

CUESTIONES ESPECÍFICAS DE ARGENTINA

Reunión N° 5:

Regulación Bancaria – Ley de Entidades Financieras

Índice

Introducción

- 1.- Ubicación histórica de la regulación bancaria
- 2.- El papel del banco central en la regulación bancaria
- 3.- Origen histórico del concepto de banco central
 - 3.1.- La historia del Banco de Inglaterra
 - 3.2.- El Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.)
- 4.- La función de contralor de bancos
 - 4.1.- El contralor de bancos por el BCRA
 - 4.2. El contralor del crédito
 - 4.2.1.- El crédito en el mundo y en Argentina
 - 4.2.2.- Las limitaciones del crédito en Argentina
 - 4.2.2.1.- Limitaciones por procesos
 - 4.2.2.1.1.- Fuga de capitales
 - 4.2.2.1.2.- Fuentes de financiamiento
 - 4.2.2.1.3.- Procesos inflacionarios
 - 4.2.2.1.4.- Economía informal
 - 4.2.2.2.- Limitaciones por políticas
 - 4.2.2.2.1.- Políticas gubernamentales
 - 4.2.2.2.1.1.- Ley de Entidades Financieras
 - 4.2.2.2.1.2.- Financiamiento mediante emisión monetaria
 - 4.2.2.2.1.3.- Alta tasa de interés
 - 4.2.2.2.2.- Políticas de banqueros
 - 4.2.2.2.2.1.- Desviación de la capacidad de crédito
 - 4.2.2.2.2.2.- Orientación del crédito dentro de la actividad privada
 - 5.- El marco institucional.
 - 5.1.- Cambios en la ley de C.O. del B.C.R.A.
 - 5.2.- Cambios en la Ley de Entidades Financieras
 - 5.2.1.- Una experiencia fallida
 - 6.- Lineamientos de un proyecto alternativo
 - 6.1.- Nivel regulatorio
 - 6.2.- Organización bancaria
 - 6.3.- Implementación de políticas bancarias
 - 6.4.- Papel de la banca extranjera
 - 6.5.- Cuestiones de procedimiento
 - 6.6.- Coordinación del marco institucional
 - 7.- Conclusiones

Introducción

A fin de aplicar los criterios analíticos desarrollados en 2021-22, en este año 2023 venimos revisando temas tales como inflación, dolarización, sistema previsional y sistema tributario. Todos ellos sometidos a un arduo debate político, pero caracterizado por la superficialidad. De ellos hemos intentado señalar sus raíces estructurales y un camino alternativo de salida.

Pero en este caso, la importancia del tema de la regulación bancaria, no deriva de su debate político, sino de su “no debate”. Parecería que una especie de ser superior, acatado por todos, habría ordenado no tocar el tema. Y las mayorías (y minorías) políticas, aceptan gustosos esa “prohibición”. Bajo una visión objetiva, ese carácter de “huida” permanente del tema, por sí mismo es indicio de estar frente a un problema político de primer orden. Intentaremos abordarlo.

1.- Ubicación histórica de la regulación bancaria

La necesidad de regular el sistema bancario se origina en el papel crítico desempeñado por el crédito en el sistema capitalista. El flujo real de la economía necesita de un flujo financiero concomitante con su objetivo central: el proceso de acumulación.

Históricamente ese papel ha sido desempeñado por el sistema bancario. Nace con el viejito de nariz aguileña, sentado en un “banquito” en el mercado de la ciudad medioeval realizando, aunque de manera rústica, todas las operaciones actuales de un banco.

Ya en los albores del capitalismo el sistema bancario pasa de mero intermediario financiero a desempeñar un papel central pues debió financiar la infraestructura y el equipamiento industrial en gran escala y a largo plazo, exigido por las nuevas tecnologías.

Marx en su obra magna, El Capital, se ocupa del tema (Tomo III; Sección 5ª, en particular en el Capítulo XXVII). Allí aparece el crédito, originado tanto en el sistema bancario, como en el mercado de capitales. Este último, clave en el financiamiento del capitalismo, se realiza por fuera de la intermediación bancaria, mediante la colocación de bonos y acciones empresarias en las bolsas de comercio. Solo un párrafo de ese capítulo, a fin de ejemplificar la importancia otorgada por ese autor, al papel del crédito en el capitalismo:

“Por consiguiente, el crédito acelera el desarrollo material de las fuerzas productivas y la instauración de mercado mundial, bases de la nueva forma de producción, que es misión histórica del régimen de producción capitalista implantar hasta un cierto nivel. El crédito acelera al mismo tiempo las explosiones violentas de esta contradicción, que son las crisis, y con ellas los elementos para la disolución del régimen de producción vigente.

Y también su importancia, bajo una perspectiva diametralmente opuesta: el crédito como forma de fortalecer el capitalismo. Y con esos criterios, ya vigentes en todo el arco de pensamiento del siglo XIX, aparece la regulación del sistema bancario a través de un banco central. Analizaremos la irrupción y evolución de ese concepto por su importancia vital. Más aun en la actualidad, cuando esas funciones han sido puestas en tela de juicio.

Hasta la ruptura del sistema del “patrón oro”, fue posible un relativo equilibrio entre la corriente real y la corriente financiera en cada país, y a nivel mundial sin necesidad de regulación alguna. Sin embargo, a inicios del siglo XIX, con la aparición de las primeras crisis, propias y específicas del modo de producción capitalista, y luego en el siglo XX, con los efectos de la primera guerra mundial elevando el gasto público y la crisis mundial iniciada en la bolsa de Nueva York en Octubre de 1929, terminaron por quebrar ese esquema. Y todos los países del mundo se vieron obligados a establecer una alternativa. Y lo hicieron mediante la introducción del criterio de banco central.

2.- El papel del banco central en la regulación bancaria

Y ese banco central, a fin de reemplazar las tareas, ejercidas de manera directa o indirecta por el sistema del patrón oro, debía cumplir una serie de funciones:

- Monopolio de emisión
- Prestamista de última instancia
- Establecimiento de normas bancarias y su control
- Administración del mercado cambiario
- Agente financiero del gobierno

De esa manera, toda la política económica vinculada al flujo financiero, quedaba a cargo del Banco Central, pero con una característica institucional muy peculiar. A partir de la crisis de los '30, comienza a resultar visible una dimensión macroeconómica de la economía (Keynes), con fenómenos específicos e independientes de la dimensión microeconómica.

Hasta ese momento, la única variable macroeconómica con incidencia en la economía global, era la fiscal (recursos y gastos), con una decisión institucionalizada donde participaban, el poder ejecutivo y poder legislativo, a través de los mecanismos de aprobación del presupuesto. Una tradición derivada de la Carta Magna inglesa del año 1215.

Pero las nuevas políticas económicas derivadas de la crisis (monetaria, crediticia y cambiaria), con definidos efectos macroeconómicos, quedaron no solo al margen del poder legislativo sino también del propio poder ejecutivo. Se otorgaron poderes ilimitados a la institución “banco central”, justificada por la extrema sensibilidad de sus funciones, pues éstas exigen una vigilancia diaria (incluso horaria en condiciones de crisis) y decisiones drásticas y muy rápidas.

Los bancos centrales, de hecho, instrumentan toda la política económica referida a la corriente financiera de las economías, un flujo considerado prioritario en la dimensión económica bajo una perspectiva neoliberal, dominante en los planos académicos, gubernamentales y de la comunicación. Por otra parte, sus condiciones institucionales perturban a los juristas. Algunos de ellos consideran inconstitucionales a los bancos centrales por tratarse de “un estado dentro de otro estado”. Basta recordar la puja judicial generada por el “corralito” y la conversión forzada de dólares a pesos en la crisis 2001-02.

Estas características convierten al banco central en un punto neurálgico de la política económica. Y mas crucial aun, cuando a causa de la profundidad de la crisis actual, las funciones del banco central y su existencia misma, comienzan a formar parte del debate político habitual: “dolarización”, “bimonetarismo” “independencia”, “dinamitarlo” (“semi-dinamitarlo” dicen algunos), etc.

A fin de esclarecer su papel, debemos ubicar históricamente el nacimiento de ese concepto. Como y porque surge el criterio de banco central. No por casualidad, un proceso crucial en la historia de la economía mundial, jamás es mencionado en esos debates. Argumento suficiente para revisar esa historia, e incluso convertirla en el eje central de nuestro análisis.

La ausencia de la ubicación histórica del criterio de banco central es producto del sistemático rechazo, tanto académico como político, de la necesidad de un análisis objetivo, previo, a la instrumentación de las políticas. Esto significa, estudiar la base material del fenómeno y ubicarla históricamente. En su lugar introducen, de contrabando y con sello de calidad académica, un subjetivismo compulsivo, mediante la introducción de un cartabón intuitivo previo (ética, libertades, derechos naturales, nacionalismo, estado presente, etc.) para diferenciar lo “malo” de lo “bueno”, y ubicarlo en un escenario a-histórico.

De esa manera solo juega la intuición formada en el contexto cultural, y “obliga” a ubicarse en uno u otro polo de la disputa. La famosa “grieta”. De allí la importancia política de, al menos intentar un análisis objetivo de los procesos, buceando el concepto de banco central alrededor de su base material y de su ubicación histórica.

3.- Origen histórico del concepto de banco central

Analizaremos la historia del Banco de Inglaterra, donde nació el concepto de banco central y la creación del Banco Central de la República Argentina.

3.1.- La historia del Banco de Inglaterra

Ya un siglo antes de la crisis mundial de 1929, que puso sobre el tapete planetario el concepto de banco central, comenzaron a ocurrir fenómenos de crisis específicas del modo de producción capitalista. Y por efecto de arrastre, cambios en el pensamiento económico.

Esas crisis fueron producto de la descompensación entre los flujos reales y financieros. Y con efectos globales (macroeconomía) específicos y diferenciados de los fenómenos del consumo y de la producción (microeconomía).

