



1891-2022

Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la promoción del desarrollo

Andrés Regalsky y Marcelo Rougier (Coords.)



**Banco de la
Nación Argentina**

1891-2022

Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la promoción del desarrollo

› Andrés Regalsky y Marcelo Rougier (Coords.)

Índice

Autoridades del Banco de la Nación Argentina	4
Presentación Silvina A. Batakis	5
Prólogo Carlos Marichal	6
Introducción Andrés Regalsky y Marcelo Rougier	13
Capítulo 1 Los comienzos del Banco de la Nación Argentina: crisis y resurrección de la banca pública (1891-1914) Daniel Moyano	17
Capítulo 2 El Banco Nación en tiempos tormentosos, de la Primera Guerra Mundial a la Gran Depresión (1914-1935) Andrés Regalsky	47
Capítulo 3 El Banco de la Nación Argentina en el nuevo sistema financiero (1935-1946) Noemí M. Girbal-Blacha	88
Capítulo 4 El Banco de la Nación Argentina durante el peronismo (1946-1955) Marcelo Rougier	125
Capítulo 5 El Banco de la Nación Argentina durante la última fase de la industrialización (1955-1976) Juan Odisio	170
Capítulo 6 El Banco de la Nación Argentina: de la liberalización a la crisis del sistema financiero (1976-1991) Diego Rozengardt y Lucas Porcelli	215
Capítulo 7 El Banco de la Nación Argentina durante la convertibilidad y su crisis (1991-2001) Noemí Brenta	250
Capítulo 8 El Banco de la Nación Argentina en la posconvertibilidad (2002-2021) Andrea Molinari y Cintia Gasparini (con la colaboración de Pablo Mareso)	281
Autores	322
Fotografías del Banco de la Nación Argentina en guarda del Archivo General de la Nación	325

Capítulo 7

El Banco de la Nación Argentina durante la convertibilidad y su crisis (1991-2001)

> Noemí Brenta

El contexto internacional

En la década de 1990 un nuevo orden irrumpió en el escenario internacional. Un mundo unipolar, hegemonizado por Estados Unidos, vencedor en la Guerra Fría. El capitalismo se expandió en todo el planeta. La globalización de las finanzas y de las cadenas productivas, el predominio del mercado sobre el Estado, y un remozado darwinismo social, caracterizaron esta etapa. El crecimiento mundial fue mediocre, impulsado principalmente por Estados Unidos, mientras que los demás países avanzados crecieron moderadamente, y Japón entró en una larga recesión. China creció a tasas aceleradas, pero su incidencia aún era demasiado pequeña en el conjunto mundial. Los ex países socialistas se reconvirtieron dificultosamente en economías de mercado, con diversa suerte. La conformación o el fortalecimiento de acuerdos regionales fue otra tendencia que avanzó en los años de 1990, vinculada a la globalización y a la convergencia de los países hacia políticas neoliberales, como la Unión Europea, la eurozona, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA); y en América Latina nacieron el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El concepto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), anunciada en 1990 por el presidente de Estados Unidos en la Iniciativa de las Américas, para conformar una zona de libre comercio “desde Alaska a Tierra del Fuego”, y lanzado en 1994 en la Cumbre de las Américas, fue un marco de referencia para reconfigurar las economías de la región.

América Latina entró en los años 1990 empantanada en las grandes deudas soberanas contraídas en las dos décadas anteriores. En la primera mitad de los 1990, varios países de la región regularizaron sus deudas a través del Plan Brady¹, entre ellos, Brasil, México, Venezuela, Ecuador y también Argentina. El FMI fue el encargado de gestionar la instrumentación del Plan Brady, y supervisar su cumplimiento a través de programas que incluyeron reformas estructurales, como privatizaciones, desregulaciones, apertura comercial y financiera, reducción del tamaño y alcance del sector público, tasas de interés de mercado y positivas; y mayor injerencia de los mercados para asignar los recursos. Estas medidas expresaban las ideas del “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), que no consistió en un documento oficial sino en un conjunto de condiciones que, a criterio de “Washington”², debían alcanzar las naciones latinoamericanas para impulsar su crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, en relación con los intereses estratégicos y comerciales de EE.UU. Estas recomendaciones formaron parte del pensamiento único neoliberal legitimado en los ámbitos políticos, empresariales

¹ El Plan Brady, anunciado por el Secretario del Tesoro estadounidense Nicholas Brady en marzo de 1989, saneó los balances de los bancos acreedores, reprogramó los vencimientos de deuda a plazos de hasta treinta años, acordando ciertas quitas, y conformó un importante mercado de instrumentos de deuda de países emergentes.

