

SUPLEMENTO

116

**RePro**  
REALIDAD PROFESIONAL

# INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

## La regulación bancaria



*Ciencias Económicas*

CONSEJO | BUENOS AIRES



# La regulación bancaria

## Otra vez la tasa de interés

El sitio web del diario Clarín del 06-03-09 informaba:

*“La presidenta Cristina Fernández de Kirchner confirmó hoy que el Gobierno pretende que el Banco Central intervenga en el mercado financiero con el objetivo específico de bajar las tasas de interés, después de quejarse de las ‘tasas usurarias’ de las entidades y pedirle al sector que aporte ‘al esfuerzo que hacen todos los sectores.’”*

*“Nadie les pide que pierdan plata sino que la rentabilidad sea acorde al desarrollo productivo”, expresó la mandataria en un acto en la residencia presidencial de Olivos. “El ‘spread’, la diferencia entre la tasa pasiva que les pagan a depositantes y la tasa activa que les cobran (a los acreedores) debe ser acorde a los tiempos y contribuir al crecimiento del país”, insistió.*

*“Creemos que el sector financiero está sólido y han tenido una gran rentabilidad, pero también que debe aportar al esfuerzo que hacen todos los sectores”, abundó, al tiempo que remarcó que la intención es que, con la intervención del Central, bajen las tasas de los préstamos para apuntalar la construcción y la industria ‘en momentos en que se necesita financiamiento porque se carece a nivel internacional’”.*

Esto no es nuevo. Desde 1983, los altos niveles de conducción vienen reclamando al sector financiero una reducción de tasas. Hoy la problemática es más notoria aún, por el contexto de crisis financiera mundial. Mientras esto ocurre en Argentina, la información periodística nos advierte a diario acerca de como, en la mayoría de los países del mundo, utilizan la reducción de la tasa de interés bancaria como un instrumento de reactivación económica.

Es que la tasa de interés es el elemento clave de una variable central de la economía: el crédito. Y esa variable ha detentado, a través de la historia económica argentina, falencias estructurales muy graves.

En informes anteriores de esta serie y en numerosos estudios académicos, se destacan los problemas del crédito en todos los niveles: en el plano global, tanto en el mercado bancario como en los mercados de capitales, en las ramas de actividad de producción de bienes, en los horizontes de mediano y largo plazo, en la franja de empresas PYME y en las regiones periféricas.

## El debate sobre el crédito

El debate sobre el crédito y las tasas de interés, ubica a los contendores según sitúe el foco del problema en las condiciones exógenas o endógenas al sistema financiero.

Los banqueros se ubican en la primera de ellas. El Presidente de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), Dr. Mario Vicens en la carta de presentación de la Memoria Anual 2008 expresa:

*“[...] es necesario reconocer que el desarrollo pleno del mercado bancario no*

*estará asegurado hasta que la solución del problema más importante, la escasa participación de los mercados financieros institucionalizados en la canalización del ahorro doméstico, no forme parte de la estrategia de crecimiento sostenido del país. El mayor desafío que enfrentamos los argentinos para sostener el crecimiento económico es, justamente, conseguir que el ahorro nacional se convierta en disponibilidad de financiamiento para la inversión productiva.*

*El problema tiene causas estructurales y coyunturales. Las primeras están relacionadas con situaciones crónicas como son la presencia de expectativas inflacionarias que reducen el incentivo a ahorrar, por un lado, y la informalidad de la economía que se convierte en una barrera para que cierta parte del ahorro nacional se canalice a través de los mercados financieros institucionalizados. Son fenómenos que se arrastran desde hace décadas y cada crisis mal resuelta termina acentuando.”* (<http://www.aba-argentina.com>)

Tratan de ubicar las causas de la ausencia de crédito en el alto nivel de ahorro canalizado por fuera de los circuitos institucionalizados. Es el caso de las mesas de dinero, escribanías, mutuales, bonos comerciales, crédito directo al consumidor, etc. Aquí el factor fundamental es ajeno al propio sistema financiero: sólo reflejo del alto grado de informalidad de la economía argentina. Y tomamos conciencia de ello cuando advertimos que más de un tercio de los trabajadores se encuentran en dichas condiciones.

La consultora Deloitte & Touch realizaba allá por el año 2000 una estimación del mercado financiero paralelo. Operaban alrededor de 10.000 mesas de dinero en el país por un monto de aproximadamente \$ 30,0 mil millones, cuando ese momento la totalidad de los préstamos del sector bancario al sector privado sumaban \$64,5 mil millones. Casi un tercio del mercado financiero total, se localizaba en los mercados marginales.

Se agrega a esto, la problemática de los capitales de residentes argentinos en circuitos financieros del exterior, en particular en los paraísos fiscales.

También en estas causas exógenas al sistema financiero intervienen, el bajo grado de monetización de la economía y el nivel de bancarización. En materia de monetización nos referimos a su sentido amplio: liquidez, depósitos, títulos, y otros instrumentos financieros similares, respecto al PBI. La bancarización hace referencia al nivel de utilización de esos servicios por parte de la población.