Los flujos financieros pasaron a detentar importancia. Por una parte, una fuerte tendencia a independizarse de los flujos reales (producción, inversión, comercio y consumo). Por la otra enlazaban todos los aspectos económicos y los convertía en interdependientes.

Y esos fenómenos ocurrieron en Inglaterra, el centro de la economía mundial y del pensamiento liberal predominante en el siglo XIX. Por ende, el oleaje provocado alcanzó todas las playas del planeta.

Justamente, por ejercer un papel hegemónico en la economía mundial, los economistas ingleses de aquella época, comenzaron a advertir los riesgos posibles a surgir de ese flujo financiero y de sus instituciones básicas: el sistema bancario. La conclusión era obvia. Un problema en cualquier punto de ese flujo, se transmitiría rápidamente al resto, creando graves crisis en la economía de un país, de una región, y . . . del mundo. Y esto viene ocurriendo desde el siglo XX, y superarlo requiere políticas preventivas, es decir un férreo control monetario y bancario.

En términos operativos, la quiebra de un sólo banco pondría en riesgo toda la economía, y el Estado debía detentar el suficiente poder como para ejercer el control, advertir el problema e intervenir para evitarlo. Comenzaba a delinearse el concepto de banco central.

A inicios del siglo XIX, las crisis recurrentes del capitalismo comenzaban a insinuarse en Inglaterra, y un economista Henry Thornton defendió el intervencionismo *que ya venía realizando el Banco de Inglaterra*. La Enciclopedia Británica hace referencia a un libro suyo editado en el año 1802:

“En ‘Inquiry’, Thornton también defendió al Banco de Inglaterra de las acusaciones de que su emisión excesiva de papel moneda había sido responsable de un aumento general de los precios.”

La referencia a ese autor y a ese libro, en Wikipedia expresa:

“En 1802, escribió la obra “An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain”, en la que expone sus principales aportaciones a la economía monetaria y en la que propuso corregir distintos conceptos erróneos comúnmente extendidos, como la opinión de que el aumento del crédito en papel fue la causa principal de los males económicos de la época. Fue una obra de gran importancia, en la que dio detallada cuenta del sistema monetario británico y que realizó un examen pormenorizado de las formas en que el Banco de Inglaterra debía actuar para contrarrestar las fluctuaciones en el valor de la libra esterlina.” (Cf. Henri Thornton en Wikipedia).

Y esa intervención, una versión prototípica de la función “prestamista de última instancia”, el eje de un banco central actual, tuvo oportunidad de desempeñarla, y de manera definida, en la crisis bancaria de 1825.

Los bancos estaban autorizados a emitir billetes y estos aumentaron en forma considerable a partir de la expansión de negocios de Inglaterra con los nuevos países de América Central y del Sur. Estos, al declarar su independencia, rompieron el monopolio comercial exigido por España a sus colonias y comenzaron a operar en gran escala, comercial y financiera, con Inglaterra.

Esa sobre-emisión de bancos privados hizo posible una disminución paulatina de la confianza en esas instituciones. Y hacia fines de 1825, los operadores entraron en pánico y las quiebras bancarias se multiplicaron. En 1810 existían en Inglaterra, entre 700 y 800 bancos privados. Y en el interregno hasta esa crisis, quebraron alrededor de 150 de ellos.

En esas condiciones, el Banco de Inglaterra logro evitar una suspensión de pagos a partir de una emisión adicional respaldada en un préstamo de oro del Banco de Francia, logrando salvar algunos de esos bancos.

Refiriéndose a este evento Peter Conti-Brown, docente de la Universidad de Pensilvania, señala su visión sobre la estrategia del Banco de Inglaterra en esa oportunidad y la refuerza con declaraciones de sus autoridades a la época de esa intervención:

“En periodos salvajes de alarma, una falla genera muchas, y la mejor manera de prevenir las fallas derivadas es detener la falla principal que las causa. ... La forma en que se detuvo el pánico de 1825 mediante el avance de dinero se ha descrito de manera tan amplia y gráfica que el pasaje se ha vuelto clásico. “Lo prestamos”, dijo el Sr. Harman, en nombre del Banco de Inglaterra, “por todos los medios posibles y en modos que nunca antes habíamos adoptado; hicimos acopio de valores, compramos letras del Tesoro, hicimos adelantos de letras del Tesoro, no sólo descontamos directamente, sino que hicimos adelantos sobre el depósito de letras de cambio por una cantidad inmensa, en fin, por todos los medios posibles compatibles con la seguridad del Banco, y en algunas ocasiones no fuimos demasiado amables. Al ver el terrible estado en el que se encontraba el público, prestamos toda la ayuda que estaba a nuestro alcance”. Después de un día o dos de este tratamiento, todo el pánico se calmó y la “Ciudad” quedó bastante la.” <https://newramblerreview.com/book-reviews/economics/misreading-walter-bagehot-what-lombard-street-really-means-for-central-banking>

Estos antecedentes hicieron posible una importante reforma. La denominada “Bank Charter Act” de 1844. Estaba orientada al control de la expansión monetaria y crediticia por parte del Banco de Inglaterra. Aunque con graves fallas (p. ej., ignoraba el efecto de los depósitos del público), introdujo, de una manera rústica, el criterio de acreedor de última instancia, al otorgarle el monopolio de emisión.

Sin embargo, a nivel institucional seguía predominando el criterio del patrón oro, estableciendo una proporción entre las reservas de oro y la emisión, pero bajo esa ley, una alta porción de esa emisión podía hacerse sólo contra títulos del gobierno. El resto debía estar respaldado por metales preciosos.

Y además dejaron una puerta abierta (en realidad un “portón”): el gobierno podía suspender esa ley en caso de crisis financiera y convertir en discrecional su capacidad de emitir. Y lo hizo puntualmente en cada una de las crisis producidas a posteriori: 1847; 1857; 1866; 1890 y 1929.

Los bancos privados, por un tiempo siguieron emitiendo, pero por diversos mecanismos previstos en esa ley, de manera paulatina dejaron de hacerlo y reemplazaron sus monedas por las emitidas por el Banco de Inglaterra. De esa manera ya no necesitaron detentar reservas propias en oro y el Banco de Inglaterra se convirtió en custodio único de esas reservas.

Todo esto, necesitaba otros requerimientos. Estaba expresamente indicado el control de todos los bancos por parte del Banco de Inglaterra, y la transparencia de su accionar a través de informes semanales al gobierno y su publicación.

De hecho estaban modificando, y de manera radical, los criterios vigentes en materia de moneda y crédito. Y la oposición al Primer Ministro Peel, impulsor de la ley de 1844, lo subrayó de manera explícita. Para ellos, esa ley, ubicaba al Banco de Inglaterra en la posición de “prestamista de última instancia”, un criterio, rechazado por las posiciones extremas del liberalismo pues representaba el versus de los criterios del patrón oro, es decir, un flagrante intervencionismo del estado. Y vaticina-

ron, resultaría cada vez más difícil enfrentar crisis similares a las ya ocurridas en la primera mitad del siglo XIX.

Por su parte, los autores de la reforma, confiaban en la no repetición de esas crisis. Sin embargo, las posteriores fueron más reiteradas y de mayor envergadura. Pero fue posible superarlas, justamente por esa mayor capacidad de intervención del Banco de Inglaterra, especialmente aquella generada a partir de la posibilidad de suspender las reglas del patrón oro frente a una emergencia.

Fueron crisis tales como la de 1847 asociada a la necesidad de mayor importación de granos y a la “manía ferroviaria”; la de 1857 como consecuencia de una crisis financiera en EEUU que “rebotó” en Inglaterra debido a su exportación de capitales en gran escala hacia ese país y sector. Esa crisis en EEUU había sido generada a partir del descubrimiento de oro en California, la expansión del ferrocarril y los movimientos especulativos de la banca en esos mercados.

La crisis de 1866 fue efecto de la guerra de secesión en EEUU. P.ej., la perturbación causada en el mercado algodonero por el bloqueo de puertos en territorio americano debido al conflicto armado y otros hechos de impacto económico equivalente.

Pero la crisis más emblemática del siglo XIX fue la de 1890, cuando la banca Baring Brothers, estuvo a horas de presentarse en quiebra. El Banco de Inglaterra acudió a su salvataje dada la posición de esa institución en el mercado financiero de Londres. A su vez, el más importante del mundo por aquellos años.

La crisis de Baring podía provocar, por contagio, una crisis en cadena no solo en Inglaterra sino a nivel mundial. Y un detalle sugestivo. Su inestabilidad había surgido de la deuda impaga de un remoto y exótico país. Para quien responda de cual país se trata, hay importantes premios.

Luego, ya en el siglo XX, la exigencia de emisión por sobre los límites fijados sobrevino por el inicio de la Primera Guerra Mundial (1914-18) y después sobrevino la crisis mundial de 1929. Pero ya no fue una crisis más. Marcó el quiebre definitivo del sistema de patrón oro. Y el Banco de Inglaterra pasó a desempeñar las funciones de un banco central, sin necesidad de cambio alguno, pues de hecho, ya lo venía realizando desde más de un siglo atrás.

El significado del giro de la política del Banco de Inglaterra a lo largo de ese siglo XIX, fue analizado en un mítico libro publicado en 1873, titulado “Lombard Street” (traducción al castellano por la Editorial Fondo de Cultura Económica en 1968), considerado como la “biblia” de la banca central.

Su título hace mención a una calle de Londres, equivalente a Wall Street de Nueva York. Hasta la década del '80 del siglo XX todos los bancos de Inglaterra tenían allí su sede central o una oficina representativa. Su autor fue Walter Bagehot, director de “The Economist”, la publicación más antigua y prestigiosa de Londres y hasta hoy, símbolo del pensamiento liberal en el mundo.