² Según Williamson (1990), “Washington” incluye al Congreso, los miembros “senior” de la administración y de las instituciones financieras internacionales, las agencias del gobierno federal (funciones “línea” de la administración, burocracias), la Reserva Federal, y los “think-tanks”.

y académicos dominantes, y constituyeron condiciones de los programas de los organismos internacionales como la OCDE, el FMI, el Banco Mundial, los bancos multilaterales, y otras instituciones.

Sin embargo, la realidad no respondió de la manera anunciada, sin contar que, como el mismo Williamson advirtió, el Consenso carecía de mecanismos impulsores del crecimiento. La economía global fue atravesada por crisis cada vez más frecuentes, ligadas a la inestabilidad de los movimientos de capitales especulativos desregulados, a la creciente concentración del capital, a la precarización laboral y la desigualdad. Las crisis asolaron en los 1990 a México (1994-1995), países del Sudeste Asiático (1997), Rusia (1998), Brasil (1999), Turquía (2001) y Argentina (2001), por nombrar solo los casos más resonantes.

A fines del año 2000 la economía mundial se encaminaba a una recesión, profundizada en 2001, debido al aumento de los precios del petróleo y el estallido de la burbuja de las empresas informáticas (las “punto.com”), seguido por la quiebra y escándalos de transnacionales, como Enron, Xerox, Parmalat, WorldCom, tras la revelación de fraudes corporativos y maniobras ilícitas, que revelaban males estructurales del nuevo orden mundial (Rapoport y Brenta, 2010, 110). Los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, con el desplome de las Torres Gemelas como su expresión más dramática, configuraron una inflexión en el escenario internacional, que aceleró aún más la recesión. Este fue el contexto que Argentina afrontó en el período 1991-2001.

La evolución de la economía argentina

A principios de los años 1990, Argentina estaba sumida en la hiperinflación, llevaba casi una década de escaso o nulo crecimiento, enfrentaba graves dificultades para atender su enorme deuda externa, y su deuda pública interna crecía explosivamente. Ni el superávit comercial ni los reiterados ajustes fiscales y monetarios aliviaban esta situación. La hiperinflación pulverizó la moneda doméstica y el sistema referencial de precios relativos, y llevó a las nubes al tipo de cambio real. La confusión y el temor vencieron las resistencias sociales y políticas a la reforma del Estado, propugnada desde Washington, y alentada por las élites domésticas como remedio al estancamiento económico, reforma que el ahora partido gobernante había repudiado cuando era oposición, durante el gobierno de Alfonsín. Además, la hiperinflación de 1990 permitió licuar la deuda cuasi fiscal y convertir los pasivos bancarios en bonos denominados en moneda extranjera, en marco del llamado “Plan Bonex”³, limpiando el terreno para profundizar las reformas. Aunque la economía parecía navegar sin rumbo, cada medida gubernamental, acercaba más a la configuración del modelo neoliberal consolidado en la década de 1990 (Brenta, 2013, 279).

Entre las principales medidas económicas, en marzo de 1990, el decreto 435 profundizó la ley de reforma del Estado, prohibió que el Banco Central preste al tesoro nacional, dispuso el cese de la operatoria del Banco Hipotecario Nacional, la intervención del Banco Nacional de Desarrollo, un plan de cancelación de deudas de entidades financieras con el Banco Central, la suspensión de operaciones públicas (contrataciones, licitaciones y compras), y topes a los salarios de la administración pública. También suspendió el pago a contratistas del estado, suprimió secretarías, dispuso denunciar los convenios colectivos del sector público, el congelamiento

³ El gobierno nacional dispuso por Dto. 36/90, en enero de 1990, transformar la deuda del Banco Central con bancos locales por encajes remunerados, depósitos indisponibles y bonos de deuda pública de corto plazo, en bonos externos denominados en dólares. En este proceso denominado “Plan Bonex”, el gobierno emitió títulos por 4.500 millones de dólares. En el caso de los encajes remunerados, los bancos traspasaron los Bonex a los depositantes a cambio de sus depósitos a plazo fijo (Brenta, 2002).

