

**EL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO.
LA EVOLUCIÓN DE SU REGIMEN REGULATORIO DESDE LA
LIBERALIZACIÓN FINANCIERA. IMPACTOS RELEVANTES
SOBRE EL CRÉDITO Y LA ECONOMÍA REAL¹**

Guillermo Wierzba
Estela del Pino Suarez
Romina Kupelian

**PONENCIA PARA EL SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE
ADMINISTRACION PUBLICA**

MAYO DE 2011

¹ El presente es una síntesis que abarca básicamente la introducción y las conclusiones principales del Documento de Trabajo N° 33 del CEFID-AR, que puede ser leído íntegramente en la página web www.cefid-ar.org.ar.

Introducción

Hablar del sistema financiero argentino en la historia reciente contiene el desafío de hacer un recorte que conserve la sustancia de las cuestiones más importantes acontecidas en ese lapso. Pero también de las no sucedidas si son relevantes, y precisamente este es el punto: una de las piedras fundamentales que caracterizaron la arquitectura institucional ha sido la Ley de Entidades Financieras heredada del proceso militar (sancionada en 1977), bajo una concepción neoliberal, completada luego con la sanción en 1992 de una nueva Carta Orgánica del BCRA de igual ideología. Pese a que lleva 33 años de vigencia y a que experimentó diversas modificaciones, la Ley 21.526 de Entidades Financieras mantuvo incólume su filosofía basada en la liberalización financiera y su visión del mercado como mejor asignador de los recursos. La reciente crisis internacional abre una oportunidad para la creación de nuevas reglas de juego para el sistema financiero, ya que muchas de las ideas que le dieron fundamento a los marcos legales vigentes, están profundamente cuestionadas hoy, motivo por lo cual se están repensando los esquemas regulatorios no sólo en nuestro país sino en el mundo, ante la imperiosa necesidad de un cambio de paradigma.

Durante el período de vigencia de esta ley, dentro del cual se encuentran los últimos 27 años de democracia (y 6 previos de dictadura) han tenido lugar procesos de crisis, de concentración y extranjerización de la banca, de privatización de bancos públicos (especialmente provinciales y municipales), hiperinflaciones, dolarización de portafolios, caja de conversión, planes de ajuste variados, transformaciones profundas de intermediarios hasta su cuasi eliminación (caso de las cajas de crédito), fusiones y adquisiciones de bancos, desaparición de la banca de desarrollo como tal (paradigma del BANADE), y diferentes concepciones de la política monetaria y de supervisión del sistema, con la desaparición del seguro de depósitos y del rol de prestamista de última instancia en diferentes momentos, y coexistiendo con diferentes marcos legales para las reestructuraciones y liquidaciones de intermediarios financieros. En este trabajo se intentará dar cuenta de algunos de estos procesos, en sus rasgos relevantes, bajo el hilo conductor del marco legal e institucional que les dio cabida.

El objeto de estudio se centrará en las cuestiones relativas a la regulación y supervisión del sistema, considerando también el marco de las políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias, con las que se articularon. A su vez, se abordarán los impactos y consecuencias que esas regulaciones provocaron en la economía y la sociedad.

Con la intención de aportar a la discusión acerca de la regulación de los intermediarios financieros en nuestro país, el Documento de Trabajo N° 33 del CEFID AR está estructurado en cinco capítulos. El primero de ellos presenta un esquema general de la

Ley 21.526 tomando su texto original y su exposición de motivos, y abordando las posteriores modificaciones que fuera sufriendo hasta la actualidad. En el segundo capítulo se analizan los cambios operados en la estructura bancaria y financiera, los cierres y aperturas de entidades, y los procesos de concentración, privatización y extranjerización ocurridos en el lapso 1977-2008. El tercer capítulo trata el impacto del régimen legal y normativo de las finanzas sobre el devenir económico y en especial, la estructura productiva: el empleo, la producción, la distribución del ingreso, la monetización, la profundidad financiera y la financiación del desarrollo. El cuarto se centra en los efectos verificados sobre el crédito: la evolución de éste durante todo el período bajo análisis, la distribución del crédito y los depósitos entre los diferentes grupos de entidades. El quinto, presenta una reseña de los principales indicadores durante el periodo 2003/2008. Y, finalmente, incluye una semblanza de la actual situación del sistema bancario. Por último, se presentan las conclusiones, a modo de síntesis.

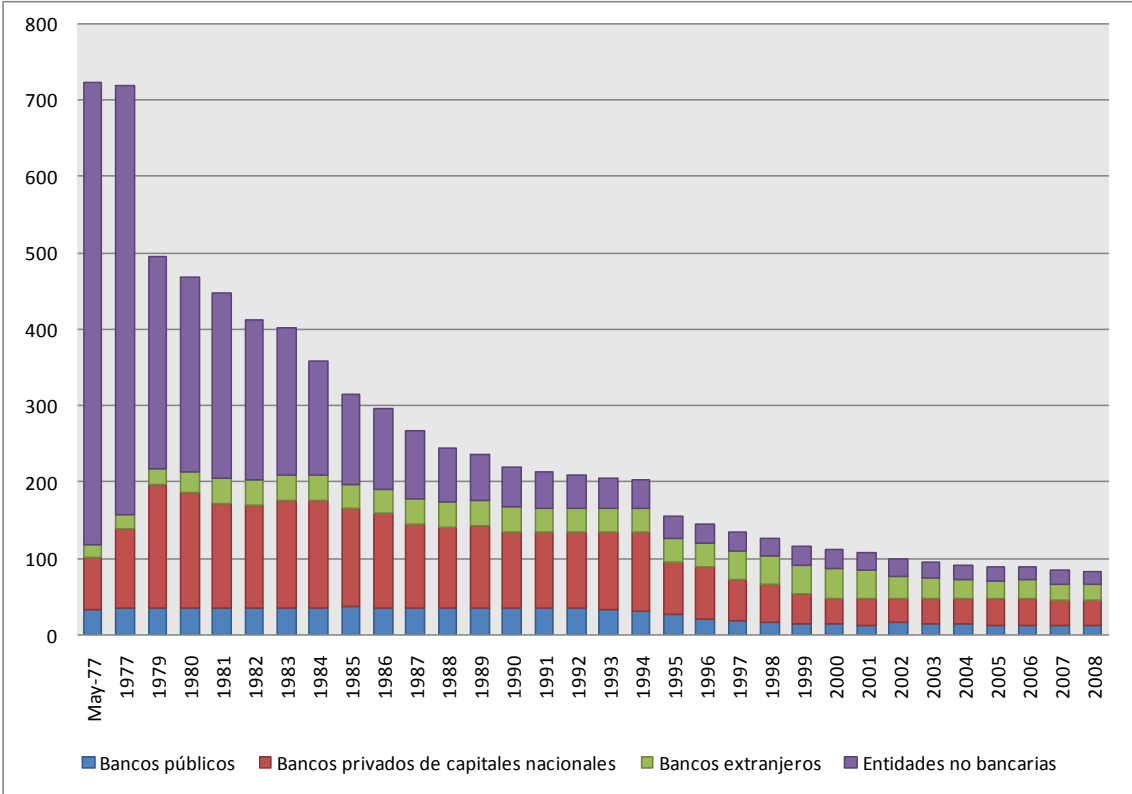
Por cuestiones de espacio, dejamos el desarrollo del trabajo para los lectores que deseen consultarlo en www.cefid-ar.org.ar; y exponemos a continuación las conclusiones finales. Recomendamos a quienes estén interesados en esta problemática que miren las secciones descriptas en el párrafo anterior en la versión completa, porque contienen conclusiones pormenorizadas que ayudan a entender los fenómenos de los cuales queremos concientizar a la ciudadanía.