El aspecto central de ese libro destaca la diferencia entre los informes del Banco de Inglaterra y su práctica efectiva, a todo lo largo de ese siglo XIX. En su discurso público el banco intentaba justificar su actuación como encuadrada bajo las reglas del patrón oro. Pero en su accionar concreto, estaba diseñando su reemplazo, es decir, el concepto de banca central, instrumentada de manera formal a partir de la ruptura provocada por la crisis mundial de 1929.

Bagehot resalta la diferencia entre ese discurso y las políticas efectivas del Banco de Inglaterra, a las que otorga pleno apoyo. Y lo hace a través de un análisis histórico de la práctica concreta del Banco de Inglaterra. De esa manera, el libro perfila las funciones a asumir por un banco central, y el autor ubica las más importantes, en las de “prestamista de última instancia” y “centralización de las reservas”. El banco central debía ser un banco de bancos.

En ese texto, Bagehot explicaba cómo, bajo el concepto de banco central, debía responderse a los ciclos económicos internos y externos, incluso bajo situaciones extremas. El criterio básico radicaba en buscar la estabilidad financiera a largo plazo, de manera independiente a los vaivenes de corto plazo.

La trascendencia de ese libro radica en haber asumido estos cambios trascendentales, 56 años antes de producirse una crisis mundial que liquidara el patrón oro y obligara, a todos los países del mundo, a adoptar, en su reemplazo, el criterio de banca central, vigente hasta la actualidad.

3.2.- El Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A)

Y entre esos “todos”, Argentina. El BCRA recién comenzó a operar en 1935, pero en el inter-regno, ese papel fue desempeñado por el Banco de la Nación Argentina. Solo quince días después del “martes negro” de Nueva York, el BNA ya estaba re-descontando a los bancos privados, su cartera de documentos de préstamos a las empresas, no pagadas a su vencimiento por la crisis, poniendo en situación de quiebra a todos los bancos del país.

Lo importancia política actual de ambas historias, resulta de su capacidad para poner en ridículo los planteos ultra liberales, burdamente mezclados con el anarquismo, referidos a la necesidad de dinamitar el banco central. La historia muestra algo radicalmente diferente. Un criterio nacido en la propia cuna del liberalismo y un desarrollo histórico haciendo posible al capitalismo seguir existiendo.

Y esto convierte en un absurdo atacar el intervencionismo del banco central justificado en una supuesta defensa del capitalismo, cuando históricamente, su presencia efectivizó esa defensa. Pero hay más, el mensaje subliminal difundido por el anarco –liberalismo, intenta dejar implícita la idea de un banco central inspirado en experiencias tales como la Rusia soviética o algo parecido. La práctica de la estafa intelectual no tiene límites.

Algunas explicaciones posibles del porque de esa estafa. Ya hemos visto en la segunda reunión de este año como la desaparición del banco central resulta compatible con la dolarización, es decir pérdida total e irre recuperable de la soberanía monetaria. A partir de allí la imposibilidad de realizar toda forma de política económica. Y a esto se suma otra resultante de la ausencia del banco central: la pérdida de la función de superintendencia, objeto del análisis en esta reunión.

Sin banco central, todo el sistema bancario actuaría sin límite alguno. Ese criterio se conoce como “banca off-shore”. Deja a cada banco en total libertad de acción. No debe responder ni siquiera a la legislación del país de origen de su capital.

Ese criterio ya había sido planteado por el ex – Presidente Menem en su programa pre-electoral de las elecciones de Mayo de 1989. Proponía dos ciudades en Argentina donde los bancos a instalarse, gozarían de ese régimen (una ciudad limítrofe de la Provincia de Misiones y Mar del Plata). Actualmente lo propone el candidato Javier Milei, y para todo el país. Lo hizo en su presentación preelectoral en la Sociedad Rural Argentina, como medida complementaria (inevitable, agregamos nosotros) de su proyecto de dolarización.

Y esa historia de la formación del concepto de banca central también pone en ridículo la interpretación populista referida a la contratación de un especialista inglés (Sir Otto Niemeyer en 1932) para diseñar el BCRA, imputada a la “anglofilia” existente en los grupos dominantes de la sociedad argentina. Aunque esa preferencia por la “rubia Albión”, sin duda existía, olvidan un “pequeño detalle”. Contrataron a técnicos ingleses pues eran los únicos en el mundo con experiencia concreta en el funcionamiento de un banco central.

En todo caso, desde una perspectiva objetiva cabe una crítica. La de haberse limitado a “copiar” la versión del Banco de Inglaterra y no adaptar esas ideas a la realidad argentina. El único cambio importante al proyecto Niemeyer (hubo otras de menor magnitud), fue a instancias de su Gerente General, y consistió en modificar el criterio de un banco central de propiedad exclusivamente privada, por un banco central de propiedad mixta.

Y el BCRA fue creado por ley 12.155 del 21-03-1935. Los cambios recién comienzan a intentarse con las modificaciones realizadas por varios decretos del primer semestre de 1946. Luego, ratificados por la Ley 12.962 publicada en el B.O. el 27-05-1947. Su contenido convertía en ley, un con-

junto de 14 decretos dictados entre marzo y abril de 1946, previos a la asunción del nuevo gobierno producida el 04-06-1946.

Ese texto se conoce como ley de “nacionalización” del banco central, pasando de mixto a estatal. Pero no fue producto de un brote psicótico de “estatismo”. En aquel momento histórico (post Segunda Guerra Mundial), estaban haciendo lo mismo en Inglaterra y Francia. Nacionalizaron el Banco de Inglaterra por ley del 14 de Febrero de 1946 y el Banco Central de Francia por ley del 2 de diciembre de 1945.

En Argentina, su capital fue aportado por el Estado y por los bancos privados en partes iguales. A ello se sumaron los fondos derivados de la revaluación del oro de la Caja de Conversión, contabilizados a los valores de 1899. En 1935 el precio en el mercado del oro era muy superior, y esa revaluación permitió ampliar el circulante para cancelar las deudas con el Banco Nación por su intervención previa, como banco central, e incrementar la liquidez del sistema bancario.

Y un detalle más de aquella experiencia. Quienes bucean en el origen de las ideas “cepalistas” difundidas en América Latina en las décadas de los ´50 y ´60 del siglo XX, siempre olvidan el papel de “laboratorio de ensayos” de esa primera etapa del BCRA. Su primer Gerente General, que modificara el criterio de privado a mixto, se llamaba Raúl Prebisch.

4.- La función de contralor de bancos

De las funciones del BCRA, nos interesa su capacidad de regulación de bancos y su control. Estamos hablando de la regulación de los depósitos y de su efecto principal, es decir la capacidad de crédito, una clave del funcionamiento del sistema capitalista. Quedan al margen del presente análisis, las políticas monetarias y cambiarias, también con lazos profundos con el crédito.

4.1.- El contralor de bancos por el BCRA

En oportunidad del análisis de la dolarización hemos revisado la función del banco central como creador de moneda. Ahora nos interesa su función de regulación y control del sistema bancario.

El sistema bancario argentino es regido por el BCRA, y lo hace apoyado en dos leyes básicas: su Carta Orgánica y la Ley de Entidades Financieras. Nos referiremos en particular a segunda de ellas y tocaremos tangencialmente la primera, pues hace referencia a todas las funciones. En ese sentido existen temas extensamente debatidos en Argentina, tales como el nivel de independencia del banco central, y su objetivo principal (estabilidad de la moneda o de la macroeconomía en su conjunto). Sin embargo, tendremos oportunidad de ver cómo, esas visiones alternativas fueron ensayadas pero, sin efecto alguno. Incluso sobre conducciones de signo ideológico opuesto.

La ley con efecto negativo en el crédito es la Ley de Entidades Financieras, Sin embargo representa sólo su dimensión institucional. Además inciden los procesos y las políticas. Su importancia deriva de haberse mantenido vigente desde 1977 (¡casi medio siglo!). Y con esa orientación, sancionada durante un régimen militar y con redacción de “puño y letra” de José Alfredo Martínez de Hoz, un personaje emblemático en la historia económica argentina.

Aunque luego ese régimen fue repudiado por todos los grupos políticos y sociales, y su autor identificado como la “personificación del diablo”, al menos, por los partidos políticos mayoritarios, la ley de entidades financieras continua vigente. En décadas anteriores cuando algunas voces plantearon su modificación, su continuidad fue defendida con el argumento de los numerosos cambios ya realizados.

Sin embargo, continuaba y continúa siendo “la ley de Martínez de Hoz”. Un artículo de esa ley lleva su marca indeleble, y es el eje de su orientación, al cual jamás le han tocado una sola letra. Tendremos oportunidad de analizarlo en detalle.

Se podría escribir decenas de tomos de sociología acerca de las contradicciones inherentes a la vigencia de esa ley, pero nos interesa aportar respecto a los resultados concretos derivados de su permanencia y esbozar los lineamientos de una alternativa.

4.2.- El contralor del crédito

El control fundamental radica en los depósitos del público generando la capacidad crediticia. En ese sentido, analizaremos la situación del crédito en Argentina a fin de buscar allí, algunas pistas respecto a los cambios institucionales a realizar a fin de promover la capacidad del crédito bancario. Analizaremos de manera sucesiva, el crédito en el mundo y en Argentina, y sus limitaciones por razones institucionales, procesos y políticas.

4.2.1.- El crédito en el mundo y en Argentina

Hemos remarcado la importancia del crédito (bancario y del mercado de capitales) en el sistema capitalista. Y esto puede verificarse en el nivel del crédito existente en los países centrales, tomados como cartabón de comparación. El Banco Mundial confecciona anualmente una estadística referida a este papel. Se trata de la relación porcentual entre el crédito bancario al sector privado de cada país y el producto bruto de ese mismo país.

