

## El tercer año de la Reforma Financiera

Por Guillermo Rozenwurcel (\*)

El primero de junio de 1980 se cumple el tercer año de vigencia de las leyes 21.526 de Entidades Financieras y 21.495 de Descentralización de los Depósitos, columna vertebral - en el plano normativo- de un conjunto de cambios institucionales y operativos que se conocen, desde entonces, con el nombre genérico de Reforma Financiera.

No caben dudas, porque entramos en un año de definiciones, que el momento es oportuno para intentar un breve balance de lo que paso hasta hoy, así como para esbozar un cuadro de las perspectivas del Sistema Financiero bajo la vigencia de la referida Reforma.

Para enfocar la cuestión, es necesario aludir al marco de referencia en el cual se inscriben los cambios encarados en el Sistema Financiero.

Dicho marco de referencia viene dado -en el área específicamente económica- por el programa y los objetivos generales subyacentes en la política económica implementada desde marzo de 1976 por el equipo encabezado por el Dr. José A. Martínez de Hoz.

Desde ese momento, ninguna de las soluciones buscadas a los problemas de la coyuntura -no importa aquí su grado de efectividad- estuvo desligada de la intención -compartida o no por la mayoría de los argentinos- de redefinir a mediano y largo plazo el perfil de la economía nacional, reorientando sus recursos productivos hacia los sectores y ramas con mayores perspectivas de desarrollo bajo el sistema de división internacional del trabajo impulsado por las tendencias actuales de las economías de los países occidentales más desarrollados y, en particular, por las orientaciones emanadas de la Comisión Trilateral (integrada por representantes oficiales y empresariales de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón).

Es claro que nadie discute hoy, como nadie discutía en marzo de 1976, la necesidad de modernizar nuestro aparato productivo y de hacerlo más rentable y eficiente, así como de superar las falencias que nos impedían aprovechar plenamente las potencialidades de este país tan rico en perspectivas.

Pero de los diversos caminos posibles de modernización de nuestras exhaustas fuerzas productivas, se eligió en 1976 aquél que busca una mayor rentabilidad alentando la concentración económica, una mayor eficiencia del conjunto reduciendo el papel de Estado en el desarrollo económico del país, y una reasignación de recursos poniendo en peligro la supervivencia de una parte importante de la industria nacional.

---

(\*) Licenciado en Economía, integrante del Centro de Estudios Financieros del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (CEFIM).

El camino elegido dificulta, a nuestro juicio, la posibilidad de cumplir con el objetivo de modernización.

Porque no está probado que en todas las ramas y sectores y en todos los casos, la concentración traiga consigo la aparición de economía de escala que hagan más eficiente la producción.

Y porque modernización -en el sentido amplio del término- no significa sólo más eficiencia para asegurar un mayor crecimiento: significa también desarrollo económico y progreso económico y social; y no hay desarrollo sin una industria integrada, sustentada en una poderosa industria de base -meta inalcanzable sin la insustituible participación del Estado en las áreas estratégicas-; y no hay progreso cuando la cuota mayor de sacrificio recae sobre la pequeña y la mediana empresa y sobre los vastos sectores de ingresos fijos, cuando la distribución del ingreso -en vez de tender a eliminar las desigualdades más agudas- tiende a hacerse cada vez más regresiva.

Retomando el hilo central de nuestra exposición, diremos que las herramientas fundamentales que el gabinete económico ha puesto en funcionamiento para avanzar en el camino descrito, han sido la apertura de la economía mediante la “reforma arancelaria”, la política de privatizaciones para reducir la función económica del Estado, y la “Reforma Financiera” a fin de hacer el Sistema Financiero un resorte apto en el proceso de reasignación de recursos y concentración económica.

Que no queden dudas en este sentido: el significado último de cada una de las medidas decididas y aplicadas en el área financiera -legales, normativas, operativas y de programación monetaria- apuntan en esa dirección.