Aunque estos problemas son reales y afectan seriamente el crédito, representan una visión parcial de esa problemática. Intentan transmitir un mensaje referido a causas que están fuera del sistema financiero y bancario en particular.

Pero existe otra perspectiva para enfocar el problema. Sin desconocer la fuerte influencia de estos factores exógenos, se identifican también factores endógenos.

La diferencia es fundamental. Los factores exógenos son problemas estructurales que bajo ningún modelo económico, pueden ser solucionados



en el corto y mediano plazo. Una prueba de ello lo constituye la comparación de los efectos de un alto nivel de crecimiento de la economía argentina en el período 2003–2008 sobre las variables de tipo social. Mientras su impacto sobre la pobreza y desocupación han sido por demás notables, el efecto positivo sobre el trabajo no registrado, indicador relevante de la economía informal, ha sido comparativamente, muy bajo.

Se requieren políticas sistémicas y sostenidas en el largo plazo, para lograr su corrección definitiva. Por el contrario, eventuales causas endógenas al sistema bancario podrían ser corregidas en el corto y mediano plazo mediante un cambio de políticas.

## Las debilidades del crédito en Argentina

Para revisar esas causas endógenas, debemos recorrer las expresiones más relevantes de la problemática del crédito al sector privado en Argentina, siguiendo el esquema de falencias mencionado más arriba.

### Crédito global

El nivel de crédito global al sector privado es notoriamente reducido en términos de la comparación internacional. Mientras que la relación “Crédito Privado / PBI” para América Latina es 38,4 % y en Chile de 88,8 %; para Argentina la relación es del 14,5 % (Banco Mundial, 2007 –www.worldbank.org–). Y en este aspecto, una porción de la responsabilidad de este bajo nivel de crédito global, es resultado de la política de los propios bancos.

En ese año 2007, la tenencia de títulos por parte del sistema bancario, es decir, capacidad prestable que se resta a la actividad productiva, fue del 30,5 % de los depósitos totales. Esta relación tiende a perpetuarse ya que en marzo del 2009 se sitúa en el 30,9 %.

No sólo una política global de desvío de la capacidad prestable hacia bonos del estado en lugar de crédito a la empresa. El problema se agrava al realizar la desagregación institucional de ese indicador. Los bancos privados que en el 2007 alcanzaban el 20,9 % de esta relación (bancos públicos: 43,0 %), en marzo de 2009 la elevaron al 27,2 %, mientras que los bancos públicos la reducen al 35,9 %. Un verdadero mundo “del revés”.

En materia de mercado de capitales, la categoría “nuevo financiamiento” que compila anualmente la Comisión Nacional de Valores, sólo agregó al total de crédito bancario un 16,6 % en el año 2007, el período de más alto nivel de operaciones en la presente década. Ya en el año 2008, por ser un mercado muy sensible a las condiciones internacionales cayó – 43 % y agregó al crédito bancario sólo un 8,6 %.

Debe tenerse en cuenta que los mercados de capital de los países desarrollados resultan varias veces superior al propio crédito bancario y el financiamiento vía emisión de acciones, su principal instrumento. En nuestro caso en el año 2007, el rubro accionario representa sólo el 7,5 % del total de nueva financiación (2,9 % en 2008) de un ya de por sí, muy exiguo mercado de capitales.

### Crédito a la producción de bienes

De acuerdo a la estadística del BCRA de crédito bancario por sectores, en

1984, el crédito a los sectores productores de bienes (sectores: primario + manufacturero + construcción + infraestructura) llegaba a un nivel del 63,68 % del total. El resto se distribuía entre los servicios comerciales, financieros, préstamos individuales, etc. El modelo de apertura indiscriminada modificó de manera abrupta este esquema, y en el año 2001, la producción de bienes captaba sólo el 24,74 % del crédito. Una estrepitosa caída desde un nivel de casi 2/3 hasta ¼.

En la década actual volvió a crecer su participación. El punto más alto lo obtuvo en el año 2007 con el 31,56 % (en 2008 descendió levemente al 30,25 %). Como vemos, a pesar de su recuperación, el crédito a la producción de bienes se halla aún muy lejos de los niveles históricos alcanzados.

Y sin dudas estamos ante una problemática endógena al sistema bancario que ha tomado decisiones específicas para llegar a esos niveles de distribución sectorial del crédito.

### Crédito a mediano y largo plazo

Un estudio econométrico del BCRA (Documentos de trabajo 2008–Nro. 34 – www.bcr.gov.ar) realiza un detallado análisis del crédito en el período 2002–2005. Respecto al crédito de largo plazo, en diciembre de 2005 detecta que mientras las operaciones con horizonte de vencimiento superior a los 24 meses representan el 3,75 % del PBI. Debe tenerse en cuenta que el total de la Inversión Bruta Interna Fija relevada en las cuentas nacionales arroja una estimación del 21,46 % del PBI. Esto significa que el sistema bancario estaría financiando como máximo, sólo el 17,5 % de toda la inversión del país.