Brevísima descripción de la morfología del sistema financiero en el período bajo estudio.

La Ley 21.526 entró en vigencia en 1977. En ese entonces había un total de 725 entidades que pasaron a 84 en 2008. Desagregadas podría hablarse de una cuasi extinción de los intermediarios financieros no bancarios que pasaron de ser 606 en 1977 a 17 en 2008, y de una aguda concentración en el sector bancario a partir de su momento culminante cuando la transformación de las cajas de crédito en bancos en 1980 con 214 bancos a 67 en 2008. La banca pública prácticamente mantuvo su número de intermediarios hasta 1992, momento en que se inicia la segunda fase de la liberalización financiera con la sanción de la nueva Carta Orgánica del BCRA y el comienzo de la implementación del marco de regulación prudencial de Basilea I instancia a partir de la cual se redujo considerablemente a casi un tercio (de 36 bancos en 1992 a 12 en 2008), explicado por el proceso de privatización antes reseñado. La banca nacional, encuadrada en la tipología del artículo 21 de la Ley 21.526 como banca comercial y por ende, con operatoria universal, creció en la primera etapa con la transformación de los intermediarios no bancarios de 68 en

1977 a 163 en 1979. Pasada la crisis del 80, que fue muy severa, el número se redujo a 138 bancos en 1981 y apenas alcanzaba a 100 a principios de los noventa y a 34 en 2008, procesos de concentración mediante. Los bancos extranjeros empezaron siendo 17 en 1977 y pasaron a ser 39 en 2000/01 para decrecer a 21 entidades luego de la crisis de 2001 en que muchos de ellos abandonaron el país. El proceso de extranjerización había dejado sus huellas y sin dudas, las externalidades derivadas de la asistencia de sus casas matrices no pasaron de ser una utopía. El abandono de la función de Prestamista de Última Instancia por parte del Banco Central había implicado la asunción de que los bancos extranjeros responderían con recursos propios en caso de una crisis sistémica, por los costos globales de reputación que implicaría no hacerlo. Este criterio incentivó la extranjerización de la banca. La cruda realidad en la crisis desmintió la conducta que se había presumido. (Wierzba y Golla, 2005).

Evolución en el número de entidades financieras desde 1977 hasta



2008

Fuente: elaboración propia en base a las memorias del BCRA. Valores al 31 de diciembre de cada año excepto para 1977 que presenta valores al 31/5/77.

Analizando estos números se hace evidente la inestabilidad de todo tipo que caracterizó a nuestro sistema financiero. Bajo la misma ley 21.526 convivieron conjuntos legales diversos que fueron cambiando la estructura y la operatividad de hecho (incentivos a financiar al sector público, fenómenos de concentración, extranjerización, privatización de

bancos públicos, cierre de entidades, crisis, cambios de esquemas monetarios) y de derecho (hemos abundado hasta aquí en marcos legales y sus cambios).

**Resumen del Movimiento en la Evolución de las Entidades Financieras
Periodo 01/06/1977 - 31/12/2008**

	TOTALES 01/06/1977	TOTAL BAJAS	TOTAL ALTAS	TOTALES 31/12/2008
BANCOS				
PUBLICOS	34	29	7	12
PRIVADOS TOTAL	85	193	163	55
Nacional	68	164	130	34
Extranjeros	17	29	33	21
TOTAL DE BANCOS	119	222	170	67
TOTAL ENT.FINAN. NO BANCARIAS	606	689	100	17
TOTAL ENTIDADES FINANCIERAS	725	911	270	84

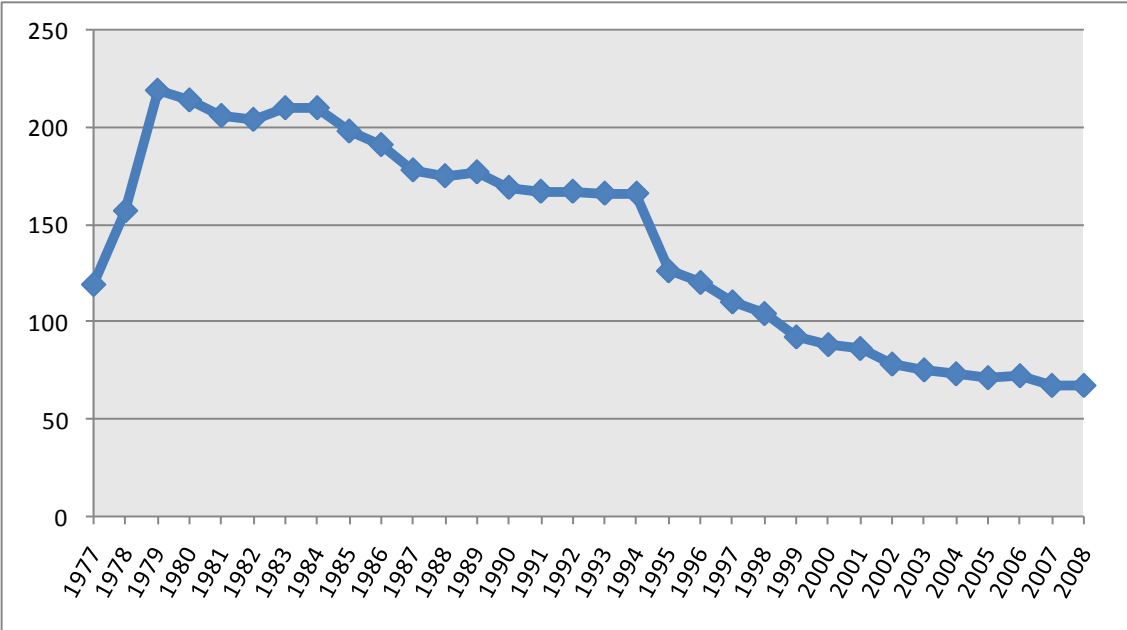
Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias del BCRA, Informes al Congreso, y de la publicación "Información de entidades financieras" del BCRA.