## **En que consiste la Reforma**

El primer paso de la Reforma consistió en la liberación de las tasas nominales de interés, controladas hasta ese momento por el Banco Central -“por cuenta y orden” del cual eran captados los depósitos en las entidades, en virtud del Régimen de Nacionalización de los mismos vigente hasta entonces.

Los objetivos -se decía-, eran por un lado asegurar tasas reales positivas con el propósito de estimular el ahorro y de canalizar el crédito a las actividades y empresas más “eficientes” y “rentables” que pudieran pagar el dinero no subsidiado, y estimular la competencia entre las entidades por el otro, a fin de lograr por esa vía la reducción del costo de la intermediación.

Pero una cosa es reconocer que en la Argentina de hoy, con un pueblo educado económicamente por años de inflación, es necesario asegurar tasas positivas para mantener un nivel de ahorro importante, o que la política monetaria y crediticia puede ser una herramienta de suma utilidad para conseguir una asignación de recursos próxima la óptima, y otra muy distinta basar la política financiera en una filosofía libreempresista, que sostiene que los mercados actuales todavía se rigen por los principios de la “libre competencia” y confunde deliberadamente mayor rentabilidad (obtenida muchas veces por el control oligopólico del mercado) con mayor eficiencia, renegando de las posibilidades que tiene la acción del Estado para contribuir a un desarrollo económico sostenido,

armónico y equilibrado, y librando a las fuerzas de la oferta y la demanda la configuración definitiva del perfil económico del país.

A la liberación de las tasas, siguió la promulgación -en un todo coherente con la primera medida- de la ley de Descentralización de los Depósitos y de la de Entidades Financieras (en vigencia desde junio de 1977) llamadas a modificar sustancialmente las bases jurídico-institucionales del Sistema y las reglas de juego impuestas al mismo.

La primera de las leyes mencionadas, complementaba la liberación de las tasas con la libertad para disponer de los depósitos en la forma que más conviniera a cada entidad.

En cuanto a la ley de Entidades Financieras, que afectaba muy particularmente al movimiento cooperativo de crédito y habría de incidir decisivamente en su desarrollo ulterior, su contenido principal se remitía a clasificar los distintos tipos de entidades financieras bancarias y no bancarias y a determinar las funciones y actividades autorizadas para cada categoría, reservando una enorme amplitud operativa a los bancos comerciales que -según la ley- “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”.

De acuerdo con el anteproyecto de dicha ley, elaborado por una comisión “ad hoc” en los últimos meses de 1976, la forma cooperativa era virtualmente eliminada como modalidad apta para la prestación del servicio financiero, arguyéndose supuestas ineficiencias en su régimen de manejo y control. Se proponía también excluir a las cajas de crédito de la posibilidad de recibir depósitos a la vista, alegando que “los bancos comerciales son, por definición, los únicos intermediarios financieros” (BCRA, “Entidades Financieras”, Ley N° 21526).

Esto significaba, de hecho, una limitación drástica de la capacidad prestable de las cajas, teniendo en cuenta que más del 70% de sus recursos captados eran depósitos a la vista.

El debate público que despertó esta perspectiva, su amplitud y repercusión, culminaron con la inclusión en la Ley de Entidades de la posibilidad para las cajas de “adecuarse a la operatoria que les corresponde de acuerdo con sus objetivos (art. 26) cesando la captación en Cuenta Corriente”, o bien “transformarse en bancos cooperativos en función de las posibilidades y decisiones de las mismas cajas”, para lo cual se acordaba un año de plazo desde la vigencia de la ley.

Conjuntamente con la promulgación de estas leyes se puso en marcha un nuevo instrumento de control monetario, el coeficiente de efectivo mínimo único, cuyo nivel pasó a ser determinado por el BCRA. El elevado valor que se le fijó en ese momento, para no afectar la lucha antiinflacionaria, llevó al Banco Central a decidir la creación de la Cuenta Regulación Monetaria, como mecanismo transitorio de compensación.