Esta relación, tomada de manera aislada, no significa casi nada, pues el crédito no es un componente del PBI. Se trata de una “ratio” para hacer comparables valores históricos de cada país y entre países de dimensiones muy diferentes.

Si el crédito es un componente imprescindible del sistema capitalista, tomamos a esas regiones como una aproximación empírica al funcionamiento actual de ese sistema. A partir de ese nivel, haremos la comparación con Argentina, a fin de establecer si existen diferencias dignas de análisis.

Para el último año disponible, 2021, (hacia Setiembre de cada año aparece la estadística del año anterior), los valores del crédito en los países centrales oscilan entre un monto equivalente al total del PBI (100%), y el doble de ese valor (200 %). Los datos específicos más representativos son: Estados Unidos: 216 %; Japón: 197 %; promedio países Altos Ingresos: 162 %; España: 101 %; Unión Europea: 90 %.

Lógicamente, los países de menor desarrollo relativo se encuentran lejos de esas cifras. América Latina, en promedio detenta el 57 %, (cerca de la mitad del nivel inferior de los países centrales). En esa región sobresalen, Chile con el 109 % y Brasil con el 71 %. (Cf en www.worldbank.org).

¿Y Argentina? Dos cuestiones destacables en ese caso. Una, es el nivel notablemente bajo (16 %) en relación, ya no a los países centrales, sino al resto de América Latina. Para ubicarnos en el significado de ese bajo nivel basta mencionar los países en ese entorno (entre 15 y 17 % del PBI). Su mera enumeración lo dice casi todo al respecto: Angola; Zimbabwe; Congo; Liberia; Benin; Comoras; Timor-Leste; Ghana; Uzbekistán; Burundi y Pakistán.

La otra se refiere a su actualidad. La estadística mencionada corresponde al año 2017. Y esto porque en el caso de Argentina se interrumpe abruptamente en ese año (faltan 4 años) mientras el resto de países, ha continuado aportando sus datos. Y en ese interregno pudieron haber existido cambios importantes. Sobre todo, cuando en ese lapso, media un cambio de gobierno, y con políticas de signo opuesto.

De aquí la importancia de actualizar esa estadística, y de paso, quizás ofrecernos una pista acerca de las causas de la interrupción del envío de información al Banco Mundial. Una estimación propia resulta dudosa, pues no contamos con cifras en detalle, y obligaría a introducir varios supuestos en esa estimación.

Por ello acudimos a una información expuesta en las recientes “Jornadas Monetarias y Bancarias” /organizadas por el BCRA. En una exposición del 05/07/2023 de Germán Feldman, Subgerente General de Investigaciones Económicas de esa institución, ubica la proporción del crédito bancario al sector privado de Argentina en el 8 %. Sí, ocho por ciento, sin error de tipeo. (Cf en <https://www.youtube.com/watch?v=kCLE8sgfJXA> – Video a 2hs, 21’, 36’’

Con ese nivel en la actualidad, Argentina se encuentra por debajo de Haití, el país más atrasado y pobre de América Latina. Incluso históricamente detentó un bajísimo nivel relativo de crédito. En-

tre los años 2006 y 2017 la relación porcentual osciló entre el 12 y el 16 %, Y en base a esos valores, en términos comparativos con los países centrales e incluso latinoamericanos, se consideraba el crédito bancario como casi inexistente en Argentina. Ahora, frente a un nivel de la mitad de aquellos muy bajos valores históricos, ya nos deja sin palabras. Al menos, explica porque Argentina ya no gira esa información al Banco Mundial.

Y ésta casi inexistente capacidad de crédito es un dato de importancia vital. Estamos frente, no solo a una de las principales deformaciones estructurales en Argentina, sino también frente a un requerimiento esencial para el funcionamiento del capitalismo. Y también importante porque estas condiciones del crédito es ignorado, tanto por la academia como por la política. Y convenientemente acompañada, por los medios masivos de comunicación.

Y lo ignoran pues si lo llegaran a mencionar, también deberían explicar la larga duración del fenómeno y tras ello, la existencia de procesos, las deformaciones estructurales provocadas y la necesidad de políticas orientadas a quebrar esos procesos y sostenidas en el largo plazo. En su lugar, prefieren continuar con sus prácticas habituales y eludir los problemas de fondo.

La academia los elude con sus correlaciones espurias y aconsejando “soluciones” coyunturales y paliativas. Y la política, o bien se escuda en el “sello de calidad” de las fuentes académicas, o bien considera como el summum de su práctica, la búsqueda, identificación y destrucción de los culpables de carne y hueso de esa situación, cuya maldad congénita crea, de manera consciente estos problemas.

Es la práctica habitual de los “aventureros” de la política y/o de los autodenominados “revolucionarios”. Ninguna diferencia con los cazadores de brujas del medioevo, cuando las quemaban en la hoguera como formas de terminar, de una vez y para siempre, con las pestes y las sequías.

De esa manera ignoran este tipo de problemática y prefieren seguir debatiendo sus burdos dilemas: o libertad o control de precios; bajar o aumentar impuestos, desregulación o mayor regulación, etc. Incluso rehuir todo debate, como en este caso. El objetivo siempre es el mismo. O bien quedarse en la superficie del problema a fin de no ahondar en ellos y evitar chocar con los verdaderos problemas, o bien, lisa y llanamente, ignorarlos.

Sin embargo el problema político real, no deriva de estos personajes, sino de la aceptación generalizada de la polarización, exigiendo ubicarse en los extremos de falsos dilemas. Convierten a la política, en una suerte de enfrentamiento entre “hinchadas” futbolísticas con “cantitos” y agresión física incluida. El impacto del contexto cultural, nos afecta a todos y por ende, la mayoría considera satisfactorio el debate en esos términos.

Y la política, en lugar de intentar superar estas condiciones mediante la difusión de un pensamiento crítico, no solo se siente cómoda en el esquema cultural dominante, además se encarga de llevar al extremo los argumentos subjetivistas, voluntaristas y simplificadores, contribuyendo, de manera decisiva, a la consolidación de ese tipo de pensamiento. Y encima algunos se “quejan” porque la sociedad se “derechiza”, como si su accionar no tuvieran relación alguna con ese fenómeno.

4.2.2.- Las limitaciones del crédito en Argentina

Acorde a la metodología utilizada, analizaremos las limitaciones producidas por los procesos y por las políticas implementadas.

4.2.2.1.- Limitaciones por procesos

En ese sentido analizaremos el impacto en la ausencia de crédito por parte de los factores estructurales. El más importante, un capitalismo dependiente expresado en: fuga de capitales, debilidad de las fuentes de financiamiento, procesos inflacionarios y un alto grado de informalidad en la economía.

4.2.2.1.1.- Fuga de capitales

La fuente de alimentación del financiamiento en un sistema capitalista, resulta de los excedentes del sistema económico bajo formas líquidas. Esos excedentes pueden ser derivados:

- Hacia la propia inversión de quienes los forman. Estamos frente a la capacidad de autofinanciación de proyectos mediante la reinversión de utilidades
- Hacia otras empresas mediante intermediarios financieros: bancos y mercado de capitales.

Pero ese esquema, funciona en los países centrales. En el caso de Argentina, tropieza con un “pequeño detalle”, las deformaciones estructurales convierten el grueso de los excedentes en fuga de capitales. Y no se trata de una anomalía más. Modifica aspectos esenciales del capitalismo tales como la acumulación y la integración productiva.

En términos de acumulación no solo no la financia, opera en sentido inverso. En lugar de financiar la inversión está absorbiendo el excedente de los sectores productivos a través del alto precio relativo de la tasa de interés, evidenciada en la alta utilidad de los bancos (recuperan el total de su capital en 2-3 años) y tiende a incrementarse en periodos de crisis.

En términos de integración, ausencia de crédito regional elimina toda iniciativa de integración sectorial y regional. El grueso del bajísimo nivel de crédito existente se orienta hacia grandes empresas localizadas en grandes centros urbanos.

Y por efecto de arrastre produce otras adicionales:

- Agudiza el déficit crónico de divisas
- Reduce la capacidad fiscal y financiera pues previo a “fugar” existió, o bien una operación ilegal, o bien una evasión impositiva de operaciones legales, y por ende, un escape de la circuitos institucionalizados.
- Incrementa la necesidad de financiamiento externo para financiar el déficit externo y fiscal resultante.

Y el punto donde se manifiesta es en el déficit externo, formado por el resultado negativo del intercambio de mercancía y servicios (reales y financieros), y debe agregarse las necesidades derivadas del financiamiento de empresas, del estado, etc. Esto obliga al Estado a vender divisas, la mayoría con seguro destino de fuga. Y se ve conminado a hacerlo, a fin de evitar la presión de la demanda incida sobre el tipo de cambio, con un impacto total e instantánea sobre la inflación. Un definido ejemplo concreto acerca de cómo funciona el proceso de dependencia.

Por esto, la fuga de capitales se viene expresando como una constante desde hace décadas, y su ligazón con el financiamiento deriva del papel de la banca y de la bolsa en esa huida. Y esto, bajo todas las orientaciones de política económica. Aun aquellas donde evitarlo es un planteo central de su programa político.

Su principal efecto sobre el crédito resulta, por una parte, de la ausencia de un mercado de capitales alimentado por esos excedentes económicos de acuerdo a las reglas de funcionamiento del capitalismo. Por la otra, esa ausencia, resulta compatible con procesos, limitando e impidiendo la acumulación de capital. Esto se expresa en superficie en el nivel de inversión macroeconómica, pues no alcanza, ni siquiera, a cubrir el bache de la amortización del equipamiento productivo, y se traduce en una sistemática descapitalización.

Se estima el capital fugado, acumulado en el exterior y en el país (pero fuera de los circuitos institucionalizados en alrededor de 250 mil millones de dólares. Con los intereses y beneficios ya recibidos, estaría llegando al medio billón de dólares.

