un voto de no-confianza antes de que las decisiones de dichas políticas puedan revelar sus consecuencias beneficiosas a largo plazo. El poder judicial es otro ejemplo. Se sabe que los jueces u otros miembros de los tribunales pueden tomar decisiones sin considerar los caprichos políticos de la vida cotidiana, sino sobre la base de principios judiciales que se alinean dentro de los marcos constitucional y jurídico.

Asimismo los bancos centrales buscan un grado de independencia política, o de protección contra las políticas cotidianas. Las medidas reglamentarias que rodean tal autonomía incluyen:

- Plazos de mandato prolongados y espaciados de modo tal que ningún ejecutivo pueda nombrar a todos los miembros de la junta directiva.
- Recursos de financiamiento independientes de la autoridad fiscal, como son los intereses devengados sobre préstamos de descuento (*window lending*) o sobre la cartera de valores usada para operaciones abiertas de mercado.

Las razones para esta autonomía son bastante sencillas. En primer lugar, la autoridad fiscal no debe tener control sobre la autoridad monetaria. Simplemente dicho, no es una buena idea que aquellos dentro del gobierno que toman decisiones sobre los gastos tengan acceso a aquellos responsables por el crecimiento monetario. Los historiadores han rastreado las consecuencias negativas del pasado remontándose hasta por lo menos la era del Imperio Romano durante los períodos en los cuales los gobernantes devaluaron la moneda para cubrir guerras y gastos públicos masivos, dejándole al gobierno siguiente una situación de inflación desenfrenada. En la época moderna, los bancos centrales más

independientes, p.ej., Alemania y Suiza, tienen por lo general la tasa de inflación más baja.

Para los bancos que tienen a su cargo la supervisión bancaria, la autonomía es doblemente importante. Dicho simple y llanamente, el sistema financiero tiende a ser más estable cuando no está sujeto a oscilaciones partidistas en la interpretación y aplicación de las leyes que rigen la industria bancaria. Y también para países donde la autoridad supervisora es una entidad separada del banco central, la autoridad monetaria tiene sumo interés en la estabilidad del sistema financiero para llevar a cabo sus propios mandatos sin las extraordinarias presiones que la estabilidad del sistema financiero puede ejercer sobre el sistema de pagos y la política macroeconómica.

No obstante, el objetivo de la autonomía del banco central aún enfrenta retos en muchas sociedades, incluyendo los Estados Unidos. Es quizás un tema más importante para las economías de mercados emergentes. Como ustedes bien saben, en América Latina el grado de autonomía del banco central varía según el país y se rige por efectos de la ley; sin embargo, en muchos casos los bancos centrales están sujetos a influencias políticas. Esto también es cierto respecto a la función supervisora del banco.

En la disciplina de la economía, algunos académicos están a favor de que los bancos centrales se comprometan por anticipado a una política monetaria objetivo, y algunos bancos centrales lo han hecho. Esta visión se basa en el concepto de la inconsistencia temporal, según el cual los gobernantes a cargo de tomar decisiones sobre políticas tienden a tomar decisiones con resultados positivos a plazo inmediato pero adverso a largo plazo. Los defensores de este punto de vista creen que el remedio consiste en imponer restricciones, tales como una inflación objetivo. Algunos países están haciendo

experimentos con establecer metas de inflación como mecanismo para establecer directrices.

Sin embargo, este reto contra la autonomía de los bancos centrales no es el más común.

Por el contrario, los retos más frecuentes contra la autonomía surgen de tres fuentes:

- Falta de información
- Falta de comprensión
- Diferencias políticas (preferencia de valores)

Parece evidente que la falta de información sobre las operaciones del banco central, la situación financiera, las decisiones sobre políticas y otros factores similares ejercen un efecto contrario a la tolerancia de mucha autonomía para el banco central. En el período subsiguiente a la crisis global financiera a finales de la década de 1990, el proveer más información fue extensamente presentado como un desideratum o hasta un requisito para aliviar a las agencias internacionales. Como consecuencia, muchos de los bancos centrales han ampliado considerablemente sus sitios web para proporcionar esta información en forma puntual.

En cuanto a la falta de comprensión, hay muchos factores, incluyendo la complejidad de la moneda fiduciaria, los intervalos hasta que surtan efecto las políticas monetarias sobre la economía y la percepción errónea de que una inflación más baja se obtiene a costa de más empleo y del crecimiento. Aún dentro de la comunidad comercial a veces no hay un claro entendimiento de la interrelación entre las políticas fiscales y las monetarias.