Conclusiones similares arroja la estadística por operaciones. A diciembre de 2005, sólo el 5,8 % de las asistencias a personas jurídicas fueron a plazos mayores de 24 meses.

Esto nos está hablando del reducido interés de los bancos por atender las necesidades de la inversión, que por razones tecnológicas tiene plazos de maduración que exigen un financiamiento de mediano y largo plazo. También en este caso estamos ante una problemática endógena.

### Crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME)

La “Fundación Observatorio PYME” (UIA–Techint–Universidad de Bolonia) realiza una encuesta periódica respecto al crédito bancario de un universo de 1,2 millones de micro, pequeña y mediana empresa industrial en Argentina (“Informe Especial: Oportunidades de expansión del sistema bancario entre las PYME para la post-crisis – www.observatoriopyme.org.ar –”).

De allí toma una muestra, y arroja como resultado que la participación del crédito bancario en el financiamiento de la inversión productiva en las PYME llega en el año 2008 a sólo ¼ del total. Y este ha sido el nivel más alto de los últimos años. El grueso corresponde al rubro de autofinanciamiento.

Esta información se complementa con la de acceso al crédito. En los últimos cinco años sólo el 45 % de la PYME industrial ha solicitado al menos un crédito formal distinto al mero “descubierto en cuenta corriente”. Esto significa que el 55 % restante no lo ha hecho. A su vez, del universo de empresas solicitantes de un crédito formal, el 75 % ha accedido al mismo. En resumen, desde el año



2004 y hasta el 2008, una de cada tres PYME industriales accedió a un crédito bancario.

También los resultados de la encuesta dicen que las empresas no solicitantes de crédito no están en una situación financiera distinta a las que tienen ese financiamiento. También son decisiones adoptadas en el propio sistema bancario (endógenas) las que contribuyen a estos resultados.

### **Crédito en las regiones periféricas**

El BCRA ha realizado en el año 2008 un minucioso trabajo relativo a la disponibilidad regional de los servicios bancarios (Elosegui, P., "La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en la Argentina" – [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)–)

De acuerdo a dicha elaboración, Argentina en el año 2005 detentaba diez sucursales bancarias cada 100.000 habitantes, mientras que los países de alto nivel de ingresos multiplican por 3,4 veces dicho nivel (España 9,5 veces). Pero no sólo un bajo nivel de sucursales, sino su distribución. Mientras la Capital Federal tiene 29 sucursales para esa cantidad de habitantes, seis provincias norteañas tenían menos de la mitad del promedio nacional.

Esta situación determina que de 3.461 localidades en el país, el 69,2 % de ellas no posea ninguna agencia bancaria y que un porcentaje de población que va entre el 20 y el 36 % de 11 provincias no tenga acceso a infraestructura bancaria alguna. Y la apertura de sucursales es una decisión (endógena) del sistema bancario.

Vemos como, en las debilidades básicas del sistema financiero también intervienen de manera sistemática las decisiones adoptadas por los titulares (públicos y privados) del sistema bancario.

## **¿Debilidades del mercado o fallas en las decisiones?**

Sin embargo los resultados anteriores no son definitorios para caracterizar la situación. Algún "abogado del diablo" puede sostener que estamos frente a una "ilusión óptica". Estos efectos no serían producto de las decisiones de los banqueros, sino el resultado de las falencias en el funcionamiento de las leyes del mercado. Nuestro personaje virtual podría tomar como ejemplo el funcionamiento de la variable "tasa de interés" en el caso de las empresas PYME. Argumentaría que una porción importante del problema son las propias empresas que no acuden al sistema financiero institucionalizado, o porque la tasa de interés es muy alta, o porque no están en condiciones legales adecuadas, o porque el rechazo deriva de su alta vulnerabilidad a los ciclos económicos y no califican de manera adecuada.

En el caso de la distribución regional de las sucursales utilizaría el argumento de la rentabilidad negativa de algunas localizaciones. Si hablamos de los horizontes del crédito, la justificación apuntaría a las decisiones de los ahorristas de colocar sus fondos sólo a corto plazo ante una economía muy volátil y así sucesivamente.

Aunque objetivamente existen falencias endógenas al sistema bancario,

debemos dirimir la distribución de responsabilidades entre las fallas de funcionamiento de los mercados en Argentina y las decisiones de los bancos.

Tomemos el caso de la tasa de interés, un punto neurálgico de la debilidad congénita del sistema financiero en Argentina y, no por casualidad, el objeto de los reclamos realizado de manera sistemática por los más altos niveles de gobierno.

Si analizamos la formación del precio de la tasa de interés nos vamos a encontrar con costos relativamente altos. Analizamos tres elementos claves de la estructura de costos: las tasas pasivas, los costos administrativos y las provisiones por incobrabilidad.