de vacantes; la ampliación, creación e indexación de impuestos; la suspensión de reembolsos y reintegros a las exportaciones, y limitaciones a la promoción industrial. Estas medidas procuraban reducir el déficit de la administración central a través de contraer el gasto corriente y de capital, y de aumentar la recaudación fiscal; también apuntaban a disminuir el déficit del Banco Central y eliminar la creación de base monetaria originada en préstamos al tesoro y redescuentos; obligando a financiar los déficits fiscales en los mercados de capitales. En noviembre de 1990, el decreto 2476, de racionalización de la administración pública, avanzó sobre los mecanismos para limitar la administración nacional al cumplimiento de sus funciones consideradas esenciales de acuerdo al nuevo modelo, y para incentivar la eficiencia de la gestión.

Asimismo, durante 1990 el gobierno profundizó la apertura comercial, redujo derechos de exportación y aranceles y eliminó restricciones a las importaciones. El tipo de cambio y los precios se liberaron, las remuneraciones se congelaron. La caída de la demanda doméstica disminuyó las importaciones, y las exportaciones crecieron, generando un superávit externo que alimentó las reservas de divisas, en el segundo semestre de 1990. Las medidas de corto plazo disminuyeron transitoriamente la inflación, y mejoraron el resultado fiscal primario, necesario para comprar las divisas para atender la deuda externa pública. El plan Erman V, llamado así por el nombre del ministro de Economía Erman González (del 19 de diciembre de 1989 al 4 de febrero de 1991), a través del decreto 1747, de septiembre de 1990, dispuso un ajuste muy duro combinado con reformas estructurales, como el recorte del gasto, la privatización de algunos servicios a empresas y bancos públicos, la caducidad de las plantas de personal temporario, el pago con bonos a proveedores, el incremento de las tarifas públicas, el congelamiento de los salarios estatales, la supresión de contribuciones y subsidios sociales, la suspensión de nuevos proyectos de promoción industrial y la reducción a un tercio de los programas establecidos.

El descontento social, un alzamiento militar el 3 de diciembre de 1990, el estallido del swiftgate, un nuevo escándalo de corrupción que salpicó al ministro de Economía, y una corrida cambiaria que llevó al dólar de 5.580 a 9.550 australes entre el 31 de diciembre de 1990 y el 30 de enero de 1991, aceleraron la inflación y el desgaste del gobierno.

Todo esto llevó a recomponer el gabinete ministerial, y a designar como Ministro de Economía al economista Domingo F. Cavallo (4 de febrero de 1991-26 de julio de 1996), quien revistaba en ese momento como Ministro de Relaciones Exteriores.

En febrero y marzo, el gobierno lanzó un paquete de ajuste, que incluyó aumentos de las tarifas públicas y de varios impuestos, entre ellos el IVA. También se anunciaron medidas para fortalecer la capacidad recaudatoria, y se congelaron los salarios estatales y las jubilaciones, tras otorgar alzas inferiores a la elevada inflación.⁴

La convertibilidad

En este marco convulsionado, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Convertibilidad⁵ enviada por el Poder Ejecutivo, que comenzó a regir desde el 1 de abril de 1991. Entre sus principales disposiciones, esta norma declaró

⁴ En el primer trimestre de 1991 el PIB fue 8% inferior al promedio del primer trimestre del quinquenio previo, y la inflación acumuló 52% (datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, 1996 y del INDEC).

⁵ Ley 23.928, aprobada por el Congreso Nacional el 27 de marzo de 1991, ver <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/norma.htm>

la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense, a una relación de diez mil australes por dólar estadounidense -un peso por dólar, desde el 1 de enero de 1992-; dispuso la obligación del BCRA de realizar todas las operaciones de cambio o conversión que le fueran requeridas, retirando de circulación o emitiendo la cantidad de moneda nacional correspondiente, de modo que los agregados monetarios quedaron ligados a la evolución de las reservas; estableció respaldar totalmente la base monetaria con reservas internacionales; y prohibió toda actualización o indexación a partir de la vigencia de esta ley. Complementariamente, por Decreto 530/91, se eliminó la obligación del ingreso y liquidación de divisas, lo que permitió mantener fondos en pesos o dólares, indistintamente, la libre entrada y salida de capitales, y profundizó el carácter bimonetario de la economía argentina, que constituye un factor de inestabilidad.