4.2.2.1.2.- Fuentes de financiamiento

En los países centrales (nuestro cartabón de funcionamiento del capitalismo), el mercado de capitales no es un componente más del crédito. Resulta su eje central, muy por encima del crédito ban-

cario y de otras instituciones financieras. Y por sus características está orientado al financiamiento a largo plazo del equipamiento empresarial.

En ese sentido comparamos el papel relativo en el crédito del mercado de capitales y del sistema bancario comparando Argentina con EEUU.

Financiamiento Global - Argentina y EE.UU (en porcentajes del total)			
Fuentes de financiamiento	EE.UU 2014	Argentina 2014	Argentina 2022 (1)
<i>Crédito bancario</i>	12	85	74
<i>Otros créditos financieros (1)</i>	12	3	9
<i>Valores en bolsas (2)</i>	76	12	17

Notas

1) En Argentina 2022, en el rubro “Otros créditos financieros” se incluye financieras no bancarias y entidades no financieras (cooperativas, mutuales, fintech, etc.), no incluidas en el año 2014 pues no eran relevadas por el BCRA

2) de las operaciones de bolsa se computa como instrumentos crediticio solo la emisión original (operaciones primarias). El grueso de sus operaciones es la compra-venta especulativa de títulos ya emitidos (operaciones secundarias)

Hemos tomado el dato del año 2014 para EEUU pues no existe una estadística sistemática del financiamiento global de las empresas. Ha sido una estimación puntual realizada por el FMI para su informe “Global Financial Stability Report” de Octubre de ese año, y no repetido hasta la actualidad. Por esa razón lo hemos comparado con información equivalente de Argentina para ese mismo año y actualizada.

Del cuadro surge el mercado de capitales como fuente principal de financiamiento empresarial, y se realiza a través de la colocación por las empresas, de acciones y bonos en las bolsas. El crédito bancario y otros entes financieros, representa un papel secundario pues detenta un carácter complementario respecto al mercado de capitales, cubriendo los baches de financiamiento del flujo de fondos.

Mientras el crédito por operaciones de bolsa en EEUU cuadruplica (incremento del 300 %) el ya muy elevado crédito bancario (por arriba del doble de su PBI). Por el contrario, en Argentina, a su bajísimo nivel existente, le adiciona en ese mismo año (2014), sólo un 18 % y en el 2022, un 20 %.

Sin embargo, el bache real es aún mayor. En el crédito originado en las bolsas, existen instrumentos con y sin costo financiero. Este último representado por el gran “secreto” del financiamiento del capitalismo: la colocación originaria de acciones donde el inversor solo puede aspirar a ser remunerado por las utilidades. En tanto éstas llegaran a existir. El resto de los instrumentos (obligaciones negociables, y similares), aunque con tasas inferiores a las bancarias, pagan intereses.

De allí la importancia de la colocación de acciones para financiar equipamiento a largo plazo. Mientras en Estados Unidos la emisión de acciones representan el grueso del financiamiento vía bolsas, en Argentina como un verdadero record, llegó en el año 2022 a representar sólo al 17 % del total de las operaciones primarias de la bolsa.

No solo un financiamiento bancario casi inexistente en la comparación internacional, sino también la relativa ausencia del mercado de capitales, a su vez con una participación muy débil del verdadero crédito empresarial mediante la colocación de acciones.

Y las diferencias van mucho más allá. Mientras en los países centrales, las empresas consideran un logro cuando pueden acceder a cotizar en bolsa, pues allí encontrarán fuentes de financiamiento sin costo alguno, mediante la emisión de acciones, en Argentina encontramos el fenómeno opuesto. En 1961 (hace más de 6 décadas), las empresas cotizantes en bolsa eran 675. Actualmente ese número oscila alrededor 90 empresas, y las retiradas en los últimos años son las de mayor tamaño.

Y su tamaño relativo resulta concomitante con esos valores. La fuente ya citada del BCRA muestra un indicador de capitalización (Capital Accionario / PBI) una relación para Argentina del 8 % mientras el promedio de América Latina detenta un 36 %.

4.2.2.1.3.- Los procesos inflacionarios

La tendencia permanente hacia niveles de alta inflación motivada por las deformaciones estructurales, afectan gravemente a las fuentes de financiamiento del crédito. Y lo hace bajo diferentes formas tales como, bajos niveles de efectivo en caja de las empresas y en sus depósitos en cuenta corriente. Por ende, bajos índices de liquidez de las empresas, a fin de eludir el efecto del “impuesto inflacionario”. Y no solo baja liquidez en pesos sino también su deriva hacia la especulación con divisas.

Por el contrario, cuando observamos las fuentes del crédito bancario en los países centrales, la principal resulta de los depósitos a la vista, no remunerados, y su costo solo administrativo, permitiendo otorgar créditos a baja tasa. En cambio, en Argentina, a fin de retener depósitos, se lo hace bajo formas remuneradas (plazos fijos y similares), pagando altísimas tasas nominales, cuyo nivel son solo superadas en el mundo por Venezuela, Ghana y Ucrania.

En la Argentina previa a la ley de Entidades Financieras de 1977, los depósitos a la vista en moneda nacional (cuenta corriente), representaba el 46,2 % del total de depósitos (Diciembre de 1976). A fines del 2022, la misma relación era de 17,7 %, un nivel que con pequeñas oscilaciones se mantiene desde aquella época. Por el contrario, el grueso del fondeo del crédito está representado por depósitos remunerados con alto costo financiero, llevando las tasas activas a un nivel estratosférico.

El impacto estructural es directo. Obliga a las empresas a autofinanciarse y subsisten solo aquellas con altísima rentabilidad y flujo de fondos siempre positivos. Esto produce un impacto directo en las estructuras productivas, pues la actividad económica se orienta hacia el predominio de sectores con alta rentabilidad. En Argentina, la actividad extractiva (agroindustrial, minera y de hidrocarburos), atada a mercados internacionales (consumo, procesamiento industrial, provisión de equipos y financiamiento), y limitando una integración sectorial y regional, vital en las formas capitalistas.

4.2.2.1.4.- Economía informal

Las deformaciones estructurales existentes, así como desarrollan actividades de alta rentabilidad, ponen límites a las actividades con niveles medios y bajos de rentabilidad, y por ende, su deterioro sistemático hasta su salida del mercado (incluso salida de inversiones extranjeras), o bien realizar sus actividades fuera de los circuitos institucionales. Básicamente del circuito bancario, impositivo y previsional donde los controles son mayores. De hecho, también genera condiciones para derivar, una porción de esa baja capacidad de crédito, hacia estos mercados informales. Estamos hablando de mesas de dinero (muchas veces en combinación con los propios bancos), escribanías y similares.

4.2.2.2.- Limitaciones por políticas

Las políticas son realizadas tanto por los gobiernos como por los propios banqueros dado el alto margen de acción otorgado por la ley de entidades financieras. Examinaremos como, esas políticas, en lugar de intentar quebrar los procesos estructurales que impiden el desarrollo crediticio, o al menos tratar de paliarlo, potencian esas deformaciones.

4.2.2.2.1.- Políticas gubernamentales.

Tres elementos básicos, potencian las deformaciones: mantener la ley de entidades financieras de 1977; financiamiento de una porción del déficit fiscal mediante emisión monetaria y mantener altas tasas de interés.

4.2.2.2.1.1.- Ley de Entidades Financieras

A pesar de los numerosos cambios introducidos desde la sanción de la Ley de Entidades Financieras en 1977 (hasta la actualidad 234 modificaciones), el eje básico de su orientación se mantiene incólume. Y esto por su artículo 21, al que nunca tocaron una sola coma.

“ARTICULO 21. — Los bancos comerciales podrán realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les sean prohibidas por la presente Ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el Banco Central de la República Argentina en ejercicio de sus facultades.”

Desde el vamos conlleva un absurdo, una ley regulatoria previendo un alto grado de desregulación. Regula las operaciones convencionales de esa época, pero deja en total libertad de acción para todas las operaciones no previstas: ni autorizadas ni prohibidas. Y esto, en un sector de actividad como el financiero, donde justamente, desde aquella época, surgieron día a día nuevos “rulos” de ingeniería financiera.

La más actual de ellas, las operaciones en cripto-monedas, modificando radicalmente el panorama de la actividad financiera. Luego de 46 años de vigencia de ese artículo, la mayoría de las operaciones reales de un banco, están fuera de su ámbito de control.

Y eso explica algunos aparentes absurdos. P. ej., la existencia de bancos con bajísimo nivel de actividad medido por los depósitos, la principal actividad bancaria tradicional, regulada por esa ley. En la actualidad existen 77 instituciones financieras (63 bancos y 14 entidades financieras no bancarias). El absurdo consiste en que sólo 20 de ellas detentan el 87 % del total de activos y 89 % de los depósitos (a diciembre de 2022). El resto se distribuye entre 57 entidades.

¿Cómo hacen para subsistir? Sobre todo porque el principal mecanismo alimentador de su actividad tradicional son los depósitos del público. La única respuesta posible es la realización de actividades financieras no encuadradas dentro de esa ley. Y, de paso, también actividades ilegales. Entre ellas, las “cuevas” paralelas a su actividad legal, y los “mil y un” mecanismos de fuga de capitales.

No sólo no reguladas, sino además, justificada de manera anticipada por ese artículo 21. Por esa razón adoptaron para sus “negocios” financieros, el formato legal de banco, para de esa manera, cubrirse bajo el paraguas del BCRA y de ese artículo de la ley. Esto significa la aprobación anticipada y no intervención en las infinitas operaciones financieras hoy existentes y fuera de toda regulación. Una forma de garantizar, quedar fuera del “radar” de cualquier otro control.