### **Tasas pasivas al depositante**

Aunque resulten bajas para el ahorrista en términos de tasas reales (deflactadas por la inflación), en términos del sistema bancario son muy altas. La lógica de estos sistemas funciona con un fondeo del crédito sustentado en su mayor proporción por depósitos cuyo único costo es el administrativo es decir, depósitos a la vista. Así funciona el sistema bancario en los países desarrollados y funcionó en Argentina hasta el año 1977 (reforma financiera de Martínez de Hoz). Pero en el país, desde aquella fecha, el grueso del fondeo está constituido por depósitos a interés (77 y 78% de los depósitos privados en todo el sistema bancario a diciembre de 2007 y marzo de 2009 respectivamente) que incluyen no sólo el costo administrativo sino también la tasa pasiva al depositante.

### **Costos administrativos**

Resulta inevitable que un bajo nivel relativo de movimiento bancario tenga como consecuencia un alto costo administrativo. Este ítem del costo en relación al activo neteado (ROA-Gastos de Administración en el lenguaje del BCRA) detentaba en el año 2007 un nivel del 6,23 % en el caso de los 10 mejores bancos privados. Como estos indicadores surgen de recomendaciones internacionales, puede ser comparada con equivalente de los mejores bancos de países desarrollados. Anualmente el Banco de Pagos Internacionales da a conocer estos valores para los mejores bancos privados de 13 países desarrollados: Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Reino Unido, Suiza, Suecia, Austria, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, y España. (B.P.I. Informe Anual Nro. 79- 29/06/09 –[www.bis.org](http://www.bis.org)–)

Los valores en ese año para el mismo concepto oscilan entre 0,55 % para Japón y 3,31 % para EE.UU. Un promedio simple del total de esa muestra de países nos arroja como resultado el 1,47 %. Esto significa que el costo administrativo de los bancos en Argentina se encuentra en niveles del 324 % superior al prevaleciente en países desarrollados

### **Provisiones por incobrabilidad**

Es otro rubro fundamental del costo bancario. Si aplicamos la misma metodología de comparación del rubro anterior nos encontramos con el indicador "ROA-Cargos por incobrabilidad" que para los 10 mejores bancos privados del país, arroja una relación del 0,79 % para el año 2007. En ese mismo año, los



valores del mismo ítem para países desarrollados arrojan resultados de entre 0,02% para Suiza y del 0,51 % para EE.UU. El promedio simple de los 13 países es del 0,16 %. El caso de Argentina tiene un nivel de costos que se encuentra un 394 % por arriba de estos niveles internacionales.

Tenemos hasta aquí tres rubros cruciales en la formación del precio de la tasa de interés (tasas pasivas, costos administrativos y provisiones por incobrabilidad) que pueden explicar el diferencial de tasa de interés con esos países. Y son argumentos que hacen al efecto del funcionamiento de los mercados sobre la tasa de interés.

Sin embargo, el diferencial de tasas debido a estos costos pueden explicar el alto nivel relativo de las tasas en los créditos documentarios, hipotecarios y prendarios, pero no pueden explicar las exorbitantes tasas que se cobran por créditos personales y tarjetas de crédito.

Y aquí aparece como causa, no los factores de mercado sino las decisiones que adoptan los bancos.

### **La orientación del crédito y los márgenes de intermediación**

Entre diciembre de 2003 y diciembre de 2008, más de la mitad del aumento del nivel de crédito (54,2 %) ha sido bajo la forma de créditos personales (vía directa o bien indirecta a través de tarjetas de crédito). La causa fundamental de la desviación de la capacidad prestable hacia este tipo de créditos, es que en ese período han tenido un nivel de tasa que duplica a la del crédito bajo la forma documentaria y triplica la tasa del crédito hipotecario. No es casualidad que el crédito hipotecario que a fines del año 2003 constituía el 28,4 % % de la cartera crediticia, a fines del 2008 esa proporción se haya reducido a la mitad (14,8%). Y esto ha sido una decisión empresarial de los bancos. Tanto los de capital público como los de capital privado.

Para evaluar el impacto de un nivel de tasa promedio elevada, aún por encima de altos costos operativos, a partir de la decisión de una desviación del crédito hacia las formas de mayor tasa, debemos realizar la comparación internacional de los márgenes de intermediación.

La relación "ROA-Ingresos Financieros" que expresa el nivel de los márgenes de intermediación (Ingresos Financieros / Activos neteados) estimada por el BCRA para los 10 mejores bancos privados ha sido del 9,89 % en el 2007. En la muestra de países desarrollados que hemos utilizado más arriba, este indicador se mueve entre el 0,49 % de Francia y Japón y el 2,28 % de EE.UU. El promedio simple de 13 países desarrollados es de 1,12 %.