La convertibilidad obtuvo un fuerte apoyo de la población en sus primeros años de vigencia, porque logró abatir la alta inflación que asolaba a la Argentina desde mediados de la década de 1970, y recuperar algunos sectores de la actividad económica, principalmente el consumo durable y la inversión (Rougier, Regalsky y Rozengardt, 2022), favorecidos por la reaparición del crédito y las facilidades para importar bienes de capital. Los ingresos de capital por las privatizaciones y por las emisiones de bonos en los mercados para países emergentes permitieron el aumento de las reservas internacionales (Cuadro 2), necesario para sostener la regla de la convertibilidad, con la contrapartida del aumento de los pagos por utilidades, intereses e importaciones, y del endeudamiento.

Pronto fueron visibles las inconsistencias del programa económico, como el aumento del déficit comercial, del desempleo, de las quiebras de industrias y pymes y de la deuda pública y privada. Pero los defensores del régimen los consideraron efectos colaterales y pasajeros del tránsito hacia un país del primer mundo. El “milagro” argentino consolidó, además, la figura presidencial, quien ejerció un poder hegemónico y logró su reelección en 1995, afianzado como el garante principal de la convertibilidad⁶.

En 1995 la convertibilidad enfrentó su primer desafío, que reveló la vulnerabilidad a los shocks externos propios de los esquemas de tipo de cambio fijo con apertura comercial y financiera. El contagio de la crisis mexicana se combinó con las primeras señales de agotamiento de la fase ascendente del ciclo iniciado en 1991, y se abrió la cuestión sobre la conveniencia de continuar con la convertibilidad, pese a sus costos evidentes sobre la producción, el empleo y el tejido social. La gran dolarización del crédito ya existente fue uno de los principales argumentos para sostenerla, el llamado “voto cuota” ganó las elecciones, apelando así a los deudores de préstamos hipotecarios, prendarios, de consumo, de inversiones, denominados en dólares.

El gobierno trató la crisis de 1995 con medidas de carácter predominantemente financiero, como se detalla más abajo; y respondió toda amenaza a la convertibilidad con más convertibilidad. Así pueden entenderse las medidas técnicas, como la autorización del BCRA a los bancos para dolarizar los encajes; las condicionalidades comprometidas en la ampliación y prórroga del acuerdo de facilidades extendidas con el FMI, y también algunas decisiones políticas. Como la del presidente Menem de presentarse como el único garante de la convertibilidad, el verdadero “padre de la criatura” (Clarín, 13/9/1995), y reemplazar a la figura de su rival ascendente, el ministro Cavallo, por Roque Fernández, en aquel momento presidente del BCRA, y también presidente del Centro de Estudios Macroeconómicos (CEMA), thinktank ultraortodoxo fundado en 1978, en plena dictadura cívico-militar, que promovía la dolarización desde 1989, y que brindó numerosos funcionarios a la gestión menemista.

⁶ Existe una literatura abundante sobre los aspectos sociopolíticos de la convertibilidad, por ejemplo, Roig, Alexandre (2016); Pucchiarelli, Alfredo (2011), Seoane, María (2003); Míguez (2013).

Luego de una profunda caída en 1995, la economía se recuperó y reanudó su crecimiento, a partir de un fuerte ingreso de capitales en 1996 y 1997, que recompuso las reservas del BCRA y restableció la liquidez y el crédito. Sin embargo, en 1997 el déficit de la cuenta corriente marcó un récord de 12 mil millones de dólares, explicado por el déficit comercial y las rentas de la inversión (intereses, utilidades y dividendos), al tiempo que la crisis del Sudeste asiático encendió las alarmas de salida de los mercados emergentes. En 1998 continuó un crecimiento moderado, detenido desde agosto, por el contagio de la crisis rusa y el comienzo de la amenaza devaluatoria de Brasil. La cuenta corriente volvió a deteriorarse, su déficit llegó al 4,4% del PIB, un nivel insostenible. Desde entonces, todos los indicadores macroeconómicos se deterioraron, el PIB y la inversión cayeron, el desempleo creció, las tasas de interés y el riesgo soberano aumentaron, la recaudación fiscal se contrajo a consecuencia de la caída del nivel de actividad. La devaluación y flotación del real, desde enero de 1999, frenaron bruscamente las exportaciones a Brasil, el principal comprador de Argentina.