Finalmente, en un nivel fundamental, el deseo de restringir la autonomía de los bancos centrales de ciertos grupos deriva de una diferencia de preferencias de valores y de perspectiva temporal. Los deudores tradicionalmente prefieren una inflación moderada

para poder devolver sus préstamos con moneda más barata, por así decirlo. Los negocios enfrentan con frecuencia presiones a corto plazo para su desempeño, tales como los estados de ganancias trimestrales, mientras que el banco central cuenta con un horizonte a plazo más largo para sus decisiones.

Las comunicaciones pueden ayudar a la autonomía al sustentar indirectamente la toma de responsabilidad.

Un enfoque estratégico y proactivo hacia las comunicaciones por parte de los bancos centrales podría incrementar la aceptación social de la autonomía del banco central al proveer indirectamente una mayor toma de responsabilidad. Esta indirecta toma de responsabilidad se produce a través del esfuerzo para incrementar la transparencia, o sea la cantidad de información disponible. También ocurre como resultado de esfuerzos para mejorar la comprensión del rol del banco central en la economía y sus decisiones de políticas específicas.

Mejores Prácticas Actuales. Tal como mencioné anteriormente, los esfuerzos para incrementar la transparencia mediante información amplia y puntual pueden impulsar la credibilidad del banco central, y tales medidas han sido adoptadas por muchos bancos centrales latinoamericanos. Si hiciéramos una lista de las mejores prácticas comúnmente adoptadas al respecto, entre ellas seguramente se encontrarían las siguientes:

- Revelación de las acciones políticas puntuales y claras a través de comunicados de prensa y actas de asambleas

- Información sobre las metas de la política monetaria, la metodología, y el abastecimiento de dinero
- Sitios web que contengan datos, comunicados de prensa y muchos otros tipos de información
- Informes anuales que reporten detalladamente el trabajo completo del banco central

Muchos bancos centrales también trabajan de distintas maneras para incrementar el entendimiento de las responsabilidades del banco central, en particular con relación a las políticas monetarias teóricas y prácticas. Algunas medidas típicas incluyen:

- Diarios del Banco Central
- Conferencias sobre Asuntos Relevantes de Políticas de Bancos Centrales Emergentes
- Documentos de trabajo orientados hacia la comunidad académica

Otros enfoques que podrían ser más ampliamente adoptados incluyen:

- Publicaciones tales como boletines informativos y otras orientadas hacia el lector no especializado, escritos por economistas, que expliquen directrices alternativas.
- Relaciones proactivas con los medios de comunicación apoyadas por planes de comunicación, mensajes, preguntas y respuestas y piezas ocasionales en los editoriales

- Un programa gubernamental proactivo de relaciones(más allá del testimonio formal) que se concentre primordialmente en un intercambio informal de la información y se dirija más al personal legislativo que a los dirigentes.
- Para llegar al público comercial, discursos por medio de directores y personal de alto nivel del Banco Central y también organización de foros de pequeños grupos, estableciendo consejos de asesoría para la recolección de inteligencia
- Similarmente, para aquellos bancos centrales dotados con la responsabilidad de la supervisión bancaria, discursos por el personal supervisor sobre asuntos de regulación dirigidos a las audiencias de instituciones financieras pueden dar forma a las expectativas y perspectivas de la comunidad bancaria. De hecho, los esfuerzos de alcance tanto en el ámbito nacional como en el exterior también pueden ayudar a aumentar credibilidad.

Salvedades. No obstante, existen varias salvedades que debemos tener presente al adoptar estas prácticas. En primer lugar, el funcionario que actúa como jefe de comunicaciones debe tener acceso al proceso de toma de decisión para tener un entendimiento cabal del por qué ciertas decisiones han sido aceptadas y qué alternativas han sido rechazadas. Sin este contexto completo, los funcionarios de comunicación y los materiales que éstos preparan pueden inadvertidamente contener resultados erróneos o incorrectos, y por eso es menester que el funcionario de comunicaciones goce de la misma integridad y credibilidad que el banco central desea mantener.