Aunque es cierto que variables críticas que impactan los costos bancarios en Argentina (razones de mercado) se encuentran en niveles de entre 4 y 5 veces superior a las correspondientes del "primer mundo", no pueden explicar por qué la relación de ingresos se encuentran casi nueve veces por arriba de esos mismos países. A su vez, la relación "ROA-Ingresos Financieros" en el 2008 en Argentina ha sido un 23,4 % superior a la de 2007 y la rentabilidad de la banca privada, un récord de la década.

Está claro que para la tasa de interés promedio existe un "piso" de altos costos, pero el "techo" tiene una muy alta flexibilidad. Sólo basta orientar la

capacidad de crédito hacia las formas con mayores tasas.

Y ese "techo" es tan flexible, que hace que el sector bancario ni siquiera intente el más mínimo esfuerzo para corregir los altos costos de funcionamiento derivados de las condiciones del mercado.

Y son esas muy altas tasas de interés las que implican una prohibición de hecho para que las pequeñas empresas ni siquiera intenten acudir al crédito. En lugar de crédito documentario, prendario o hipotecario, les ofrecen créditos personales para los directivos de la firma solicitante que deben rechazar por su altísimo nivel. Mientras tanto, la capacidad prestable de los bancos se coloca en títulos del Estado de alta rentabilidad relativa.

Como vemos, un funcionamiento perverso del sector bancario, donde se entremezclan razones de mercado y decisiones empresarias que impactan los costos financieros del resto de los sectores económicos, o bien, lisa y llanamente los priva del crédito afectando en ambos casos su capacidad competitiva.

A estos problemas los hemos cuantificado, en la mayoría de los casos, con cifras del año 2007, a fin de tomar un cartabón de cierta normalidad. Ya en el 2008 y más aún en el primer semestre del 2009, los valores están afectados por la crisis internacional y el panorama que analizamos se agrava notablemente, sobre todo, en términos del nivel de la tasa de interés

### **La regulación del mercado financiero**

Aunque no podremos en el corto y mediano plazo, atacar los problemas derivados del bajo nivel de flujo financiero que se canaliza por vía de los mercados institucionalizados, si podremos actuar sobre los factores endógenos al sistema financiero que afectan variables claves como la tasa de interés.

Son factores donde se combinan y potencian de manera negativa las condiciones del mercado y las decisiones de los banqueros afectando el crédito a las empresas. Es por eso que fijamos como hipótesis que el motor de este comportamiento perverso radica en una incorrecta regulación de los mercados financieros. En lugar de generar entre los mercados y las decisiones empresarias, una sinergia positiva, esté provocando una sinergia negativa.

Desde la crisis de los '30 el mercado financiero está regulado en todo el mundo. Más aún, la mayoría de los analistas de la actual crisis internacional acuerdan en adjudicar al proceso de desregulación financiera que se venía produciendo en los países desarrollados desde los '70, el factor fundamental de dicha crisis. Y este diagnóstico está ratificado cuando Estados Unidos y la Unión Europea, ante la crisis actual, están sometiendo a sus países a un fuerte proceso de re-regulación financiera.

¿Y cómo es esa regulación en Argentina? La actual ley de Entidades Financieras (21.526) fue implementada en el año 1977, como parte de una reforma financiera cuando el Ministerio de Economía estaba bajo la conducción de Martínez de Hoz.

Veremos como, a pesar de los cambios que se introdujeron a lo largo de tres décadas, sus lineamientos centrales no han sido modificados. Es un hecho por demás curioso, pues esta ley se correspondía a un modelo económico de apertura indiscriminada, que no sólo ha sido modificado sino que ha sido fuertemente



vituperado por todos los sectores.

Los problemas de esta ley los analizaremos bajo las siguientes temáticas: nivel regulatorio, formas de organización bancaria, y la implementación de políticas crediticias.

### **Nivel regulatorio**

Sin duda es el tema crucial. Y sobre todo en Argentina donde a pesar de una supuesta fuerte regulación por parte del Banco Central, los bancos han tenido serios problemas, en muchos casos derivados de sus propias políticas aventureras.

El artículo 21 de la ley 21.526, nunca modificado en los numerosos retoques que se le ha efectuado al texto desde 1977, permite a los bancos realizar todo tipo de operación no prohibida. Desde el vamos conlleva un absurdo: una ley regulatoria que prevé un muy alto grado de desregulación.

Pero no sólo por lo que explicita, sino también por sus silencios. En la práctica, es una regulación equivalente a la de cualquier actividad comercial donde se establece los horarios de apertura y cierre, los pesos y medidas, la publicación de los precios en vidriera, las reglas de competencia, envases, denominaciones, normas de seguridad, contabilidad, etc.

Para la regulación vigente el sector bancario es una actividad comercial más. No tiene en cuenta la perspectiva de un banco como parte del sector financiero, un punto crítico del sistema económico global. Los efectos de regulaciones sólo formales podemos ejemplificarlo con los tremendos efectos causados sobre el sistema bancario a causa del contagio por las crisis financieras de los '90: México, Rusia, Sudeste Asiático, Turquía y Brasil.