Como puede observarse en el Cuadro resumen que antecede, la cantidad de altas y bajas de intermediarios ha sido muy significativa. Para el total del sistema hubo en el período entero considerado 270 altas y 911 bajas, con una significativa incidencia de las entidades financieras no bancarias que contribuyen con 689 bajas y 100 altas. No tan espectacular en número pero sí en importancia han sido los movimientos en la evolución de los bancos. Los únicos que han incrementado su número pese a todo, son los bancos extranjeros, que lograron más altas que bajas entre 1977 y 2008, con un neto de 4 positivo. El resto de los bancos tuvo más bajas que altas, especialmente importantes en los privados nacionales (164 bajas contra 130 altas), seguidos por los bancos públicos (29 bajas y 7 altas).

Si complementamos el cuadro anterior tomando el total de casas (filiales) y el personal ocupado tenemos una visión de conjunto más acabada de los fenómenos de concentración. Nótese que la cantidad de casas aumentó en términos netos entre 1977 y 2008, pasando de 3.298 a 4.055. Tomando inter-períodos observamos un crecimiento importante desde 1977 a 1984 (4.790) y luego fluctúa para bajar a 3.942 en 1993 repuntando a 4.020 al año siguiente para alcanzar las 4.911 en 1999, año a partir del que empieza a decaer en casi 300 en un año (4.601 en 2000) y decaer aún más luego de la crisis de 2001 (3.822 en 2004), momento en que empieza a recuperarse hasta alcanzar 4.055 en 2008.

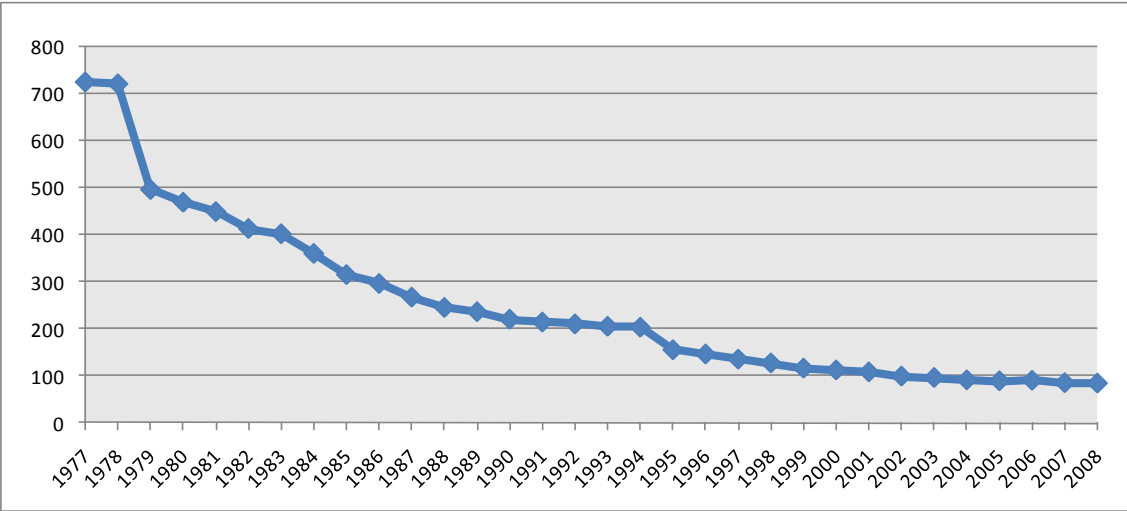
La cantidad de empleados comenzó con 143.856 en 1977, y aumentó a 156.973 en 1980, disminuyendo en 4.000 un año después, producto de la crisis, que costó 3.000 empleos en el siguiente año. Luego repuntó a 154.108 en 1984 para decrecer nuevamente en los años siguientes hasta 118.987 en 1992, año de grandes reformas para el sector. Esas reformas sumadas a la tecnología creciente explican las sucesivas disminuciones operadas en los años siguientes, a las que se adicionan como factores explicativos las crisis del Tequila y del 2001. La cantidad de empleados a fines de 2008 era de 99.097, o sea, el 69% respecto a 1977.

Evolución del total de Bancos 1977- 2008



Fuente: elaboración propia en base a las memorias del BCRA y a Información de Entidades financieras del BCRA. Valores al 31 de diciembre de cada año excepto para 1977 que presenta valores al 31/5/77.
 (*) datos estimativos

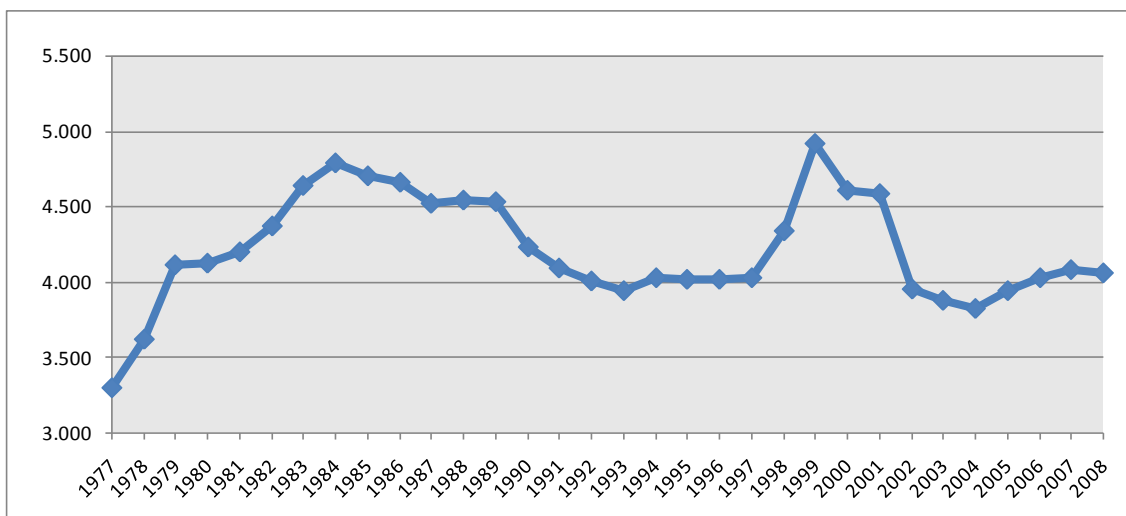
Evolución del total de entidades financieras 1977-2008



Fuente: elaboración propia en base a las memorias del BCRA y a Información de Entidades financieras del BCRA. Valores al 31 de diciembre de cada año excepto para 1977 que presenta valores al 31/5/77.