Pero esas actividades “no reguladas” también son practicadas por los primeros 20 bancos del ranking. Al menos, en esos casos, su alto nivel de operaciones en actividades financieras tradicionales, le sirve de coartada para justificar su presencia en el mercado financiero. Pero en el resto de casos (la mayoría de las instituciones), es evidente, subsisten en base a actividades no reguladas, e incluso, algunas de ellas, “non sanctas”.

Y el Banco Central, en lugar de estar controlando esas operaciones, en su mayoría de altísimo riesgo, las encubre mediante ese artículo 21 de la ley vigente sancionada en 1977, por el cual los bancos pueden hacer cualquier operación no regulada. Ese texto original permanece impoluto. Más adelante tendremos oportunidad de analizar lo sucedido cuando alguien se animó a proponer la modificación integral de esa ley.

Además, estas condiciones legales explican la proporción del producto bruto interno total (rentabilidad + salarios) del sector financiero, cuyo grueso de actividad radica solo en 20 bancos. Es un monto equivalente a la mitad del PBI de todo el sector agropecuario nacional (promedio 2004-2022). Ese sector productivo incluye: agricultura, ganadería, cultivos regionales, silvicultura y caza de todo el país. Un claro indicador del grado de deformación detentada por la estructura productiva.

4.2.2.2.1.2.- Financiamiento mediante emisión monetaria

El déficit fiscal en Argentina es crónico y financiado mediante crédito (interno y externo) y emisión monetaria. Aunque en algunos periodos se ha intentado el relato de la neutralidad de esa emisión en el proceso inflacionario, en la trastienda, todos los gobiernos realizaron maniobras de absor-

ción de esa emisión adicional mediante la emisión de títulos de deuda a corto plazo del BCRA (actualmente Leliq), cuyo grueso es colocado en los bancos, utilizando el grueso de su capacidad de crédito. Además, este mecanismo exige, una cada vez mayor la tasa de interés, cuya remuneración (estamos al nivel del billón de pesos mensual) convierte a esa emisión, en auto-reproductiva.

4.2.2.2.1.3.- Alta tasa de interés

Mantener altas tasas de interés para evitar presiones sobre el tipo de cambio genera préstamos bancarios fondeados en depósitos remunerados de muy corto plazo y con un alto costo financiero. El bajo nivel de crédito no solo es producto de procesos. También deriva de la imposibilidad de las empresas de repago de ese crédito en base a niveles normales de rentabilidad. No es solo incapacidad de otorgar crédito, sino también ausencia de solicitud de crédito.

4.2.2.2.2.- Políticas de banqueros

Son problemas de desviación y de orientación del crédito.

4.2.2.2.2.1.- Desviación de la capacidad de crédito

Resulta del desvío de la capacidad de crédito otorgada por los depósitos, hacia el financiamiento de la política de absorción monetaria por parte del BCRA. La explosiva combinación de políticas gubernamentales, en particular, la expansión y absorción monetaria, con la necesidad de los bancos de generar altas ganancias con bajos niveles de riesgo, produce una atroz deformación, expresada en la desviación de la capacidad de crédito bancaria.

Esa capacidad está determinada por los depósitos, su vez, concentrados en 20 bancos. Sin embargo, las altas tasas vigentes haciendo imposible solicitar un crédito, obligan al autofinanciamiento de la mayoría de las empresas subsistentes. Esto sumado a la posibilidad de las grandes empresas de financiarse a bajo costo en el exterior (deuda externa privada a fines de 2022 fue de 87, 4 miles de millones de dólares), y el riesgo de prestar a empresas desesperadas por ese crédito, producen una desviación de su capacidad de crédito hacia el financiamiento de la emisión monetaria. Es la política del banco central, que mediante operaciones de absorción monetaria, tiende a compensar la emisión excedente.

De esa forma, el grueso de su capacidad de crédito es desviado hacia su colocación en títulos del BCRA (Leliqs) con altísima remuneración, sin riesgo alguno y sin costo administrativo. Y también explica porque sólo 20 bancos tienen la capacidad de absorber un monto de PBI equivalente a la mitad de todo el sector agropecuario del país.

La información del BCRA al respecto, es contundente. Las colocaciones de todo el sistema financieros (bancos y financieras no bancarias) en títulos oficiales a Diciembre del 2022 (con predominio absoluto de Leliqs del BCRA) es equivalente al 71 % de los depósitos privados, es decir, con solo un cambio de orientación en la política del financiamiento, el nivel del crédito bancario privado respecto al PBI, podría triplicarse a valores reales. Y en el ranking internacional, ya no estar entreverado entre los países más atrasados del mundo, sino alcanzar cotas equiparables a países como Rumania, Uruguay e Irlanda.

Vemos como, la conjunción de procesos y políticas, en lugar de intentar quebrar las deformaciones estructurales, las potencian. Esto tiene efectos contundentes en puntos neurálgicos del sistema capitalista y consecuencias regresivas sobre el crecimiento y la distribución del ingreso.

4.2.2.2.2.2.- Orientación del crédito dentro de la actividad privada

A su vez, dentro del bajísimo nivel de su capacidad, dedicada al crédito privado, debido a la desviación de su grueso, existen problemas adicionales derivados de las políticas de los bancos tales como:

- Orientación del crédito hacia formas con mayores tasas (adelantos en cta. cte., créditos personales, tarjetas, etc.),

- Concentración del crédito,
- Muy baja proporción de crédito a pymes,
- Inexistencia de crédito hipotecario para viviendas destinado a niveles medios de ingresos
- Desequilibrios regionales del crédito,
- Prioridad a créditos de corto plazo,
- Prioridad al crédito a actividades especulativas
- Altos diferenciales entre tasas activas y pasivas,
- Bajo nivel de bancarización de la población,
- Localización de sucursales

Son todas son políticas definidas por los propios bancos, con efectos claramente regresivos tanto en lo referido a nivel de crecimiento como a la distribución del ingreso. Y posible de superar en gran parte mediante la modificación de la ley de entidades financieras, incorporando además el fenómeno actual de las plataformas de pago denominadas fintech. Esa actividad ya le está quitando a los bancos importantes porciones de algunos de sus negocios, a raíz de los absurdos regulatorios y de las políticas bancarias.

Pero todos estos problemas, sin antes superar el muy bajo nivel relativo de la capacidad de crédito, quedan ubicados en un lugar secundario. Bajo las actuales condiciones de desviación de la capacidad de crédito, los esfuerzos por racionalizar su orientación, no tendría efecto alguno.

5.- El marco institucional

Existen dos leyes fundamentales: la Carta Orgánica del BCRA y la Ley de Entidades Financieras. La primera establece las funciones del banco central. La segunda, regula el mercado financiero (bancos y entidades financieras no bancarias).

5.1.- Cambios en la ley de Carta Orgánica del B.C.R.A.

Todo el debate político actual se desvía solo hacia temas relativos a la Carta Orgánica del Banco Central: preservar o “dinamitar”; independencia; dolarización; política monetaria; uso de las reservas, financiamiento del estado, etc. Allí no reside el problema del crédito. La Carta Orgánica es la de un banco central convencional. Mientras exista consenso para su vigencia, los temas en debate, o bien implican su desaparición lisa y llana (p.ej., vía dolarización), o bien los cambios potenciales en debate, no interfieren en las políticas bancarias.

Y esto por la capacidad de decisión de sus autoridades debido a la naturaleza de la institución. Pueden utilizar o no sus atribuciones y limitar sus obligaciones. Pueden, en síntesis, manipular las funciones otorgadas de acuerdo a la coyuntura. Pruebas al canto. El gobierno del periodo 2011-2015 estableció una modificación a la Carta Orgánica, como forma de expresar su criterio político de no independencia de esa institución. En ese sentido, modificó el artículo 3º de la Ley 24.144 de 1992, es decir, bajo un gobierno de orientación claramente neoliberal. Dicho artículo expresaba:

“Es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República Argentina preservar el valor de la moneda.”!

El cambio se produce por ley 26.739 sancionada en el año 2012. El texto modificado expresa:

“El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social.”

Fue algo sólo simbólico, pues a partir de ese nuevo texto nada cambió. Fue una forma de expresar el repudio a quienes defendían el articulado anterior, como expresión de la independencia extrema del banco central. Quisieron representar una posición anti-independencia, y opuesta a detentar la defensa de la moneda, como único y excluyente objetivo del banco central. Y lo hicieron modifi-

cando sus objetivos. No solo la estabilidad monetaria sino también, abarcar toda la problemática macro-económica y macro-social.

Sin embargo, esto no modificó un ápice las condiciones institucionales. La administración siguiente (2015-2019), con definidos criterios opuestos a esa redacción del año 2012, manejó el Banco Central, sin necesidad de volver a la redacción anterior.

5.2.- Cambios en la Ley de Entidades Financieras

Por lo anterior, la ley más importante a modificar es la Ley de Entidades Financieras. Y en dos aspectos fundamentales: el status legal de los bancos y el artículo 21. Un texto a contramano de toda lógica pues se trata de una ley reguladora, tendiente a desregular toda actividad no prevista en la ley. En la actualidad, esas operaciones pueden llegar a representar el grueso de la actividad de algunos bancos. A pesar de cientos de modificaciones en la ley a través de casi medio siglo de vigencia, ese artículo, la carta “marcada” por Martínez de Hoz, sigue intacta en el mazo.

5.2.1.- Una experiencia fallida

Ya nadie hace referencia a esa ley. Ni siquiera a su origen espurio por surgir de un gobierno de facto. Por eso resulta por demás ilustrativo lo sucedido cuando en el año 2010 el diputado Carlos Heller, presenta un proyecto para su modificación integral. Además firman el proyecto los diputados Martín Sabbatella, Jorge Rivas, Vilma Ibarra, Ariel Basteiro y Norma Belous.