La alternativa es llevar la regulación del sistema financiero a un nivel adecuado. Y esto sólo puede lograrse declarando esta actividad como un servicio público. Veamos por qué:

#### **a) Porque es necesario garantizar la universalidad de acceso**

Debe garantizarse universalidad de acceso en condiciones adecuadas por parte de toda la población a los servicios de la banca, pues hoy son tan imprescindibles como un servicio de saneamiento o de gas. El caso más notable es el de poblaciones aisladas que sin servicio bancario quedan al margen de la economía de mercado. Son prestaciones a las que se debe poder acceder de manera independiente al lugar de residencia, el tipo o tamaño de la actividad, etc.

#### **b) Porque el mercado financiero es un mercado con "fallas".**

Históricamente se ha reconocido sólo como servicio público a las actividades que son monopolio natural. Esta característica se encuentra en aquellas actividades cuyo incremento de la producción reduce el costo unitario del usuario adicional. Son actividades que se caracterizan por un alto nivel de inversión en obras básicas (redes de gas, de electricidad, de agua y saneamiento, etc.).

Como se considera que la propia naturaleza de la actividad impide la competencia, se declara servicio público para introducir una fuerte regulación que actúa a la manera de un "simulador" de competencia. De esta forma se impide que la situación de monopolio resulte usufructuada por el prestador privado (e incluso el eventual proveedor estatal) y para ello se fijan tarifas, exigencias de

ampliación de inversiones, calidad del servicio, etc.

Pero el criterio por el cual se introduce el concepto de "servicio público" no es sólo porque se trata de un monopolio natural. Éste es sólo un caso específico de una problemática más genérica que obliga a introducir el criterio de servicio público. Y esa cuestión genérica son las "fallas de mercado".

Los tratadistas de esta temática de mayor nivel en el ámbito internacional, son autores estadounidenses cuyos textos son los más utilizados en todas las universidades del mundo desarrollado y no desarrollado. Se trata de Joseph Stiglitz ("La Economía del Sector Público", Ed. Bosch) y R.A. Musgrave, ("Hacienda Pública y Teoría Aplicada", Ed. Instituto de Estudios Fiscales-Madrid).

Estos autores dan a conocer la tipología completa de disfunciones (ó "fallas de mercado"): bienes públicos, externalidades, monopolio natural e información imperfecta. En este último caso encaja toda la problemática de salud y de los mercados financieros. El de seguros y bancario en particular.

Justamente en el caso de Stiglitz dedicó sus trabajos académicos más importantes al tema de la falla de mercado que detenta el mercado financiero por la asimetría de información entre banqueros y clientes. Debe recordarse que la información completa y transparente es uno de los requisitos básicos para el funcionamiento de la competencia en los mercados. (Ver Stiglitz, J.; "La Economía del Sector Público", Ed. Bosch- Cap. 4)

No es por casualidad su alto nivel regulatorio en todo el mundo por parte de los bancos centrales. Y para fundamentar esa "falla" nada mejor que la crisis bancaria de Argentina en los años 2001/2002 y la crisis financiera internacional actual que obligó a la intervención directa del Estado aún en los países del "primer mundo".

#### **c) Porque el sistema financiero requiere confianza del público.**

El sistema bancario (instituciones y decisores) tiene la función de intermediario financiero. Al tomar ahorros del público, puede de manera potencial, llegar a perjudicar a miles de personas, y por ende necesita de la confianza del público. Para ello requiere un nivel tal de regulación a la que sólo se puede acceder mediante la declaración de servicio público.

#### **d) Porque el sistema financiero forma parte del sistema monetario.**

El sistema bancario, además de cumplir las funciones de intermediario financiero, resulta una pieza clave del sistema monetario de una economía. La mecánica de depósitos y créditos lo convierte en un formidable mecanismo de absorción y expansión monetaria. Es por ello que la regulación bancaria se encuentra bajo la égida del Banco Central que tiene también a su cargo velar por los equilibrios macroeconómicos resultantes del sistema monetario.

Con solo repasar los artículos 3º y 4º de la Carta Orgánica del BCRA, tendremos en claro el papel del sistema financiero en la moneda y esto abona la necesidad de disponer de la calificación de servicio público para otorgar un nivel de regulación adecuado.

#### **e) Porque debe configurarse la responsabilidad social de los banqueros.**

Los graves hechos sucedidos en la historia bancaria del país hacen necesario que la responsabilidad de los banqueros en los hechos penales no quede configurado simplemente como una deslealtad del funcionario hacia la empresa sino hacia la



sociedad en su conjunto por resultar administrador de un servicio público.