Fiel al concepto de responder con más convertibilidad a los ataques contra el régimen, a las presiones para devaluar el peso o salir de la convertibilidad, el gobierno lanzó la propuesta de dolarizar, es decir, sustituir plenamente el peso por el dólar. La dolarización era inaceptable para la coalición política que ganó las elecciones, formada por la Unión Cívica Radical (UCR), con Fernando De la Rúa como candidato presidencial, y Carlos Álvarez como vicepresidente, proveniente del Frente Grande, de centroizquierda. La Alianza, que gobernó desde el 10 de diciembre de 1999 al 20 de diciembre de 2001, se había comprometido a mantener la convertibilidad, y a agregar transparencia a la administración pública.

El nuevo equipo económico lanzó un ajuste fiscal que interrumpió la incipiente recuperación económica, y no introdujo variaciones significativas de ningún orden en la política económica. El déficit fiscal era pequeño, 1,5% del PIB, y se debía a la caída de los ingresos tributarios (-4% y -9% en 1998 y 1999), por la depresión económica; así como al aumento del gasto en el pago de intereses de la deuda externa, aumentado en 24% y 19% en 1999 y 2000, y también al incremento del gasto operativo y de las transferencias al sector privado en el año electoral 1999 (12% y 8,5%).

En estas circunstancias, Argentina no podría atender la deuda externa, de manera que comenzó a preparar un canje de bonos, cuya primera etapa con los tenedores locales concretó en mayo de 2001. Luego del paso efímero de un ministro de Economía repudiado por su exagerada ortodoxia e impericia política, Domingo Cavallo retornó al Ministerio de Economía. Aunque la reactivación fue su foco discursivo, y sus resultados eran la clave de su futuro como candidato presidencial, la depresión económica continuó, las finanzas públicas se deterioraron aún más, y las duras medidas de austeridad, como el “déficit cero”, la reducción del 13% de los salarios públicos, jubilaciones y transferencias del Estado a las provincias, empeoraron la situación y el clima social, el desempleo llegaba al 20%, la mitad de la población estaba sumida en la pobreza y un cuarto en la indigencia. La indisponibilidad de los depósitos (el “corralito”), establecida el 3 de diciembre de 2001, y la presentación de Cavallo de un nuevo ajuste el 18 de diciembre de 2001, que la oposición se negó a votar, desató revueltas populares en distintos lugares del país. El presidente estableció el estado de sitio y lanzó una sangrienta represión, que costó más de 30 vidas. El 20 de diciembre De la Rúa renunció y huyó en un helicóptero desde la Casa Rosada.

Ante la inminencia del default y las tensiones entre los grupos locales “devaluacionistas” versus los “dolarizadores”, los legisladores de los partidos mayoritarios, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, acordaron la necesidad de devaluar y declarar el cese de pagos de la deuda por un año, propuesta a la que adhirieron los sectores devaluacionistas. El 23 de diciembre de 2001 el fugaz presidente Adolfo Rodríguez Saá declaró el default, que involucraba también los préstamos garantizados de los bancos y las AFJP, como se verá más abajo en los acápites sobre el sector financiero y el BNA.

El 6 de enero de 2002, por Ley 26.561, el nuevo gobierno argentino, presidido interinamente por Eduardo Duhalde, estableció la emergencia pública y el fin de la convertibilidad.

En síntesis, el modelo de la convertibilidad contribuyó a salir de la hiperinflación, pero padecía graves inconsistencias que lo hicieron inviable en el largo plazo. Basado en el liberalismo económico a ultranza, este plan consolidó un modelo de acumulación rentística y financiera y de concentración de ingresos, redujo al Estado a sus funciones más básicas, tensionó y dislocó la estructura productiva y la organización social.

Por otra parte, las reformas estructurales acentuaron los rasgos más vulnerables de la economía argentina, en especial del sector externo, a través de la primarización de la producción y del comercio exterior, de la apertura comercial súbita con un tipo de cambio no competitivo, que perjudicó a la industria nacional; y de la apertura financiera, que sometió a la economía a los desestabilizantes in-flujos y salidas de capitales especulativos, principalmente a través del sobreendeudamiento soberano.