(*) datos estimativos

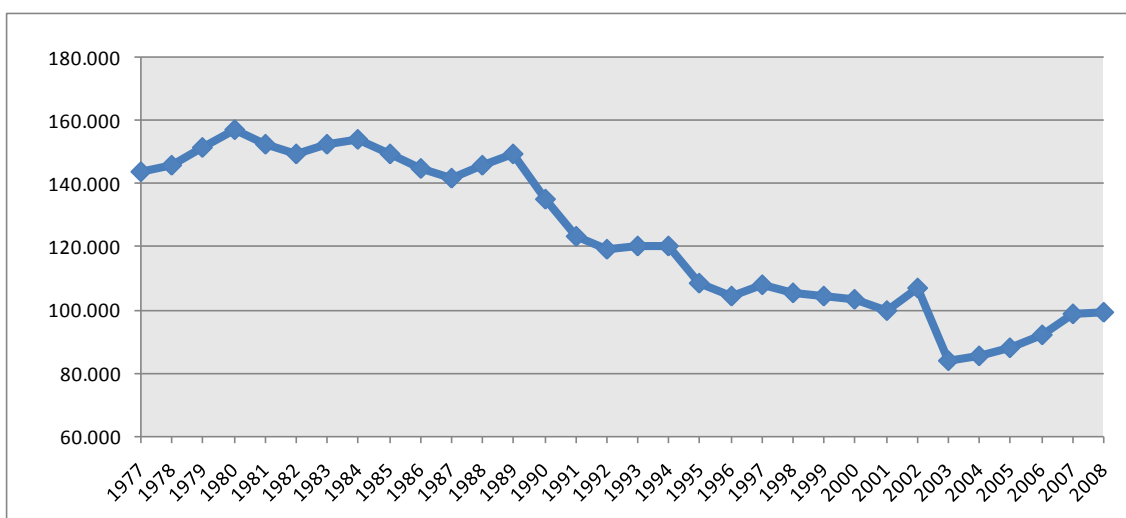
Evolución del total de Filiales. 1977-2008



Fuente: elaboración propia en base a las memorias del BCRA y a Información de Entidades financieras del BCRA. Valores al 31 de diciembre de cada año excepto para 1977 que presenta valores al 31/5/77.

(*) datos estimativos

Evolución del total de empleados. 1977-2008



Fuente: elaboración propia en base a las memorias del BCRA y a Información de Entidades financieras del BCRA. Valores al 31 de diciembre de cada año excepto para 1977 que presenta valores al 31/5/77.

(*) datos estimativos

En el siguiente cuadro pueden apreciarse las causales que motivaron los cambios en el número de intermediarios derivados de la aplicación inicial de la Ley 21.526. Como puede apreciarse, se produjeron 531 bajas en los primeros cuatro años y medio desde su sanción, motivadas en 93 casos por revocación y liquidación (crisis de 1980), 125 por transformación individual en bancos comerciales y/o compañías financieras y 232 transformaciones de

cajas de créditos en bancos comerciales. Hubo 58 absorciones, de las cuales 49 fueron realizadas por bancos comerciales. Durante casi un quinquenio de vigencia de la Ley se produjo una cantidad de bajas equivalente al 73% del número de entidades existentes al inicio (531 contra 725).

Se verificaron 219 altas, de las cuales 50 pertenecieron a entidades nuevas, y 125 por transformaciones individuales (transformación de cajas de crédito y de sociedad de crédito para consumo, básicamente). A fines de 1992 el número total de entidades era de 413 en total, un 43% menos que en mayo de 1977.

Evolución de bajas y altas de entidades financieras según sus causas: 1977-1982

Concepto	Número de entidades		
1. Entidades existentes al 31.5.77			725
2. Bajas (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7+2.8)			531
2.1. Por revocación y liquidación		93	
2.2. Por cancelación a su pedido		13	
2.3. Por transformación individual		126	
2.3.1. En banco comercial	63		
2.3.2. En compañía financiera	60		
2.3.3. En caja de crédito	3		
2.4. Por fusión y transformación		234	
2.4.1. En banco comercial	232		
2.4.2. En compañía financiera	2		
2.5. Por absorción		58	
2.5.1. Por banco comercial	49		
2.5.2. Por sociedad de crédito para consumo	3		
2.5.3. Por compañía financiera	3		
2.5.4. Por caja de crédito	2		
2.5.5. Por sociedad de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	1		
2.6. Por cambio de calificación		5	
2.7. Por transformación de activo y pasivo a banco comercial		1	
2.8. Por transferencia de fondo de comercio a compañía financiera		1	
3. Altas (3.1+3.2+3.3+3.4)			219
3.1. Por autorización de nueva entidad		50	
3.2. Por transformación individual		125	
3.2.1. De banco de inversión	2		
3.2.2. De compañía financiera	19		
3.2.3. De sociedad de crédito para consumo	60		
3.2.4. De caja de crédito	41		
3.2.5. De sociedad de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	3		
3.3. Por fusión y transformación		39	
3.3.1. De sociedad de crédito para consumo	1		
3.3.2. De caja de crédito	38		
3.4. Por cambio de calificación		5	
4. Entidades existentes al 31.12.82 (1 -2 + 3)			413

Fuente: Memorias del BCRA.

Otra manera de observar los cambios habidos en el movimiento de los intermediarios financieros en el inicio de la aplicación de la Ley 21.526 está dada por el cuadro que presentamos a continuación. En cuatro años y medio los bancos comerciales pasaron de ser 110 a 199. Visto intra-grupo los bancos privados nacionales y los extranjeros prácticamente duplicaron su cantidad, habiéndose también duplicado en el caso de los públicos de la Nación pero de menor significatividad en cantidad (de 1 a 2) y mantenido el resto con menor variación (públicos de municipalidades aumentaron 1) y sin variaciones para los públicos de provincias (24).

Se redujeron en un 40% los bancos de inversión que de por sí no eran significativos en número, especialmente en el segmento de bancos de inversión privados nacionales (el aliciente de banca universal del artículo 21 debe de ser una de las fuentes explicativas). Se mantuvieron las cajas de ahorro y los bancos de desarrollo.

Los mayores movimientos se produjeron en los intermediarios financieros no bancarios: las compañías financieras crecieron en 32 (de 79 a 111, contabilizando 61 bajas y 93 altas). Tal como preveía la Ley 21.526 desaparecieron las sociedades de crédito para consumo. Las cajas de crédito se transformaron en gran número en bancos comerciales, en muchos casos previa fusión, desapareciendo 350 de ellas.

Respecto de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles se redujeron en 13. Nunca lograron tener una difusión significativa, siempre fueron las de menor número.

**Entidades financieras:
Resumen del movimiento según clasificación de la Ley 21.526 1977-1982**

Clase de entidad	Existentes al 31/5/77	Bajas	Altas	Existentes al 31/12/82
Bancos Comerciales	110	32	121	199
Públicos de la Nación	1	-	1	2
Públicos de Provincias	24	-	-	24
Públicos de municip.	4	-	1	5
Privados nacionales	64	35	104	133
Extranjeros	17	1	17	33[1]
Bancos de Inversión	5	3	1	3
Públicos de provincias	1	-	-	1
Privados nacionales	4	3	-	1
Extranjeros	-	-	1	1
Bancos Hipotecarios	1	-	-	1
Públicos de la Nación	1	-	-	1
Cajas de Ahorro	1	-	-	1
Públicas de la Nación	1	-	-	1
Bancos de Desarrollo	2	-	-	2
Públicos de la Nación	1	-	-	1
Públicos de provincias	1	-	-	1
Compañías financieras	79	61	93	111
Sociedades de crédito para consumo	69	69	-	-
Cajas de crédito	423	350	3	76
Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	35	13	-	22
TOTAL	725	532	220	413

Fuente: Memoria 1982 BCRA.