#### **f) Porque el costo económico de la liquidación de bancos es muy alto.**

Frente a los altos riesgos que devienen de la actividad financiera, la declaración de servicio público permite actuar de manera inmediata y dejar un banco fuera del circuito financiero con sólo suspender su licencia sin los problemas derivados de su intervención y liquidación. La experiencia histórica muestra que estas acciones terminan en nudos judiciales mayúsculos (Caso del Banco de Italia y Río de la Plata) y con serios efectos sobre el déficit (cuasifiscal) del Banco Central como fue el caso de las quiebras generalizadas a inicios de los '80.

#### **g) Porque es un poder originario del Estado.**

El sistema financiero debe ser calificado como servicio público en tanto es un poder originario del Estado pero susceptible de ser prestado por los particulares, bajo sus regulaciones soberanas, y mediante licencias.

El poder originario del Estado queda ratificado por la función de éste, a través del Banco Central de prestamista en "última instancia". Resulta interesante al respecto lo sucedido con la reforma de la Carta Orgánica del BCRA sancionada en 1992.

Debido a la concepción neoliberal extrema que reinaba por entonces, no contenía la función del Banco Central como "prestamista en última instancia", esencia de todos los bancos centrales en el mundo. Al sobrevenir el impacto del "efecto tequila", hubo que atender el auxilio a los bancos a través del BNA. El texto fue modificado en abril de 1995 (Ver art. 17 inc. c). Incluso, por entonces, las autoridades del BCRA publicaron una solicitada pidiendo disculpas por tamaño error cometido.

Todo esto significa que, bajo la hipótesis de que el sector privado llegara a retirarse totalmente del mercado (incluido el hecho de un quebranto generalizado), el Banco Central, en representación del Estado, debe reemplazarlo. La información diaria sobre la actual crisis mundial nos relata como esto ocurre en todo el mundo desarrollado de hoy.

El criterio más elemental de un servicio público radica en que si éste no es prestado por la actividad privada, inevitablemente deberá hacerse por vía del Estado.

#### **h) Porque el sistema financiero es un instrumento de política económica.**

El carácter de servicio público servirá para que el BCRA pueda orientar el crédito de manera directa o bien hacerlo a través de diferenciar sus instrumentos (calificación de riesgo, niveles de liquidez, tasa de interés, y similares) por regiones, tamaño de empresa, sector de actividad, etc.

### **Organización Bancaria**

En el mundo existen dos formas básicas de organización del sistema bancario: banca universal y banca especializada. En la primera de ellas, las instituciones pueden desarrollar todas las formas de intermediación financiera: banca comercial (mayorista y minorista), banca de inversión, banca hipotecaria, banca de comercio exterior, etc. En la segunda, existen categorías diferenciadas y cada entidad debe elegir una especialización.

Los sistemas de cada país responden, no a una decisión racional sino a cuestiones históricas. Sin embargo, a la hora de debatir un eventual cambio en el sistema, se producen discusiones bizantinas alrededor de la cuestión de la "eficiencia" y la "estabilidad" que empantanar todo debate.

Por eso examinemos en concreto lo que existe en Argentina y evaluemos si vale la pena modificarlo. El sistema históricamente vigente (aún antes de la actual ley) es el de banca universal. Sin embargo, debemos tener en cuenta que a partir de la dictadura militar se trata de una versión "extrema" de esta forma de organización. Sobre todo porque en su ya citado artículo 21 incluye la autorización a realizar toda operación no prohibida.

Si analizamos los resultados concretos de este criterio (quiebras bancarias de inicios de los '80, desaparición del 68,4 % de instituciones bancarias entre 1984 y 2008, la crisis bancaria del 2001/2002, etc.), el impulso primario, es el de buscar una salida por vía del sistema alternativo, es decir, el de banca especializada, que permite un control más ajustado.

La crisis bancaria ha puesto este tema sobre el tapete en todo el mundo. Dos comentaristas de temas económicos de EE.UU. lo plantean de esta forma:

*"Algunos presidentes de bancos centrales y autoridades que fijan políticas, especialmente en Estados Unidos, piden separar totalmente la banca de inversión de la banca comercial. Aún si eso se evitara, los bancos globales podrían enfrentar restricciones más severas en algunos países, lo cual restaría atractivo a las operaciones que cruzan fronteras."* (P. Thal Larsen y F. Guerrero- El Cronista — 02-04-09)

Un cambio tan brusco sería fuertemente resistido por los factores de poder financiero (nacionales e internacionales). Y la forma de boicotarlo sería muy elegante ya que la justificación para rechazar un proyecto de este tipo sería construida en base a argumentos "eficientistas" y por ende escaparía al debate de fondo: los niveles de regulación y de control.

Los argumentos para la existencia de una banca universal, es decir que pueda llegar a abarcar todos los negocios financieros permitidos, se basan en las economías de escala del banco ya que puede prestar servicios adicionales a su actividad central con inversiones y gastos marginales muy bajos. Además, la multiplicidad de fuentes de ingresos, como consecuencia de la prestación de diferentes tipos de servicios, diversifica el riesgo y tendería a aumentar la estabilidad de la entidad. El argumento a favor de la banca universal se completa con la consecuencia de que surgirían de allí bancos más eficientes y sólidos, lo que implica, a su vez, un sistema financiero y una economía global más estable.

