

LA VIGENCIA DE UNA REFORMA DE LA DICTADURA

ESTEBAN MERCATANTE

Comité de redacción.

El sistema financiero en su configuración actual es el resultado de toda una serie de iniciativas que conocen su raíz en la Reforma Financiera de 1977, implementada con el objetivo de imponer su liberalización. Entre las numerosas reglamentaciones aplicadas durante la última dictadura que mantienen vigencia en lo fundamental, esta es una de ellas.

Esta reforma se basó principalmente en dos disposiciones legales, la Ley 21.495 de descentralización de depósitos (sancionada el 17 de enero de 1977) y la Ley 21.526 de entidades financieras (14 de febrero de 1977). La reforma apuntaba a limitar la injerencia del Estado en el sistema financiero, dejando que las entidades privadas actuaran con libertad en los criterios para otorgamiento de crédito y la fijación de tasas activas y pasivas.

Según Alan Cibils y Cecilia Allami¹, las tres patas de los profundos cambios fueron la desregulación de la tasa de interés para aumentar la oferta de crédito; el incentivo a la entrada a un mayor número de instituciones financieras en el mercado para volverlo “competitivo”, y la liberalización de la cuenta capital permitiendo la libre entrada y salida de capitales.

La Ley de Entidades Financieras habilitaba a los bancos comerciales a “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”. De esta forma, lejos de proponerse cualquier direccionamiento del crédito, la normativa se limitaba a establecer lo que las entidades “no debían” hacer.

Algunas de las principales medidas implementadas a partir de las leyes y sucesivas reglamentaciones del Banco Central (BCRA) pueden resumirse en los siguientes puntos²:

- autorización a los bancos para captar depósitos por cuenta propia y la restitución de los depósitos que habían sido nacionalizados mediante la Ley N.º 20.520 de agosto de 1973;
- restricción de las facultades del BCRA a la superintendencia y de manejo de las políticas monetarias y crediticias, perdiendo la capacidad de fijar y hacerse cargo de las tasas de interés y premios que las entidades pagarán a los titulares de los depósitos;

- liberalización de los criterios con que las entidades financieras podían fijar las tasas de interés activas y pasivas;
- liberalización de las condiciones para la apertura de entidades financieras y filiales;
- derecho exclusivo de los bancos comerciales para actuar como intermediarios monetarios y como únicos autorizados a recibir depósitos a la vista;
- extensión de las garantías del BCRA sobre todos los depósitos en moneda nacional, de todas las entidades;
- modificación del régimen de especialización de las entidades financieras establecido en 1968, reemplazándolo por uno de universalidad.

Con estos cambios, la regulación quedaba limitada a la aplicación de efectivos mínimos o encaje fraccionario y las operaciones de mercado abierto. La teoría subyacente a las reformas era que la liberalización terminaría con la “represión financiera” porque estimularía el incremento de los depósitos y del crédito, restringidos por los controles del pasado. En lo inmediato el dinero fue, efectivamente, atraído por el sistema financiero pero en depósitos de corto plazo. Y si los intereses que se ganaban eran elevados, los que pagaban los créditos eran mucho más altos. La diferencia entre unos y otros –el *spread*– nutrió generosamente al sistema financiero. El efecto inmediato de las reformas fue la aceleración de una bicicleta financiera febril que terminaría con numerosas quiebras bancarias en 1980. Pero los efectos de la reforma perdurarían en el tiempo.

A partir de la reforma financiera se empezó a abrir el paso a una dinámica competitiva que aceleraría la predominancia de las grandes entidades. Por lo demás, los criterios de asignación del crédito, que podían ser discrecionalmente determinados por parte de los propios bancos, relegaron el financiamiento de más largo plazo y tendieron a jerarquizar los negocios de mayor rentabilidad de corto plazo. Alternativamente estos lugares los ocupó el financiamiento al sector público y al consumo, a tasas siderales.

En la década del ‘80 los cambios introducidos en la legislación no alteraron significativamente el marco legal de la reforma de 1977. Pero en los años ‘90, en un momento de fuerte crecimiento de los flujos globales de capitales, se extendieron

las reformas financieras. Los cambios regulatorios que impactaron en la estructura del sistema financiero fueron la Ley de Convertibilidad, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, los cambios en la Ley de Entidades Financieras y la adopción de regulaciones en acuerdo a las normas de Basilea³.

En las condiciones de la convertibilidad la función del BCRA quedó aún más restringida. Lejos de operar como prestamista de última instancia, su función quedó enmarcada en regular la oferta monetaria a través de operaciones de pase y cambios en las reservas internacionales o requisitos de encaje.

En 1994 se eliminaron los requisitos adicionales para las entidades de capital extranjero, dando igual tratamiento a los bancos extranjeros y nacionales. Esto abrió las vías para una fuerte extranjerización del sistema financiero local.

Otro aspecto saliente fue la reglamentación que otorgó –supuesta– seguridad jurídica a los depósitos en moneda extranjera, obligando a las entidades a devolver los depósitos en la misma moneda en que fueran recibidos, al mismo tiempo que impedía al BCRA de disponer de dichos fondos. Esto llevó a un fuerte crecimiento de un segmento dolarizado del sistema financiero local. Al mismo tiempo, las entidades financieras quedaron habilitadas para otorgar libremente crédito en dólares. También se desreguló el mercado bursátil, y las entidades financieras y empresas no financieras quedaron autorizadas a emitir obligaciones negociables en moneda extranjera.