Ese proyecto, con aciertos, pero también fuertes limitaciones, contenía tres elementos claves: declaraba la actividad financiera como un servicio público requiriendo una concesión previa del estado; un listado explícito y cerrado (enumerativo, no ejemplificativo) de actividades permitidas, y una definida diferenciación entre banca extranjera y nacional.

Lo interesante a destacar respecto a ese proyecto resulta de haber sido retirado por sus propios autores, y justificado por el cambio realizado en la Carta Orgánica en el año 2012, referido a la ampliación de los objetivos del BCRA, ya mencionado. La justificación radicaba resultar un cambio era equiparable a su proyecto. Ya hemos visto como, esa modificación no produjo efecto alguno, pues la siguiente administración (2015-19) llevó a cabo políticas diametralmente opuestas, y sin necesidad de volver a la redacción anterior.

Esto ratifica nuestro criterio acerca de la importancia de la Ley de Entidades Financieras, tanto por sus graves efectos, como por su carácter de “intocable”. Se trató de una iniciativa, surgida del propio riñón del oficialismo, y sin duda, aunque con limitaciones, fue al meollo del problema. Y abortada por sus propios autores, en base a la burda justificación de haberse aprobado un cambio equivalente, por vía de la modificación del año 2012 a la Carta Orgánica. Los firmantes del proyecto lo aceptaron de manera explícita y pública, Luego, ni ellos, ni ningún otro legislador o partido político, volvieron a mencionar el tema.

6.- Lineamientos de un proyecto alternativo

Las características un proyecto alternativo a la Ley de Entidades Financieras debe abarcar las siguientes áreas temáticas:

- Nivel regulatorio
- Organización bancaria
- Implementación de políticas bancarias
- Papel de la banca extranjera
- Cuestiones de procedimiento
- Coordinación del marco institucional

6.1.- Nivel regulatorio

A pesar de una aparente fuerte regulación por parte del Banco Central, los bancos en Argentina han sido actores co-responsables de las graves crisis atravesadas. Y en no pocos casos han derivado de políticas aventureras de algunos banqueros.

El artículo 21 de la ley 21.526, como ya hemos visto, permite a los bancos realizar todo tipo de operación no prohibida. No solo el absurdo de una ley regulatoria previendo un alto grado desregulatorio, sino también la protección explícita y anticipada de cualquier operación no prevista hace casi medio siglo. De esa manera, el aluvión de nuevas operaciones (incluidas “bicicletas financieras”) aparecidas desde aquella época, pasan a resultar predominantes y quedan fuera del marco regulatorio. El sistema bancario se va convirtiendo en algo sospechosamente parecido a una banca off-shore.

Incluso la regulación original, no tiene en cuenta estar tratando la actividad de unidades claves del flujo financiero, es decir, un punto crítico del sistema económico global. Las consecuencias de esta forma de “regular”, son los efectos sobre el sistema bancario argentino, causado por las sucesivas crisis financieras mundiales y específicas del país, produciendo la quiebra de centenares de bancos y financieras, y dejando un tendal de afectados.

La alternativa consiste en llevar la regulación del sistema financiero a un nivel superior. Y esto sólo puede lograrse declarando a esta actividad como un servicio público, y por ende, la habilitación de un banco, necesitar la previa concesión de la actividad de manera formal por parte del estado. Revisemos los argumentos para sustentar la necesidad de calificar la actividad financiera como un servicio público.

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 las poblaciones aisladas sin servicio bancario, pues quedan al margen de la economía de mercado. Son prestaciones a acceder de manera independiente al lugar de residencia, el tipo o tamaño de la actividad, el tipo de necesidad, etc.

b) Porque el mercado financiero es un mercado con “fallas”.

Históricamente se ha reconocido como servicio público, sólo a actividades calificadas como monopolio natural, es decir, aquellas cuyo incremento de la producción reduce el costo unitario del usuario adicional. Son actividades caracterizadas por un alto nivel de inversión en obras básicas (redes de gas, de electricidad, de agua y saneamiento).

Como la propia naturaleza de la actividad es un obstáculo para la competencia, se declara servicio público para introducir una fuerte regulación, a la manera de un “simulador” de competencia. De esa forma, se impide al prestador privado del monopolio natural, pueda usufructuar de esa situación. Y para ello, se fijan tarifas, exigencias de ampliación de inversiones, calidad del servicio, y similares.

Pero, no solo el monopolio natural impide la competencia. Éste es sólo un caso específico de una problemática más genérica de ausencia de competencia, obligando a introducir el criterio de servicio público. Son las denominadas “fallas de mercado”.

Los tratadistas de esta temática de mayor nivel en el ámbito internacional, son autores estadounidenses cuyos textos son utilizados en todas las universidades del mundo. 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).

Esos autores dan a conocer la tipología completa de disfunciones (o “fallas de mercado”): bienes públicos, externalidades, monopolio natural e información imperfecta. En este último caso, encaja toda la problemática de salud y de mercados financieros, en particular sus ramas de seguros y bancos.

Justamente, Stiglitz dedicó sus trabajos académicos más importantes al tema de la falla de mercado detentada por el mercado financiero. Deriva de la asimetría de información entre banqueros y

clientes. Debe tenerse en cuenta el papel de la información completa y transparente como un requisito básico de la competencia en los mercados, como esencial para el funcionamiento del capitalismo. (Ver Stiglitz, J.; “La Economía del Sector Público, Ed. Bosch- Cap. 4).

En ese sentido, no es casual el esquema de banco central vigente en todo el mundo, con una muy alta capacidad regulatoria. Y para fundamentar la existencia de esa “falla” sobran los ejemplos: crisis bancaria de Argentina en los años 2001/2002, la crisis financiera internacional del 2008, etc.

c) Porque el sistema financiero requiere confianza del público

Los bancos desempeñan 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 solo posible mediante la declaración de servicio público.

d) Porque el sistema financiero es una pieza clave del sistema monetario

Además de cumplir las funciones de intermediario financiero, el sistema bancario 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. Por ello, la regulación bancaria se encuentra bajo la égida de la institución encargada del sistema velar por el sistema monetario.

Con solo repasar los artículos 3° y 4° de la Carta Orgánica del BCRA, tendremos en claro el papel del sistema financiero en la moneda y la necesidad de disponer de la calificación de servicio público a fin de otorgar un nivel de regulación adecuado a esas funciones.

e) Porque debe configurarse la responsabilidad social de los banqueros

Los graves hechos sucedidos en la historia bancaria del país y del mundo, hacen necesario configurar la responsabilidad de los banqueros en los hechos penales, no solo como una deslealtad del funcionario hacia la empresa propietaria del banco, sino también como un perjuicio hacia la sociedad en su conjunto, en su rol de administrador de un servicio público.

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

Frente a los altos riesgos, propios 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. De allí en adelante, sigue el curso de una quiebra comercial.

De esa manera resulta posible evitar los problemas derivados de su intervención y liquidación por parte del BCRA. La experiencia histórica muestra a estas acciones terminando en nudos judiciales mayúsculos (caso Banco de Italia y Río de la Plata) y con serios efectos sobre el déficit (cuasifiscal) del Banco Central. Fue el caso de las quiebras generalizadas de bancos y financieras a inicios de los '80.

g) Porque se trata de 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 regulaciones soberanas, y mediante licencias.

El poder originario del estado queda ratificado por la función de prestamista en “última instancia”, desempeñada a través del Banco Central. Resulta ilustrativo al respecto, lo sucedido con la reforma de la Carta Orgánica del BCRA sancionada en 1992.

Debido a una concepción neoliberal reinante por entonces, la legislación aprobada, no contenía la función de “prestamista en última instancia”, la esencia de los bancos centrales en todo el mundo. Al sobrevenir el impacto del “efecto tequila” en Diciembre de 1994, el auxilio a los bancos debió realizarse a través del Banco de la Nación Argentina.

El texto fue modificado en Abril de 1995 (Ver art. 17 inc. c); y las autoridades del BCRA se vieron obligadas a publicar en los diarios de circulación nacional una solicitada pidiendo disculpas por semejante error cometido.

Incluso, bajo la hipótesis extrema de un retiro total del mercado financiero por parte del sector privado (p. ej., producto de un quebranto generalizado), el Banco Central, en representación del Estado, debe detentar la capacidad de reemplazarlo, aun temporariamente. El criterio básico de un servicio público: en ausencia de actividad privada, resulta inevitable hacerlo por vía del Estado.

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

Otorgar el carácter de servicio público, permitirá al banco central orientar el crédito de manera indirecta, es decir, a través de una diferenciación en sus instrumentos: calificación de riesgo, niveles de liquidez, tasa de interés, y similares, y a su vez en diferentes escalas según regiones, tamaño de empresa, sector de actividad, etc.

6.2.- 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), de inversión, hipotecaria, 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 debates bizantinos alrededor de cuestiones tales como “eficiencia” y “estabilidad”, empantanando las acciones.

Por eso debemos evaluar el sistema bancario real existente en el país. El sistema históricamente vigente es el de banca universal. Sin embargo, se trata de una versión “extrema” de esta forma de organización. Sobre todo, por su ya mencionado artículo 21, autorizando de manera anticipada y protegiendo la realización de toda operación, sin prohibición expresa.

Al analizar los resultados concretos de este criterio (quiebras bancarias de inicios de los '80, desaparición de alrededor del 80 % de las instituciones financieras existentes, la crisis bancaria del 2001/2002, etc.), debería evaluarse la alternativa, es decir, un sistema de banca especializada, permitiendo un control más estricto. Sin embargo, sería un cambio fuertemente resistido. Y el debate se empantanaría en argumentos “eficientistas”, imposibles de ser probados o refutados.

Los argumentos para la existencia de una banca universal, es decir, pueda abarcar todos los negocios financieros permitidos, se basan en las economías de escala del banco pues con su infraestructura, puede incorporar servicios adicionales a su actividad central, con un bajo costo marginal.