(1) Corresponden 10 a bancos comerciales locales de capital extranjero y 23 a sucursales locales de entidades

Si extendemos el análisis a la última información disponible para la década del 80, podemos completar con los cuadros que más abajo se presentan. En el primero de ellos surge una información clarísima: hubo más bajas durante los primeros once años de aplicación de la Ley de entidades financieras que entidades existentes al inicio (728 contra 725). Con lo cual el número final resultante es menor que las altas registradas en el período (245 contra 248). Huelgan los comentarios respecto de las fluctuaciones del sistema financiero argentino en dicha década.

Evolución de bajas y altas de entidades financieras según sus causas: 1977-1988

Concepto	Número de entidades		
1. Entidades existentes al 31.5.77			725
2. Bajas (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7+2.8+2.9)			728
2.1. Por revocación y liquidación		202	
2.2. Por cancelación a su pedido		15	
2.3. Por transformación individual		146	
2.3.1. En banco comercial	81		
2.3.2. En compañía financiera	62		
2.3.3. En caja de crédito	3		
2.4. Por fusión y transformación		237	
2.4.1. En banco comercial	235		
2.4.2. En compañía financiera	2		
2.5. Por absorción		97	
2.5.1. Por banco comercial	80		
2.5.2. Por sociedad de crédito para consumo	3		
2.5.3. Por compañía financiera	10		
2.5.4. Por caja de crédito	4		
2.6. Por cambio de calificación		10	
2.7. Por transformación de activo y pasivo a banco comercial		19	
2.8. Por transferencia de fondo de comercio a compañía financiera		1	
2.9. Por transferencia de fondo de comercio a banco comercial		1	
3. Altas (3.1+3.2+3.3+3.4)			248
3.1. Por autorización de nueva entidad		53	
3.2. Por transformación individual		145	
3.2.1. De banco de inversión	2		
3.2.2. De compañía financiera	34		
3.2.3. De sociedad de crédito para consumo	60		
3.2.4. De caja de crédito	42		
3.2.5. De sociedad de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	7		
3.3. Por fusión y transformación		40	
3.3.1. De sociedad de crédito para consumo	1		
3.3.2. De caja de crédito	38		
3.3.3. De compañía financiera	-		
3.3.4. De sociedad de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	1		
3.4. Por cambio de calificación		10	
4. Entidades existentes al 31.12.88 (1 -2 + 3)			245

Fuente: Memorias del BCRA.

Observando la década del ochenta vemos que dentro del grupo homogéneo bancos comerciales los que mayor movimiento registraron fueron los bancos privados nacionales que, si bien aumentaron en un 65%, sufrieron en el período considerado 82 bajas y 124 altas. Con menos bajas pero significativas para su punto de partida encontramos a los bancos extranjeros que casi duplicaron su número. Los bancos de inversión privados nacionales desaparecieron bajo esa categoría institucional, habiéndose mantenido los bancos de desarrollo, hipotecarios y caja de ahorro. Las sociedades de crédito para consumo se extinguieron cumpliendo las previsiones de la ley, y redujeron su participación

las cajas de crédito, de 423 a 23. Hubo 28 bajas de sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles que partieron de un total de 35 en 1977, quedando solo 7 a fines de 1988. Las compañías financieras registraron movimientos de magnitud con 135 bajas y 96 altas ascendían a 40 en 1988.

**Entidades financieras:
Resumen del movimiento según clasificación de la Ley 21.526 1977-1988**

Clase de entidad	Existentes al 31/5/77	Bajas	Altas	Existentes al 31/12/88
Bancos Comerciales	110	89	148	169
Públicos de la Nación	1	-	1	2
Públicos de Provincias	24	1	1	24
Públicos de municip.	4	-	1	5
Privados nacionales	64	82	124	106
Extranjeros	17	6	21	32[1]
Bancos de Inversión	5	4	1	2
Públicos de provincias	1	-	-	1
Privados nacionales	4	4	-	-
Extranjeros	-	-	1	1
Bancos Hipotecarios	1	-	-	1
Públicos de la Nación	1	-	-	1
Cajas de Ahorro	1	-	-	1
Públicas de la Nación	1	-	-	1
Bancos de Desarrollo	2	-	-	2
Públicos de la Nación	1	-	-	1
Públicos de provincias	1	-	-	1
Compañías financieras	79	135	96	40
Sociedades de crédito	69	69	-	-
Cajas de crédito	423	403	3	23
Sociedades de Ahorro y préstamo para la vivienda u otros	35	28	-	7
TOTAL	725	728	248	245

Fuente: Memoria 1988 BCRA.

[1] Corresponden 9 a bancos comerciales locales de capital extranjero y 23 a sucursales locales de entidades

Procesos de transformación, concentración, privatización y extranjerización

A comienzos de 1995, el sistema financiero estaba compuesto por 205 entidades; en su mayoría bancos (169). Los bancos privados ascendían a 138, con una fuerte presencia de bancos comerciales sociedades anónimas de capital nacional (82), seguidos por la banca cooperativa (38) y las sucursales de entidades extranjeras (18). La banca pública provincial contaba con 23 entidades, la municipal con 5 y había 3 bancos públicos nacionales. Los intermediarios no bancarios continuaban con la tendencia decreciente iniciada en 1977, encabezados por las compañías financieras (20), y sucedidos por las cajas de crédito (15) y sólo una sociedad de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles.

Prácticamente 14 años después, crisis del Tequila y del 2001 mediante, más los fenómenos de concentración y de privatización de la banca pública relatados en apartados precedentes, el número de bancos privados era poco más de un tercio de los autorizados a funcionar en 1995. Es notable la violenta reducción de la banca cooperativa, que pasó de 38 bancos a sólo 1 (Credicoop), la retracción de las sucursales de entidades extranjeras a la mitad (de 18 a 9) y una disminución algo menor en proporción para los bancos privados sociedades anónimas (de 82 a 45). Los bancos públicos a fines de 2008 eran poco más de un tercio que en 1995, básicamente explicado por la privatización de la banca provincial (de 23 a 8), la reducción a menos de la mitad para los bancos públicos de municipalidades (de 5 a 2) y la disminución en 1 (33%) de los bancos públicos de la Nación. Los intermediarios financieros no bancarios siguieron disminuyendo en número, habiendo desaparecido las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles, y reducido a su mínimo número histórico las cajas de crédito (de 15 a 2), manteniéndose las compañías financieras como la categoría institucional con más presencia en ese segmento, que no obstante disminuyeron un 25% (de 20 a 15).

Viendo lo antes comentados en términos evolutivos podemos decir que el sector que registró más bajas en el período bajo análisis fue el de los bancos privados sociedades anónimas, producto de las crisis y la concentración del mercado, que “perdió” 77 operadores, y “ganó” 40 (también en este caso el mayor número por categoría institucional). En el sector público las transformaciones operadas en la banca provincial fueron las de mayor significatividad registrando 16 bajas y sólo 1 alta.