En segundo lugar, al aceptar compromisos de discursos para el público comercial es necesario evitar la apariencia, y también la realidad, de revelar información sobre base exclusiva. El pronunciamiento del banquero central debe estar disponible al público

mediante un texto formal disponible al momento de la presentación oral que se publique en el sitio web. Los medios de comunicación también tienen el derecho de exigir acceso equitativo a tales funciones, presumiendo que tal función esté abierta para cualquier periodista. Y, aún cuando la sede de la conferencia pudiera limitar de manera inherente la audiencia que asistirá a la misma, esto no se debe limitar a una sola compañía ni tampoco a esa compañía, sus directores o clientes.

Finalmente, probablemente resulte más efectivo para los bancos centrales enfocarse en la proyección de la economía y otros asuntos directamente vinculados a la misma así como información relevante para comunicar, y evitar revelar asuntos de carácter fiscal o de supervisión salvo cuando estos directamente afecten políticas monetarias o si el banco central tiene un rol de regulación financiera.

Otros grupos interesados. Además de proveer más información y mejorar el entendimiento del rol del banco central ante grupos adultos, los Bancos de la Reserva Federal y la Junta Directiva del Sistema de la Reserva Federal estiman provechoso brindar programas orientados hacia maestros y estudiantes para aumentar el entendimiento del tema en las generaciones futuras.

Los mecanismos de entrega de tales programas son diversos e incluyen:

- Talleres para maestros
- Publicaciones dirigidas hacia estudiantes y maestros
- Visitas a los Bancos de Reserva

- Vídeos y DVDs
- Ensayos y competencias simuladas para estudiantes de la escuela secundaria

El contenido de la materia tiende a concentrarse en tres áreas:

- El rol del banco central respecto a la economía y el sistema financiero
- Política monetaria
- Educación financiera – una nueva área de énfasis

La educación del consumidor desde hace mucho tiempo es responsabilidad del banco central de los Estados Unidos, pero su énfasis ha sido dirigido estrechamente hacia las regulaciones financieras para los consumidores que involucran específicamente al Sistema de la Reserva Federal. Generalmente estos tratan sobre hipotecas y otros derechos crediticios, pero algunos están relacionados con los derechos del consumidor en el sistema de pagos, p.ej., la disponibilidad de los fondos depositados en cuentas corrientes y asuntos de créditos y débitos con la opción automática de pago conocida en inglés como “Automated Clearinghouse” (Camara de compensación automática) .

En años recientes, sin embargo, la Reserva Federal se preocupa de que los consumidores no esten suficientemente informados sobre la amplia gama de productos y servicios financieros que existen, y más importante aún, la idoneidad de ciertos productos para situaciones financieras individuales. Las fuerzas detrás de este cambiante entorno son tanto tecnológicas como un deseo social de poner el crédito a la disposición más amplia de las familias de recursos bajos y moderados.

Como resultado, la Reserva Federal ha ido más allá de su enfoque tradicional de producir un nuevo folleto para el consumidor cada vez que se emita o se enmiende a una nueva regulación para el consumidor. Ahora estamos comprometidos en una variedad de esfuerzos para promover la llamada “alfabetización financiera” dirigida tanto a jóvenes como a adultos.

Otros mecanismos de entrega. De forma distinta, una manera innovadora de promover la confianza en el banco central y por ende la aceptación de mayor autonomía es al crear relaciones con las comunidades locales donde están emplazadas las oficinas del banco central. Estas relaciones pueden tomar la forma de participación o hasta la afiliación de líderes de alto nivel en organizaciones comerciales y profesionales apropiadas. El participar en distintos niveles en organizaciones no gubernamentales también puede forjar estas relaciones. Generalmente, estas organizaciones deben ser aquellas cuyos propósitos sean consistentes con los propósitos del banco central, tales como el desarrollo comunitario.

Pero este compromiso con la comunidad puede ocurrir en múltiples niveles dentro del banco central, entre otros:

- Trabajo voluntario del personal
- Afiliación de líderes de alto nivel a juntas sin fines de lucro

Si bien estos eventos no parecen ser herramientas de comunicación, de hecho nos brindan una manera para que otros, que por lo regular no entran en contacto con el banco

central, tengan la oportunidad de aprender sobre los valores, propósitos y cultura de nuestras instituciones mediante el contacto directo con nuestro personal. Quisiera añadir que los miembros del personal del banco central que realizan trabajos voluntarios para proyectos tales como pintar el hogar de una persona de la tercera edad, jugar al ajedrez, servir de mentor a un estudiante en situación de riesgo, o donar un ajuar profesional a aquellos que tratan de conseguir empleo, expresan que estas actividades estimulan la moral.