Cuadro 1: Argentina. Evolución de las principales variables macroeconómicas											
Concepto / Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Variación % PIB	10,5	10,3	6,2	5,8	-3,4	5,5	8,5	3,8	-3,0	-0,5	-4,4
Inflación, var. % deflactor del PIB	137,5	13,6	-1,8	2,9	3,2	-0,1	-0,5	-1,7	-1,8	1,0	-1,1
Desempleo	6,5	7,1	11,6	13,3	18,9	18,8	16,8	14,8	16,1	17,1	19,2
Cuenta Corriente, % PIB	-0,2	-2,5	-3,0	-3,8	-1,8	-2,4	-3,8	-4,4	-3,8	-2,9	-1,3
Variación de Reservas internacionales, miles de millones de dólares	2,9	3,4	4,7	0,6	-0,47	5,9	5,9	2,4	1,3	1,1	-19,0
Tasa de interés (money market rate)	71,0	15,0	6,0	8,0	9,0	6,7	8,5	7,1	8,5	11,0	80,8
Deuda externa, % PIB			30,6	33,3	38,4	40,7	42,7	47,6	51,3	51,3	54,6
Deuda bruta administración central, % PIB		25,0	26,9	28,4	30,7	32,6	31,7	34,1	38,9	40,8	48,0

Fuente: elaborado con datos del INDEC, BCRA y FMI, World Economic Outlook

Aunque las cuentas del sector público al comenzar la convertibilidad ya estaban saneadas, la privatización de la seguridad social a través del régimen de capitalización (AFJP) desde 1994 generó un déficit fiscal permanente, porque el Estado perdió los aportes de los trabajadores más jóvenes, que pasaron voluntaria o coercitivamente al nuevo régimen, mientras que continuó abonando los haberes de los nuevos jubilados y pensionados. Este drenaje de unos 4.000 millones de pesos/dólares anuales debió financiarse a través de la emisión de deuda pública, que a su vez fue colocada parcialmente en las AFJP, cuando la flaqueza de las cuentas estatales insinuó un riesgo del impago o default.

Durante la convertibilidad la deuda pública en moneda extranjera pasó de 60.973 millones de dólares al 31 de diciembre de 1990, a 139.875 millones de dólares al 31 de diciembre de 2001. Este crecimiento se aceleró a partir de la firma de los contratos del Plan Brady, que graduó a la Argentina como mercado emergente. La capacidad de pago del país se deterioró gravemente, ya que ni el producto bruto ni las exportaciones ni la recaudación tributaria crecieron tanto como la deuda. Bajo relaciones muy estrechas con Estados Unidos y los países de la Unión Europea, y la supervisión reforzada del FMI, y a pesar del ajuste permanente, o más precisamente, a causa de la austeridad permanente que inhibió el crecimiento económico, la deuda argentina fue insustentable.

El Mercosur

Durante la convertibilidad la construcción del Mercosur se afianzó, con un sesgo netamente económico y sobre todo comercial, y marginó los temas de la deuda, la vulnerabilidad externa y los condicionamientos impuestos por los acreedores, que formaban parte de la concepción original del Mercosur.

El 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (Menem, Collor de Melo, Lacalle Herrera y Rodríguez, respectivamente), firmaron el Tratado de Asunción, que fijó como fecha de conformación definitiva del Mercosur el 1º de enero de 1995, y acordó un conjunto de medidas para el período de transición (Rapoport, 2007, 841). Éstas fueron, básicamente, un programa de liberalización comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales. Este esquema, basado en la liberalización comercial, quedó, entonces, en manos de los intereses privados, especialmente de algunas empresas multinacionales. Por eso, en el Mercosur se privilegió la reducción de las barreras internas, y una reducción de tarifas frente al resto del mundo.

De todos modos, el comercio intrazona creció fuertemente, y el intercambio entre los miembros del Mercosur pasó, en promedio, de un 5% al 20%. También surgieron diversos proyectos privados, como asociaciones, joint ventures, inversiones directas intrarregionales, que vincularon a los sectores productivos de los países miembros. En el caso de la industria automotriz, la integración fue clave, para su expansión, sus ganancias y la especialización intraindustrial de las grandes multinacionales.