Evolución del número de entidades financieras 1995-2008

		Totales 2.1.95	Bajas por:					TOTAL BAJAS	Altas por:					Totales 31.12.20 08		
			Revocatorias	Fusiones	Transformaciones de naturaleza jurídica	Transformaciones de clase de entidad	Privatizaciones		Fusiones	Transformaciones de naturaleza jurídica	Transformaciones de clase de entidad	Autorizaciones de nuevas entidades	Privatizaciones		TOTAL ALTAS	
B A N C O S	PÚBLICOS	DE LA NACIÓN	3	0	0	0	3	1	4	0	0	0	3	0	3	2
		DE PROVINCIAS	23	3	1	0	1	11	16	0	0	1	0	0	1	8
		DE MUNICIPALIDADES	5	1	1	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	2
		TOTAL	31	4	2	0	3	13	22	0	0	1	3	0	4	13
	PRIVADOS	SOCIEDADES ANÓNIMA	82	32	43	1	1	0	77	2	7	9	9	13	40	45
		COOPERATIVOS	38	6	27	5	0	0	38	1	0	0	0	0	1	1
		SUC. DE ENT. EXTRANJ.	18	8	4	2	0	0	14	0	1	0	4	0	5	9
		TOTAL	138	46	74	8	1	0	129	3	8	8	13	13	45	54
	TOTAL	169	50	76	8	4	13	151	3	8	9	16	13	49	67	
	COMPAÑÍAS FINANCIERAS	20	11	2	0	4	0	17	0	0	1	11	0	12	15	
CAJAS DE CRÉDITO	15	5	7	2	2	0	16	1	2	0	0	0	3	2		
SOC. DE AHORRO Y PRÉSTAMOS	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0		
TOTAL DE ENTIDADES FINANCIERAS	205	67	85	10	10	13	185	4	10	10	27	13	64	84		

Fuente: Informe de Entidades Financieras BCRA (2008)

La ley 21.526 y las cooperativas

La ley 21.526 fue especialmente perjudicial y discriminatoria para las entidades cooperativas. Previo a la sanción de la nombrada ley y mientras la Comisión Asesora formada por el BCRA iniciaba el trabajo de elaboración del anteproyecto, Adeba (Asociación de Bancos de la Argentina) que nuclea a los bancos privados de capital nacional, emitió un documento titulado “lineamientos para un sistema bancario al servicio de la comunidad” en el cual sostenía que la gran expansión de las cooperativas de crédito, así como sus importantes niveles de depósitos era un hecho negativo que había que revertir, ya que “demostraba” que la banca no se había instalado con profundidad en los sectores medios y prácticamente no llegaba a los sectores bajos. Desconociendo de esta forma, el origen y desempeño de estas entidades como un actor social de características distintas, solidario, autogestionario y de gran efecto a escala regional. De esta forma, *“Las corporaciones financieras reconocían con toda crudeza que el movimiento cooperativo de crédito había ocupado un lugar trascendente en la sociedad y, consecuentemente, en el mundo financiero. Una verdadera herejía, no sólo para su negocio, sino también de carácter ideológico. No podían aceptar que pequeños empresarios se instalaran y crecieran en un ámbito históricamente reservado a las aristocracias del dinero”* (IMFC 2008)

Una vez sancionada la norma, las Cajas de Crédito vieron vedadas sus facultades de recibir depósitos a la vista y fueron obligadas a transformarse en Bancos Cooperativos. No obstante, esta alternativa no resultaba del todo viable. El Banco Central estableció criterios de adopción de un régimen de capitales mínimos sumamente elevados no compatibles con las posibilidades con las que contaban e iban a contar las cajas. Recordemos que su capital se constituye con aportes atomizados de millares de asociados/usuarios de sus servicios y sin fines de lucro y no de inversores cuyo objetivo es obtener altas rentabilidades sobre su capital. Esto tornaba casi imposible tal transformación o las obligaba a concretar un elevado nivel de fusiones, atentando contra el perfil descentralizado de las operaciones, que tenían una gran base regional. El efecto de la reforma financiera sobre estas entidades fue de una abrupta disminución, llevándolas al borde de la desaparición.

Cajas de Crédito, Cooperativas de Crédito y Bancos Cooperativos adheridos al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) Período 1977-1985

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Cajas de Crédito/ Cooperativas de Crédito	362	381	346	25	25	22	22	23	21
Bancos Cooperativos	0	0	22	62	62	43	41	41	41

Fuente: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Cajas de Crédito, Cooperativas de Crédito y Bancos Cooperativos adheridos al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)
Período 1986-1995

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cajas de Crédito/ Cooperativas de Crédito	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Bancos Cooperativos	28	26	24	20	18	15	15	15	15	15

Fuente: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Cajas de Crédito, Cooperativas de Crédito y Bancos Cooperativos adheridos al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)
Período 1996-2008

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cajas de Crédito/ Cooperativas de Crédito	5	6	2	2	3	6	10	10	9	4	4	4	4
Bancos Cooperativos	6	5	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

En el primer cuadro, donde tomamos como muestra a las cooperativas adheridas al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos para realizar un seguimiento de las consecuencias de la ley sobre las mismas, observamos que al comienzo de 1977, las cajas de crédito sumaban 302 y las cooperativas de crédito 60. Ya en 1980 las secuelas son fácilmente reconocibles, las cajas y cooperativas de créditos pasan a ser de 13 y 12, respectivamente. Es decir, en sólo 3 años desaparecen 287 de la primera y 48 de la segunda. Sin embargo, el surgimiento de 62 Bancos Cooperativos evidencia que algunos lograron transformarse. El segundo gran quiebre se encuentra en 1986, cuando en conjunto, Cajas y Cooperativas de Crédito, pasan a subsistir 5 entidades, viéndose disminuida también la cantidad de Bancos Cooperativos, que desde su pico máximo de 1980/81 comienza a descender en forma acelerada. En 1996, la cantidad de entidades sufre una nueva disminución, no en Cajas y Cooperativas de Crédito, que se mantienen en 5, sino en Bancos que, luego del Tequila, sobreviven sólo 6.

A diciembre de 2009, subsistían sólo 2 cajas de créditos, 2 cooperativas de crédito y un Banco Cooperativo. El resultado de 32 años de la ley fue no sólo una alta concentración financiera sino también, como hemos visto, la reducción drástica de las instituciones cooperativas.

Algunas conclusiones

La legislación financiera establecida en 1977 fue el inicio de un devenir de reformas que en la segunda mitad de la década del noventa completaron un régimen plenamente

consustanciado con el paradigma de las liberalizaciones. Ese dispositivo incluía la Carta Orgánica de 1992 y las regulaciones prudenciales en la versión extrema de Basilea “Plus” y la hoja de ruta hacia Basilea II.