Finalmente, los sitios web merecen atención adicional porque representan una manera económica y eficaz de trascender las barreras geográficas y alcanzar a mayores grupos de interesados así como proporcionar información precisa y puntual que pudiese no estar disponible en otro lugar. Que si bien la información sobre el sector financiero puede estar disponible al público de varias fuentes en Latinoamérica, sería provechoso para el público y el mercado tener acceso a este tipo de información de una fuente central y creíble, tal como lo es el banco central. El publicar o hacer público los siguientes tipos de información de manera consistente podría ayudar a mejorar la transparencia y responsabilidad de los bancos centrales de la región así como proporcionar información valiosa y herramientas educacionales tanto al mercado como al público en general.

- Información resumida sobre las funciones principales y el rol del banco central en la economía del país y el sistema financiero
- Datos financieros precisos y tendencias en el sector financiero, publicados periódicamente (p.ej., mensual o trimestralmente)

- Informes narrativos que expliquen las tendencias reveladas por los datos
Reglamentos del banco central que rigen al sector financiero, tales como el reglamento sobre cambio de moneda extranjera para las instituciones financieras
- En la medida en que el banco central también es el banco supervisor y regulador, publicar un resumen informativo sobre el programa de supervisión del banco (según lo permita la ley)
- Resumen para el lector no especializado sobre leyes y reglamentos de crédito para el consumidor (protecciones y derechos del consumidor)
- Información sobre prácticas de préstamos predatoras
- Cómo funciona el sistema de informe crediticio del país para los consumidores y los negocios, según corresponda
- Cómo tener acceso a y/o solicitar crédito para el consumidor (tarjetas de crédito, préstamos a plazo, hipotecas, etc.)
- Acciones o sanciones de ejecución de la ley contra instituciones con problemas (p.ej., acuerdos formales escritos, órdenes de cesar y desistir, y multas civiles monetarias).

Además de proporcionar a bajo costo un contexto de base de datos para conocer y comprender la economía en general y el sistema financiero dentro de los cuales los bancos centrales operan, los sitios web ofrecen maneras de alcanzar audiencias, así como algunos bancos centrales de cierta manera lo logran a través de las así llamadas ruedas de prensa para periodistas. Los sitios web interactivos se están convirtiendo en vehículos de capacitación en línea con bancos para nuevos programas y también representan una manera de involucrar a los estudiantes en la compleja política monetaria. Las alertas que se envían por correo electrónico con enlaces a comunicados de prensa, nuevas publicaciones, y otras actualizaciones pueden expandir mucho su alcance a un costo mínimo y añaden calidad al proveer información inmediata y detallada. Además, un foro de preguntas y respuestas y una línea directa para el control de los rumores para que el público pueda disipar información falsa en situaciones de emergencia. Finalmente, los buenos sitios web internos pueden convertir a cada empleado del banco central en embajador y portavoz del banco central al publicar en un lenguaje no especializado, información precisa y resumida sobre las acciones del banco central, sus preocupaciones y mitos.

Pero a medida que los sitios web trascienden en su alcance más allá de las audiencias originales de académicos, periodistas y otras agencias públicas, mayor énfasis deberá ponerse en su navegación y buen uso. Asimismo, los sistemas de administración de contenido están necesariamente en aumento para poder administrar la gran cantidad de contenido que el público espera obtener de los sitios web del banco central.

Conclusión

En conclusión, permítanme reiterar que las comunicaciones estratégicas pueden efectivamente reforzar los apoyos legales y de otros tipos para la autonomía del banco central. Para estos efectos, las comunicaciones deben ser fundadas en una estrategia formal que delinea los grupos a ser alcanzados, los aspectos específicos del trabajo del banco central que se quieren comunicar, y los mecanismos más apropiados para su entrega. Siguiendo estos principios los esfuerzos de comunicación del banco central aumentarán la cantidad de información disponible y fomentarán un mayor entendimiento de la complejidad de los bancos centrales. Ellos, a su vez, ayudarán a construir la credibilidad que viene con la dedicación a buenas políticas, lo que fomentaría una mayor aceptación de la autonomía del banco central.