Estas medidas, que favorecieron el crecimiento de los depósitos, préstamos y otros instrumentos en dólares, sumadas a un fuerte ingreso de capitales, contribuyeron a un fuerte crecimiento del sistema financiero hasta que la convertibilidad hizo colapsar al sistema. Sin embargo, a partir de 2005 ya empezaron a despuntar los números positivos, en un sector que sería al cabo de la década kirchnerista el de mayor rentabilidad, si nos guiamos por los resultados de las empresas que cotizan en bolsa.

¿Qué resultados se produjeron desde 1977 hasta la actualidad? En un período atravesado por numerosos episodios de crisis de distinta profundidad, que afectaron con su volatilidad al sistema financiero, el resultado fue una honda transformación. De un total de 723 entidades »

“ *Aunque el kirchnerismo amagó en numerosas oportunidades con modificar la Ley de Entidades Financieras implementada por la dictadura y avanzar en modificaciones sustantivas al sistema, nunca dio un paso en ese sentido.* ”

financieras existentes en 1977, se pasó a 81 en la actualidad. Esto se explica por la reducción de entidades públicas, banca privada nacional y, especialmente, instituciones no bancarias (que pasaron de 640 en 1977 a 18 en la actualidad). Al mismo tiempo, se privatizaron numerosas entidades financieras públicas provinciales. Y especialmente, avanzó la extranjerización. De las entidades financieras (bancarias y no bancarias), las de propiedad de capital extranjero, que en 1977 eran 17, hoy llegan a 29. Los bancos de capital nacional, que en 1977 eran 85, son hoy 33. Sumando el conjunto de entidades privadas financieras, alcanzan el número de 40.

Entre los 10 principales bancos privados que operan en el país, 6 son de capital extranjero. Si consideramos el volumen de depósitos que manejan estas 10 entidades, alcanza nada menos que al 43,5 % del total de los depósitos del sistema financiero, dando cuenta de una marcada concentración en el sector privado financiero. De este volumen en manos de los bancos más grandes, el 58 % está en manos de los de capital extranjero.

No sorprende que este sistema financiero más concentrado y extranjerizado, tenga una estructura en la cual los principales agentes lo empujan hacia actividades financieras que produzcan buenos márgenes en el corto plazo. Aunque el kirchnerismo amagó en numerosas oportunidades con modificar la Ley de Entidades Financieras implementada por la dictadura y avanzar en modificaciones sustantivas al sistema, nunca dio un paso en ese sentido. Las modificaciones realizadas han sido sobre artículos puntuales, pero no al corazón de la ley. Podemos preguntarnos por qué esto no ha ocurrido. Seguramente la respuesta es que la configuración actual del sistema ha resultado sumamente funcional al manejo de la economía aplicado por el kirchnerismo. El financiamiento al consumo no solo generó buenos negocios a los bancos, también contribuyó a la bonanza inmediata de la economía desdibujando un poco las contradicciones crecientes del esquema económico, que con la inflación y las crecientes restricciones que pesan sobre los aumentos salariales, recorta el poder de compra. Un sistema financiero con objetivos de financiamiento más delimitados tampoco podría jugar el rol que han jugado en ocasiones los bancos en prestar al Tesoro, así como en engrosar su cartera con letras del BCRA. La regulación laxa del sistema resultó así un interés compartido entre el gobierno y

los bancos, aunque resulte políticamente redituable cada tanto sacar a circular la idea de reformar el sistema.

Desde 2010, con la expulsión de Martín Redrado al frente del BCRA luego de la crisis del Bicentenario, momento en el cual “sorpresivamente” desde el gobierno se percataron de que era un neoliberal incorregible proclive a favorecer a los bancos, el ejecutivo amaga con hacer finalmente cambios en la regulación del sistema financiero. Aunque se modificó la Carta Orgánica del BCRA otorgándole mayores atribuciones y poniendo entre sus finalidades no solo la estabilidad monetaria y la estabilidad financiera, sino además el empleo y el desarrollo económico con equidad social, no se avanzó en modificaciones sustantivas en la Ley de Entidades Financieras. Se dio más atribuciones a los entes de control, y este año se establecieron limitaciones a las tasas que los bancos pueden cobrar (fijadas en base al producto surgido de la tasa de corte de LEBAC a 90 días de plazo por un factor multiplicativo ubicado entre 1,25 y 2,00 según el tipo de préstamo y del Grupo de Banco), y recientemente también impuso un mínimo para las que deben pagar por los depósitos (87 % de la tasa que paguen las LEBAC), así como elevó los importes de la cobertura de la garantía por los depósitos. Pero estas medidas, aunque recortan parcialmente la rentabilidad de los bancos, no hacen mella en el poder conquistado por las entidades financieras ni permiten avizorar un cambio en la orientación fundamental de sus negocios. No sorprende que sea así. Fuera de la aplicación de métodos “morenistas” para lograr que los bancos contribuyan a enlentecer la sangría de dólares, sigue sin haber en carpeta un replanteo de las reglas del sistema financiero, cada vez menos probable cuanto más apunte el gobierno a la “cooperación” de las entidades para enfrentar la emergencia de dólares. ●

1. “El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: rupturas y continuidades”, ponencia de las XXI Jornadas de Historia Económica, 23-26 Septiembre 2008, Caseros.

2. Ídem.

3. Los Acuerdos de Basilea consisten en recomendaciones sobre la legislación y regulación bancaria emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, compuesto por los gobernadores de los bancos centrales de las principales economías del mundo, y que luego pueden ser o no trasladados a la normativa de cada Estado o zona económica común.