Por otra parte, 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. Bajo el criterio de banca universal podrían surgir bancos más eficientes y sólidos, implicando un sistema financiero y una economía global más estable.

Pero este sistema dificulta la supervisión por parte del Banco Central debido a la superposición e interconexión de diferentes actividades. A la hora de presentar su información al ente regulador, la mera agregación de actividades hace posible a las más exitosas, encubrir graves falencias de otras. Y en el largo plazo crear situaciones de crisis en ese banco.

El apoyo incondicional de los banqueros al sistema universal resulta por demás sospechoso. En realidad la banca usufructúa de ese sistema para encubrir sus propias falencias pues bajo ese esquema dificultan la tarea de supervisión. Debemos buscar la forma de neutralizar esos aspectos negativos sin modificar el esquema de banca universal y sus aspectos positivos.

Si el banco desempeña varias funciones, tanto en su balance como en sus indicadores de control, quedan subsumidas todas sus actividades, encubriendo potenciales problemas. P. ej., depósitos a corto plazo de la banca comercial, fondeando créditos de mediano y largo plazo de sus departamentos de comercio exterior, de inversión o hipotecario. Se produce un descalce de plazos entre sus operaciones activas y pasivas.

Luego, cuando sobreviene una crisis, el BCRA debe salir a auxiliar al sistema bancario, a un enorme costo económico y social, para evitar el impacto en cadena provocado por las quiebras bancarias sobre el conjunto del sistema económico.

Esta problemática puede ser superada a partir de ideas surgidas de economistas heterodoxos cuando proponen medidas para el desarrollo. Incluyen al Estado como promotor de la ampliación de la función de banca de inversión. Esto se realizaría complementando los bancos de inversión del estado (caso del BICE en Argentina y del BNDES de Brasil) con departamentos de banca de inversión en los bancos comerciales privados. Y su propuesta, siempre conlleva una aclaración muy precisa: ***“deben ser departamentos de banca de inversión diferenciados de los de banca comercial”***.

¿Porque dicen esto? Conocen las jugarretas de la banca privada consistentes en acumular funciones dentro de una misma institución a fin cubrir sus falencias, errores y negocios paralelos. Cuando el banco presta varias funciones, en sus balances e indicadores controlados por el Banco Central, quedan subsumidas todas esas funciones y los potenciales problemas se encubren mutuamente.

La salida al laberinto resulta de mantener el sistema de banca universal, pero a partir de “departamentos diferenciales” de cada una de las funciones desempeñadas. Para ello, el BCRA debe exigir, junto a los balances de la entidad financiera, sub-balances diferenciados por cada una de las actividades desempeñadas, y sus respectivos indicadores.

De esa manera, en el ejemplo desarrollado más arriba, el banco, si además de ejercer como banco comercial, quiere dedicarse al crédito hipotecario, deberá demostrar capacidad financiera específica para esa actividad, con tasas de interés adecuadas y fondeo de capitales propios, tomados en el exterior, o bien depósitos del público de largo plazo.

Por ello el proyecto debe prever la definición por parte del BCRA de “áreas de negocios” y la posibilidad de cada institución financiera de seleccionar libremente, de entre esas “áreas” autorizadas, las actividades a desarrollar.

Pero, al mismo tiempo debe cumplir con la exigencia de balances diferenciados e indicadores para cada una de ellas. De manera paralela debe eliminarse la cláusula del artículo 21 actual y restringir la actividad, a las áreas de negocio definidas, a ser seleccionadas por cada institución.

Y a fin de hacer posible su actualización por razones tecnológicas o de mercado, la potestad de modificarlas, restringirlas o ampliarlas, a cargo, del propio BCRA. Un listado taxativo fijado por la ley, corre el serio riesgo de quedar desactualizado en poco tiempo. Y además, incluir la posibilidad de los bancos de solicitar la apertura de nuevas operaciones y la exigencia al BCRA de una respuesta fundamentada, habilitando la posibilidad de recurrir judicialmente, esa decisión.

Una solución de este tipo permitiría continuar bajo el concepto de banca universal y evitar un interminable debate sobre “eficiencia”, a fin de esconder problemas de control. De esa manera, el BCRA, al evaluar indicadores para cada actividad del banco, incrementará de manera notable su capacidad de control y por ende de anticipar eventuales crisis.

6.3.- Implementación de políticas bancarias

La definición previa de las entidades como servicio público permitirá al Banco Central utilizar instrumentos de política económica más amplios y potentes. Pero ese servicio público debe ser habilitado de manera expresa en cada caso. La redacción actual de la ley resulta compatible con el criterio opuesto: reducir la capacidad del Estado para manipular instrumentos de política económica, y de hecho, traslada esa capacidad al sistema bancario.

Un proyecto alternativo debe prever implementar capacidad adicional del BCRA 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.

6.4.- Papel de la banca extranjera

En la ley original la definición de banca extranjera se realizó en base a la proporción de capital. Sobrepasar el límite del 30 % en manos de capital extranjero se consideró la base para declarar el banco como de capital extranjero.

La eliminación de estos artículos en 1994, agudizó el problema, y en aquella coyuntura hizo posible al grueso de los depósitos privados derivara hacia los bancos extranjeros, pues en la práctica, dejó de existir diferenciación.

Pero diferenciar banca extranjera de la nacional resulta importante por el fondeo de préstamos. Resulta un absurdo autorizar a un banco extranjero realizar préstamos en Argentina sólo en base a depósitos de argentinos. En ese sentido un proyecto alternativo debería contener:

- a) Volver a la definición original de bancos de capital extranjero;
- b) Introducir una cláusula por la cual el banco extranjero se obliga a fondear préstamos con recursos del exterior por una suma equivalente a los depósitos a absorber dentro del país. De esa forma el fondeo de sus préstamos siempre estará formado por depósitos nacionales y del exterior por partes iguales;
- c) Esta equivalencia podrá ser graduada hasta un 50 % en mas o en menos por el Banco Central a fin de aplicar políticas contra-cíclicas según la coyuntura del flujo de capitales;
- d) Autorizar solo a bancos regulados en su país de origen;
- e) Exigir contraprestación de autorización a bancos de capital nacional, privado o estatal, en el país de origen de ese capital extranjero.

6.5.- Cuestiones de procedimiento

Establecen las relaciones entre el Banco Central y las entidades financieras. Debe tenerse en cuenta, estar frente a una legislación no solo probada en la práctica durante décadas, sino también, en esa área radica el grueso de actualizaciones realizadas en periodos de gobiernos democráticos. Por ello, solo debería modificarse lo estrictamente indispensable para hacerlo compatible con el resto de los nuevos criterios introducidos.

6.6.- Coordinación del marco institucional

En el sector financiero de Argentina sucede algo similar al resto de instituciones reguladoras. Fueron creadas a partir de situaciones límite de emergencia y fuera de todo planeamiento integral, hoy conforman un amasijo de superposiciones y vacíos exigiendo su sistematización.

En el caso del sector financiero aparece el banco central bajo la idea de regular el flujo financiero. Pero entre la creación del BCRA y la actualidad, esa corriente de la economía ha sufrido mutaciones, y fueron reguladas bajo orbitas diferentes, o bien no reguladas.

Veamos algunos ejemplos concretos de importantes actividades financieras, fuera del alcance de la regulación del Banco Central, cuyo control alcanza a bancos, financieras y casas de cambio. Es el caso de funciones regulatorias del flujo financiero pero dependientes del Poder Ejecutivo. Y a su vez, dentro de diferentes ministerios. Veamos algunas de ellas:

- Comisión Nacional de Valores (CNV): mercados de valores, fondos comunes de inversión, fideicomisos, calificadoras de crédito, etc.;

- Superintendencia de Seguros: seguros y reaseguros;
- Unidad de Información Financiera (UIF): prevención del lavado de dinero;
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES): nutuales y cooperativas;
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS);
- Superintendencia Riesgo de Trabajo (SRT) : seguros de riesgo de trabajo;
- Fintech: financieras en base a plataformas digitales. El BCRA las regula parcialmente (solo las billeteras virtuales).

Frente al poderío de los grupos financieros y el cumulo de “rulos” financieros creados día a día, esta regulación desperdigada hace posible vacíos y superposiciones, convertidos rápidamente en renovadas “bicicletas financieras”

7.- Conclusiones

Sólo un proyecto de Ley de Entidades Financieras del tipo analizado, permitirá un marco institucional adecuado a una modificación estructural de las condiciones del crédito en Argentina solo posible mediante políticas directas y drásticas sobre los factores estructurales, imposibles de aplicar, sin consenso. Ya hemos visto como el reemplazo del financiamiento bancario de la política monetaria, por crédito al sector privado, puede por sí mismo, llegar a triplicar ese nivel.

Aquí vendrá un torrente de objeciones a partir de la existencia de condiciones diametralmente opuestas a la posibilidad del consenso. Sí, es cierto, en este momento, ese consenso es de imposibilidad casi absoluta, dada la sistemática profundización de “la grieta”. Pero, también afirmamos que mientras ese consenso y acciones no resulten posibles, los problemas actuales seguirán su curso acumulativo, por ende, cada vez más agudizados, y en una definida dirección hacia puntos de inflexión. Y algunos de ellos, de no retorno.

Y esas medidas directas y drásticas deben comenzar, por elevar la capacidad de crédito, al menos al nivel de la capacidad otorgada por los depósitos. Luego, intentar políticas para elevar el nivel de esos depósitos. Pero sin resolver previamente los problemas estructurales, casi nada podrá hacerse.

Y esos cambios estructurales exigen un nuevo marco institucional a fin de introducir racionalidad en ese mayor nivel de crédito, tanto para evitar la desviación de su capacidad como su orientación espuria.

Lic. Daniel Wolovick

Córdoba, Julio de 2023