El rumbo seguido con posterioridad, mostró la profundización de los primeros pasos de la Reforma: la elevación real de los capitales mínimos exigidos a las distintas clases de entidades, que afectan en mayor medida a las de menor dimensión y a las instituciones radicadas en el interior del país, y la reforma al régimen de garantía de los depósitos tienden a reforzar el proceso de concentración que se promueve desde la esfera oficial.

El nuevo régimen de garantía contempla una cobertura limitada, optativa y onerosa para los depósitos constituidos en las entidades por parte del BCRA, a quien otorga amplias facultades reglamentarias para la fijación y modificación del cargo a cobrar, del porcentaje garantizado actualmente, y por la adhesión de todas las entidades al régimen, a pedido expreso del Ministro de Economía- están pensadas para favorecer a las entidades de mayor envergadura, incluidas las de origen extranjero. Sus resultados podrán hacerse sentir en el transcurso del tiempo si el BCRA aumenta los cargos o reduce el porcentaje garantizado, y si las entidades de mayores dimensiones optan por salir del régimen reduciendo sus costos operativos, mejorando su posición relativa e incrementando su poder de captación y su participación en el mercado.

El espectro de medidas relacionadas con la Reforma, se completa -hasta ahora- con los estudios sobre la privatización de las Cámaras Compensadoras, elemento que podría constituirse en un nuevo factor de discriminación y concentración.

Podríamos sintetizar la filosofía que inspira los cambios que están ocurriendo en el sistema Financiero, citando un breve pasaje de la Exposición de Motivos de la Ley de Entidades Financieras. En él se lee que su objetivo lograr “el adecuado marco para el desenvolvimiento de un sistema financiero apto, solvente y competitivo, promoviendo la coparticipación, la interacción y en definitiva la integración y concentración de entidades”.

## **La situación actual**

Como resultado del proceso desencadenado por la Reforma, se produjeron importantes cambios en el funcionamiento del Sistema, en sus modalidades operativas y en la participación relativa de las distintas categorías de bancos en el mercado financiero.

En lo relativo a este último aspecto, ocupa sin duda un lugar muy destacado la culminación del proceso de transformación de Cajas de Crédito en Bancos Cooperativos, que abrió una importante perspectiva para estas entidades y, fundamentalmente, para los sectores económico-sociales vinculados a ellos, en virtud de que dichos bancos gozan de la amplitud operativa autorizada por el banco Central a la categoría de los Bancos Comerciales.

Como resultado de tal proceso, el número de Bancos Cooperativos pasó de 8 existentes al 1º de junio de 1977, a 86 que operan en la actualidad.

Su significación actual en el sistema financiero se refleja en una participación del 7,6% de los depósitos y del 8,5% de los préstamos totales de la banca comercial, al 30 de noviembre de 1979.

Sin embargo, la distribución por tipo de entidades de la operatoria tradicional, préstamos y depósitos, refleja las tendencias vigentes del 76, en particular en lo que hace al avance de la concentración bancaria y la disminución de la influencia de la banca oficial.

Los bancos oficiales perdieron terreno sistemáticamente, y si a fines de diciembre de 1976 captaban el 46,6% de los depósitos, a fines de octubre de 1979 la proporción era sólo del 35,7, reflejando este hecho la orientación impresa por el equipo económico respecto al papel subsidiario del sector público en la economía y las finanzas.

Los bancos privados han continuado acrecentando su peso, hasta alcanzar el 53,7% del total de depósitos de la Banca Comercial (25,5% la Banca de la Capital y 28,2% la Banca del Interior).

El gran dinamismo de la Banca Privada del Interior, además de reflejar el crecimiento de la Banca Cooperativa del Interior, pone de manifiesto la expansión de algunos bancos cuyas casas centrales se ubican en el interior pero que han expandido su operatoria a todo el país y en particular a la Capital y el Gran Buenos Aires (tal el caso, entre los más notorios, del Banco de Intercambio Regional, el Banco Los Andes, el banco Regional Sureño -luego fusionado con el Banco Oddone- y el Banco del Oeste).