La ley 21.526 implementó un sistema de banca universal, admitió todo tipo de operaciones que no estuvieran expresamente prohibidas, abrió el camino para que en modificaciones posteriores se adoptara una igualdad de trato entre la banca privada local y la extranjera, discriminó negativamente la institucionalidad cooperativa e impulsó la generalización de la forma jurídica de sociedad anónima. Tuvo el expreso objetivo de concentrar el sistema en pocas entidades, proceso que alcanzó su meta dos décadas después de su sanción y que estuvo acompañado por una sustantiva extranjerización de las entidades del Sistema.

La reforma conformó un régimen con vigencia de tasas de interés desreguladas, crédito asignado por el mercado sin orientación pública alguna, una marcada evolución de las entidades hacia la desespecialización crediticia y el predominio del corto plazo con ausencia de préstamos para el desarrollo.

El dispositivo iniciado con la ley de la dictadura militar no logró mejoras importantes en la monetización de la economía, a la vez que provocó una marcada volatilidad de la relación entre el agregado M3 y el PBI. A su vez, durante todo el período de despliegue de ese nuevo paradigma la tasa de crecimiento anual promedio del producto se retrajo severamente en relación al período anterior. Esa misma tendencia, y de manera acentuada, se verifica en el PBI por habitante. Es de señalar que los cambios financieros del último cuarto de siglo coadyuvaron significativamente con un diseño macroeconómico que introdujo una intensa volatilidad del nivel del PBI, con los consecuentes efectos sobre la actividad económica. Asimismo la relación crédito/PBI también fue de alta volatilidad con una marcada prociclicidad. Las numerosas privatizaciones de bancos públicos provinciales y el agudo proceso de extranjerización bancaria, debilitaron la presencia de una institucionalidad contracíclica y favorecieron un vínculo sin mediaciones entre el crédito local y las condiciones de liquidez internacional, en un sistema financiero que se había constituido en uno de los más abiertos del mundo.

Una dislocación sustancial se verificó entre los objetivos para la asignación del crédito que enunciaron los propulsores y ejecutores de la reforma financiera y los resultados alcanzados por esta. Las pymes tuvieron serias dificultades para acceder al crédito, habiendo sido sistemáticamente discriminadas como adjudicatarias del mismo y en los casos en que lograban asistencia crediticia lo hacían en condiciones de tasas mucho más altas, exigencias de garantías superiores y plazos inferiores al de las empresas concentradas. En el análisis sectorial, los sectores manufacturero y primario cedieron

posiciones a favor del sector servicios; en tanto que las familias aumentaron su participación en el total de créditos respecto de los préstamos a las empresas. Los estudios sobre el crédito también evidencian que la atención financiera no acompañó al crecimiento de los sectores más dinámicos de la economía. Argentina se ofrece como una evidencia práctica de la estrepitosa falsedad del enfoque de la “antirrepresión financiera”. Un experimento de asignación mercantil con un sesgo marcado de desoptimización de recursos. La liberalización financiera no sólo desfinanció el desarrollo provocando la desarticulación productiva, si no que también dañó la integración nacional: el crédito se concentró en pocas provincias – particularmente en la CABA- , registrando valores insignificantes en las regiones más pobres y atrasadas.

Los depósitos también reflejaron una dinámica de concentración en pocas entidades. Así entre 1975 y el 2001, las 10 entidades más grandes pasaron del 55% al 74% de los depósitos; pero más significativo fue el cambio cualitativo respecto del carácter de esas entidades. Mientras que en 1975 tenían un claro predominio los bancos públicos, hacia el final de la convertibilidad la banca extranjera contaba con más de la mitad de los depósitos.

En el período transcurrido desde la implementación de un esquema macroeconómico productivista se introdujeron modificaciones regulatorias que procuraron ganar cierta funcionalidad y pragmatismo en el dispositivo normativo de la actividad financiera. Estas modificaciones en conjunción con las virtudes de la política económica vigente proveyeron una mejora de la estabilidad financiera y solvencia de las entidades, mientras se reanudaba la expansión crediticia. Sin embargo, los rasgos estructurales del sistema financiero heredado subsisten incólumes: las entidades acumulan excedentes financieros y ganancias extraordinarias mientras las características de las carteras de crédito permanecen sin modificaciones sustantivas y el sistema financiero sigue sin aportar efectivamente flujos de recursos crediticios que contribuyan al desarrollo. En tanto es la banca pública la que ha promovido y establecido las nuevas líneas de crédito funcionales a la extensión de los plazos, el fomento de la Inversión y el activismo contracíclico durante el período de crisis, mientras que la cooperativa afirma su especialización en las pymes.

Lo expuesto en el presente documento intenta ser una contribución al necesario debate sobre las insistentemente demandadas reformas legales e institucionales en el sistema financiero, imprescindibles para remover un diseño creado a medida del modelo neoliberal y avanzar en el sentido opuesto: ordenar las finanzas en función de la producción y el desarrollo nacional.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H y Smith, W. (1996) - "La economía política de los ajustes estructurales. La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales" Desarrollo Económico, vol. 35, 141, abril/junio.
- Anales de la Legislación Argentina Ley de Bancos, Ley de Entidades Financieras (varios años).
- Arnaudo, Aldo (1987) "A Cincuenta años de política financiera argentina (1934-1983)". El Ateneo, Buenos Aires.
- Arriazu, Ricardo (1989) – "Mercados informales de crédito", Ensayos económicos N° 42, BCRA
- ASOCIACIÓN DE BANCOS ARGENTINOS (ADEBA) (1990) – *La reforma estructural del Banco Central*, trabajos presentados en el Simposio realizado en el Plaza Hotel de Buenos Aires, 30 y 31 de agosto.
- Basualdo, Eduardo (2001) – "Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo financiera (1976-2001)" Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2006) – "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera". *En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.* Basualdo, Eduardo.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto.
- Bavestrello, Alberto (2000) – *El sistema bancario a partir de la convertibilidad*, trabajo inédito.
- Bebczuk, Ricardo y Garegnani, Lorena (2007) – "Autofinanciamiento empresario y crecimiento económico", Ensayos Económicos N° 47 BCRA - Abril a Junio.
- Bebczuk, Ricardo N y Sangiácomo, Máximo (2007) – "Eficiencia en la asignación sectorial del crédito en Argentina". Ensayos Económicos N° 49 BCRA - Octubre a Diciembre.
- BCRA (1986) – "El Banco Central de la República Argentina en su 50 Aniversario 1935-1985", Buenos Aires.
- BCRA (1999-2008) - *Informes al Congreso*, Buenos Aires.
- BCRA (2008) - *Resumen de las principales regulaciones del sistema financiero argentino*, Buenos Aires, abril.
- BCRA (2008-2009) – Informe de entidades
- BCRA (1977-1993) – Memorias.
- Bleger, Leonardo (2000) – "El proceso de concentración y extranjerización del sistema bancario argentino durante los 90". Boletín Informativo Techint – Buenos Aires. Enero.
- Bleger, Leonardo (2004) – "Argentina, laboratorio de la financiarización de las economías en desarrollo" en "La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas" Robert Boyer y Julio C. Neffa coordinadores. Ceil –Piette.
- Bleger, Leonardo (2006) – "Los desafíos del sistema financiero y el rol de la banca de servicios". mimeo
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2007) "Por que a poupança externa não promove o crescimento". Revista de Economia Política 27. Enero.
- Casas, Juan Carlos (comp.) (1989) – *Saneamiento de Bancos*, Editorial El Cronista Comercial, Buenos Aires.
- Dages, B., Goldberg, L., Kinney D. (2000) - "Foreign and domestic bank participation in emerging markets: Lessons from Mexico and Argentina", *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 6, 3, pp. 17-36.
- Damill, Mario; Salvatore, Nicolás y Simpson, Lucio (2003) – "Desafíos y perspectivas del sistema financiero argentino". *Facultad de Ciencias Económicas, UBA CESP*, Diciembre.

- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (1987) - "De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977-1982", *Ensayos Económicos*, N° 37, Buenos Aires, BCRA, marzo
- D'Arístia, Jane (2002) "Rebuilding the Transmission System for Monetary Policy", *Financial Markets and Society*, November.
- del Pino Suárez, Estela Marina (1991) – *Indicadores de alerta anticipada para la supervisión de la gestión bancaria*, Tesis de postgrado presentada a la Escuela de Especialización en Disciplinas Bancarias de l'Università degli Studi di Siena y Universidad Nacional de La Plata, diciembre.
- del Pino Suárez, Estela Marina (2003) – "*Reforma del Estado en el Banco Central de la República Argentina. La regulación y supervisión del sistema financiero en los años 90*", tesis de maestría, Universidad de San Andrés, julio.
- Díaz Alejandro, C. (1985) - "Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics*, Vol. 19, Núms. 1-2, pp. 1-24
- Eatwell, John y Taylor, Lance (2006) – "Finanzas globales en riesgo. un análisis a favor de la regulación internacional" Ed.: Siglo XXI
- Elosegui, Pedro, Español, Paula, Panigo, Damián y Blanco, Emilio (2007) – "El impacto asimétrico de las restricciones al financiamiento en Argentina. Comparación por sector, tamaño y origen del capital (1995-2003)" *Ensayos Económicos*, N° 48 BCRA, Julio - Septiembre.
- Fanelli, José María (2002) "Una mirada estratégica al problema de reconstruir la intermediación financiera en la Argentina" CEDES, mimeo, septiembre.
- Fragueiro, Mariano (1976) (primera edición 1850). "Cuestiones argentinas y Organización del Crédito" Solar Hachette Buenos Aires.
- Ferreres, Orlando J. (2005) – "Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Historia argentina en cifras", Fundación Norte y Sur.
- Frenkel, Roberto (1981) "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", CEDES, Buenos Aires.
- Frenkel, Roberto y González Rozada, Martín. (2000) – "Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa". Buenos Aires: Cedes; Universidad de Palermo, (Serie de Documentos de Economía, 16).
- Frenkel, Roberto y Damill, Mario (2009) - "Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina" *Nuevos Documentos*, CEDES, N° 65.
- Gaggero, Jorge (2004) – "La cuestión fiscal bajo el régimen de convertibilidad (Argentina 1991-2001)" *Realidad Económica* N° 207, octubre-noviembre.
- Gaggero, Jorge; Casparrino, Claudio y Libman, Emiliano (2007) "La fuga de capitales. Historia, presente y perspectivas". CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 14, Mayo.
- García, Alfredo T. (1994) – "El rediseño del sistema financiero" *Realidad Económica* N° 126.
- Gorini, Floreal (1977) "Ley de Entidades Financieras". *Realidad Económica* N° 29, Octubre-Diciembre.
- Golonbek, Claudio (2008) – "Banca de desarrollo en Argentina. Breve historia y agenda para el debate" CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 21, Septiembre.
- Grasso, Federico y Banzas, Alejandro (2006) – "El spread bancario en la argentina. Un análisis de su composición y evolución (1995-2005)". CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 11, Agosto
- Grasso, Federico (2009) – "Desigualdad y crecimiento. La literatura, los debates y su medición", CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 25, Mayo.
- Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (2008) – "1958/2008. 50 años de ideas e ideales".
- Kampel, Daniel y Rojze, Adrian (2004) "Algunas Reflexiones sobre el Rol de la Banca Pública" CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 2, Noviembre.

- Legnini, C. P. y Lliteras, M. H. (1997) – “*Regulación y liberalización financiera, su incidencia sobre el grado de profundización y fragilidad*”, Asociación Argentina de Economistas.
- Martínez Nogueira, Roberto (1992) -”La reforma del Estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional” Perfiles latinoamericanos N° 1, México, diciembre.
- McKinnon, Ronald (1973), “Money and capital in economic development”, Washington DC, Brookings institutions.
- Palma, G. (2000), “The three routes to financial crises: the need for capital controls”, CEPA working papers, series III, noviembre.
- Palley, Thomas (2000) – “Stabilizing finance: The case for asset-basset reserve requirement”, Financial Markets and Society, Agosto.
- Penido de Freitas M.C., Prates D.M. (2000) – “La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México”, Revista de la CEPAL, No. 70, abril.
- Poder Ejecutivo Nacional (1990) – “Proyecto de reforma de la Carta Orgánica del Banco Central”, elevado al Congreso Nacional.
- Przeworski, Adam (1998) – “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente” Revista Argentina de Ciencia Política, N° 2, diciembre.
- Shaw, Edward (1973), “Financial deepening in economic development”, Oxford University Press, New York.
- Tonveronachi, Mario (2001) “Distorsioni strutturali della regolamentazione prudenziale delle banche, BNL Moneta e Credito” versión revisada de la presentación efectuada a la Conferencia Anual de la European Association of University Teachers in Banking and Finance, 6 y 7 de septiembre.
- Tonveronachi, Mario (2004) – El rol de los bancos extranjeros en los países emergentes: el caso de la Argentina, 1993-2000”, Universidad de Siena, junio.
- Tonveronachi, Mario y Montanaro, Elisabetta (2009) – “*Some preliminary proposals for re-regulating financial system*”, Universidad de Siena, Italia, abril.
- Villegas, Carlos Gilberto (1987) – *Régimen legal de bancos: análisis de la Ley 21.526 y su reglamentación*, 2ª. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- Villegas, Carlos Gilberto (1993) – *La reforma bancaria y financiera. Ley 24.144*, Editores Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, Argentina.
- Wierzba, Guillermo; del Pino Suárez, Estela; Kupelian, Romina y López, Rodrigo (2008) – “*La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*”, CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 22, noviembre.
- Wierzba, Guillermo (2007) – “Nuevas arquitecturas financieras regionales. Su institucionalidad y características”, CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 19, diciembre.
- Wierzba, Guillermo y Golla, Jorge (2005) – “*La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*”, CEFID-AR, Documento de trabajo N° 3, marzo.