Aunque esta argumentación fuese cierta, este sistema dificulta la supervisión por parte del Banco Central debido a la inevitable interconexión de actividades. A la hora de la presentación de los resultados, la superposición hace posible que algunas actividades exitosas, cubran fuertes falencias de otras.

Es por eso que debemos ir más a fondo y preguntarnos sobre cual es el aspecto específico que la banca (privada y estatal) usufructúa del sistema universal para cubrir sus falencias. Es evidente que utilizan este esquema para dificultar la supervisión por el ente regulador. Debemos buscar la forma de neutralizarlo sin modificar la estructura bancaria actual.

Si el banco presta varias funciones al mismo tiempo, en su balance y por



ende en los indicadores que controla el Banco Central, quedan subsumidas todas esas actividades y los potenciales problemas pueden ser cubiertos con relativa facilidad. Así, por ejemplo, con depósitos a corto plazo de la banca comercial fondean créditos de mediano y largo plazo de las funciones de banca de comercio exterior, de banca de inversión y de banca hipotecaria. Se produce un descalce en los plazos de sus operaciones activas y pasivas.

Cuando sobreviene una crisis, por mínima que resulte, el BCRA debe salir a auxiliar al sistema bancario con un enorme costo económico y social, para evitar el impacto en cadena que provocaría una quiebra bancaria generalizada de bancos sobre todo el sistema económico.

La salida a este laberinto es mantener el sistema de banca universal, pero a partir de “departamentos diferenciales” de cada una de las funciones que desempeñe. Para ello, el BCRA sólo tiene que exigir junto a los balances periódicos y generales de la entidad financiera, balances diferenciados por cada una de las actividades que desempeña y el cumplimiento de indicadores para cada una de ellas.

De esa manera, en el ejemplo que desarrollamos más arriba, el banco, si además de ser un banco comercial, quiere dedicarse al crédito hipotecario, tendrá que demostrar que tiene la capacidad financiera específica para esa actividad, con tasas de interés adecuadas y fondeo de capitales ya sean propios, tomados en el exterior, o bien depósitos del público a mediano y largo plazo.

Una nueva ley de entidades financieras debería prever que el BCRA defina “áreas de negocios” y la posibilidad de cada institución financiera de seleccionar libremente de entre esas “áreas”, las actividades a desarrollar.

Pero deberá cumplir con la exigencia de balances diferenciados y niveles de indicadores para cada una de ellas. De manera paralela debería eliminarse la cláusula del artículo 21 actual y la actividad quedaría restringida, a las áreas de negocio que se definan y que la propia institución selecciona.

A fin de hacer posible su actualización por razones tecnológicas y/o de mercado, la potestad de modificarlas, restringirlas o ampliarlas deberá quedar a cargo del BCRA y no sujeta a un listado taxativo de la ley.

Una solución de este tipo permitiría continuar con el concepto de banca universal y evitar un interminable debate sobre “eficiencia” que escondería los verdaderos problemas de regulaciones y controles. Por otra parte, al evaluar indicadores por cada actividad del banco, se incrementa notablemente la capacidad de control.

### **Implementación de políticas bancarias y crediticias**

La definición previa de las entidades como servicio público permitirá que desde el Banco Central puedan utilizarse poderosos instrumentos de política económica. Pero esto debe ser habilitado de manera expresa. La actual redacción de la ley de entidades financieras que proviene del proceso militar, agravada por los cambios introducidos en los '90, tendieron a anular esta posibilidad. Es que ambos periodos coincidieron en el criterio de eliminar la capacidad del Estado para manipular instrumentos de política económica. La acción del Estado en la economía global se consideraba una intromisión inadmisibile.

Es por eso que en la redacción de una nueva ley para entidades financieras, complementada con cambios en la Carta Orgánica del BCRA deberá implementarse capacidad adicional de este ente para:

- a) Orientar el crédito según regiones, sectores, dimensiones de la actividad, y otras características de las empresas.
- b) Utilizar los instrumentos adicionales de orientación al crédito como calificación de riesgo, tasa de interés, redescuentos, liquidez diferenciales en base a criterios regionales, sectoriales, por tipo de receptor del crédito, plazos, y otros criterios compatibles con la política económica global.

En síntesis, modificaciones a la Ley de Entidades Financieras y a la Carta Orgánica del Banco Central permitirá romper el efecto perverso de la relación entre las condiciones del mercado y las decisiones de los banqueros que afectan los factores endógenos del sistema financiero y con ello comenzar a modificar las condiciones del crédito en Argentina con resultados en el corto y mediano plazo. Esto deberá ser complementado con medidas de largo plazo que tiendan a disminuir los flujos financieros por fuera de los mercados institucionalizados.