Los Bancos que en la clasificación oficial, algo anticuada, se ubican como extranjeros, vieron reducido su peso relativo en la operatoria tradicional: captan hoy el 11% de los depósitos mientras que a fines de 1976 recibían un 16,2% aproximado de los mismos. Pero este dato contrasta con la apertura de un número significativo de filiales de bancos extranjeros en el último año, y además debe recordarse que, como es generalmente reconocido, la importancia de la banca extranjera nos e refleja adecuadamente con datos referidos exclusivamente a la operatoria tradicional.

En cuanto a la clasificación por tamaño, para dar una idea del proceso de concentración, basta decir que a fines de noviembre de 1979, los 20 bancos más grandes (de un total de 204 bancos comerciales) captaban el 60% del total de los depósitos.

En cuanto al funcionamiento del sistema y sus modalidades operativas, la acentuación de la competencia ha venido determinando una significativa disminución del "spread" que, naturalmente, afecta en mayor medida a las entidades "especializadas" en la atención de los sectores económicos menos concentrados- pequeñas y medianas empresas que operan con menores saldos promedios de depósitos y préstamos y acarrear a dichos bancos mayores costos operativos unitarios.

El nuevo régimen de morosidad implementado por el BCRA, puso sobre el tapete otro de los temas que se ha convertido en crucial para el sistema financiero: el riesgo crediticio.

Las dificultades que atraviesan ciertas ramas de la economía y, en particular las pequeñas y medianas empresas que no encajan en el perfil económico delineado por las autoridades en la materia, plantean a las entidades severas exigencias para la orientación de su política crediticia y el mantenimiento de la rentabilidad, lo que tiende a traducirse en un endurecimiento del crédito para dichos sectores, fenómeno que, de por sí, estimula el proceso de concentración.

Además, las entidades de mayor potencial económico-financiero, compensan la disminución de los márgenes de intermediación en la operatoria tradicional, el mayor riesgo crediticio y la disminución del porcentaje garantizado, con el mayor volumen operativo, su actuación en ámbitos vedados a otras entidades (cambios y comercio exterior, actualmente en expansión), la apertura de filiales en el exterior, el acceso a líneas de crédito externas y un menor riesgo en relación al del resto de las entidades, derivado de su atención a los grupos económicos más importantes y diversificados que, por su control sobre ciertos mercados, pueden pagar tasas activas elevadas sin ser afectada su rentabilidad y sin poner en peligro su solvencia patrimonial.

## Las perspectivas

La política económica en aplicación no centra sus baterías exclusivamente, como ya se dijo, en la solución de los problemas de la coyuntura y en la lucha antiinflacionaria.

Persigue también un objetivo más ambicioso y de más largo aliento: la configuración de una nueva estructura económica, sectorial y empresarial, de acuerdo a los moldes que ya analizamos.

Y en la medida en que dicha política económica se siga aplicando, la economía argentina irá avanzando en ese sentido, con mayores o menores resistencias, en forma más o menos contradictoria, según la oposición que la aplicación del programa suscite.

Por eso, las perspectivas de los distintos sectores económicos son tan variadas para los próximos años: todo depende del papel que les toque jugar en el nuevo perfil que se busca definir.

Lo que conviene resaltar es que, además de la reasignación sectorial se está produciendo una reasignación entre empresas. Y en el proceso es previsible que muchas pequeñas y medianas empresas (incluso algunas grandes) cerrarán o cambiarán de manos.

Habrà sin duda, de continuar la orientación actual, un importante proceso de absorciones, fusiones, compras, asociaciones y otros mecanismos -compras de marcas, patentes, etc.- que afectarán la estructura de los mercados y las participaciones relativas de la empresas en los mismos.

Y los beneficiarios serán los grupos económicos más fuertes, más diversificados -en la producción y el sistema financiero-, mejor relacionados y financieramente más sólidos y preparados.

Para las Entidades Financieras en particular, el 80 será un año decisivo.

Por un lado se verán presionadas por problemas de colocación de fondos y aumento del riesgo crediticio, en virtud de la repercusión que el contexto económico general ejercerá sobre el Sistema Financiero.

Habrà que estudiar muy cuidadosamente la situación concreta de cada sector e, incluso, de cada empresa antes de decidir en materia de préstamos.

Pero además, pese a oscilaciones circunstanciales la tendencia esbozada en los últimos tiempos el estrechamiento del spread no se revertirá, por lo que eficiencia operativa y reducción de costos estarán a la orden del día, como cuestión de supervivencia, para muchas entidades.

Las primeras medidas de la Reforma y la sanción de la Ley de Entidades Financieras trajeron, entre otras cosas, una multiplicación del número de bancos comerciales como resultado, no sólo de la transformación de las cajas de créditos cooperativas, sino por la creación de nuevas entidades y la transformación de compañías financieras.

Hubo mucho de especulación en el proceso, y de búsqueda de ganancias extraordinarias que el sistema financiero arrojó en los dos primeros años de vigencia de la reforma.

Pero el proceso comienza a decantarse, y con la decantación se acentúa la competencia entre las entidades.

Luego del auge, en el que la expansión alcanzó a todos, el reacomodamiento se dará a través de la disputa por un mercado que, difícilmente, admita la coexistencia de un número tan elevado de entidades, y la situación desembocará en un aumento de la concentración financiera a través de cambios en las participaciones relativas en el mercado, desaparición de entidades, cambios de propiedad, absorciones y fusiones.

La tendencia se verá reforzada por la reglamentación vigente sobre capitales mínimos y por las eventuales modificaciones que se produzcan en materia del Régimen de Garantía de los Depósitos (salida de entidades y cambios dispuestos por el Central en el costo de cobertura y el margen no garantizado).

Algo de todo esto comenzó a vislumbrarse ya en el primer mes de 1980: a la venta del banco Torquist -operación que involucró a dos dinámicos y poderosos grupos empresarios de acelerada expansión en los últimos tiempos-, siguieron la venta del Banco Continental y el compromiso de venta del paquete mayoritario del banco de Intercambio Regional, hechos que ponen de manifiesto que la situación se presenta fluida en el sistema financiero, y que no está dicha la última palabra sobre cuál será la configuración institucional final que arroje la aplicación de la reforma en curso.

Todo estos cambios que se están produciendo en las condiciones operativas del sistema favorecerán, básicamente, a las entidades privadas de mayor tamaño y peso relativo, en particular a aquellas vinculadas directamente con los grupos económicos más dinámicos (cuya formulación y crecimiento se aceleró en los últimos años), para las cuales -virtualmente- no habrá problemas de colocación.

En cuanto a la banca cooperativa, hay que medir en su cabal dimensión el significado del proceso de transformación, por el aporte que representa para el Movimiento Cooperativo, o para la pequeña y mediana empresa de capital nacional atendida por las entidades cooperativas y para la comunidad nacional y el país en su conjunto.

Pero, en un medio hostil a la forma cooperativa, como es hoy el sistema financiero, que no reconoce la naturaleza diferencial de los servicios prestados por las cooperativas ni las características propias de los sectores económico-sociales atendidos por ellas, habrá que extremar los recaudos para asegurar el normal desenvolvimiento y la expansión de los Bancos Cooperativos.

En particular, la clave parece pasar por la acentuación de las exigencias de eficiencia operativa, y muy especialmente, por la profundización del proceso de integración, que será la herramienta clave para hacer frente, desde una perspectiva cooperativista, al problema de los capitales mínimos y a la necesidad de mayores niveles de actividad capaces de posibilitar menores costos operativos.