Por ejemplo, las exportaciones argentinas al Mercosur en los años 1990 consistieron mayormente en material de transporte, combustibles y granos. Aunque las multinacionales lideraron este intercambio, también algunas pymes participaron con otros productos, en menor escala.

El Mercosur pasó a configurar un mercado atractivo para la inversión externa directa, principalmente de los países avanzados, que participaron activamente de las privatizaciones en los sectores de finanzas, energía, transporte y telecomunicaciones en la década de 1990.

En ese período, Brasil pasó a ser el mercado más importante de las exportaciones argentinas, y la Argentina, el segundo mercado para Brasil. Además, el Mercosur pasó a ser un destino relevante para las exportaciones de la industria manufacturera, en 1998 absorbió más de la mitad de estas ventas externas de Argentina, por eso la caída de la demanda del Mercosur a partir de la crisis de Brasil en 1999 afectó fuertemente a las industrias argentinas, cuyas exportaciones cayeron en 1.300 millones de dólares (Rapoport, 2007, 846). Las más afectadas fueron la industria automotriz, autopartistas, textiles, chacinados, avícolas, calzados y arroceras. Los exportadores argentinos

exigieron que el gobierno fijara cupos para las exportaciones de Brasil, quien respondió con una represalia de requerir una autorización previa a las exportaciones argentinas, que operó como un virtual cierre del mercado brasileño.

Finalmente, ambos países alcanzaron un acuerdo sobre el sector automotor en marzo de 2000, y acordaron la instauración progresiva de políticas de convergencia económica al estilo de la Unión Europea, para coordinar los ciclos de ambos países.

El sistema financiero

La globalización, la desregulación, la desintermediación financiera y la conglomeración caracterizaron al sistema financiero mundial durante la década de 1990, y también al argentino. Esta configuración se reveló muy inestable, las crisis bancarias se tornaron mucho más frecuentes, y más profundo su impacto sobre el sistema económico, dada la creciente gravitación de las finanzas y la porosidad transfronteriza.

Entre 1991 y 2001, la regulación, estructura y comportamiento del sistema financiero argentino se adaptaron a la nueva inserción internacional del país, de alineamiento con Estados Unidos y los países de la Unión Europea, y progresiva vigencia del Mercosur, y al nuevo modelo macroeconómico de la convertibilidad. El sistema bancario en general, y también el BNA, tuvieron que iniciar una profunda reforma para reducir sus costos operativos, y adaptarse a la drástica caída de las tasas de interés y del spread bancario introducidos por la aplicación del plan de convertibilidad.

Se refieren seguidamente los cambios del marco normativo y luego los cambios estructurales del sistema financiero argentino.

Cambios normativos y de la estructura del sistema bancario

Los principales cambios normativos se introdujeron entre 1991 y 1994, con la implementación de las regulaciones prudenciales de nueva generación del Comité de Basilea⁷, y la reforma de la Carta Orgánica del BCRA en 1992.

La primera medida adoptada según las normas de Basilea, considerada su piedra basal, fue la regulación sobre los capitales mínimos de las entidades financieras, en función de los riesgos afrontados (BCRA, Comunicación A-1858, de 1991), que fue aplicada de forma muy exigente en Argentina. Las recomendaciones de Basilea incluyeron también otros temas, como la clasificación de los deudores, el provisionamiento, los límites a la atención crediticia, la constitución de encajes y de reservas mínimas de liquidez, y el régimen de garantía de los depósitos⁸. Aunque estas normas apuntaba robustecer el sistema financiero argentino, cuyos reguladores alardeaban que era uno de los más sólidos del mundo, esto no fue así, como lo evidencian las dos crisis bancarias en el período analizado: la de

⁷ El Comité de Basilea es una forma abreviada de referirse al Comité Internacional de Supervisión Bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), creado en 1974, en el ámbito del Banco Internacional de Pagos o Bank of International Settlements (BIS), en inglés.

⁸ Para un análisis detallado de las normas de Basilea y su implementación en Argentina, ver La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa, Guillermo Wierzba y Jorge Golla, Documento de Trabajo N°3, Cefidar, 2005; y La regulación financiera Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma, Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suárez, Romina Kupelian, Rodrigo López, Documento de Trabajo N° 22, Noviembre de 2008.

1995-96, que llevó a reformar el marco normativo a la modalidad Basilea Plus, y la de 2001, cuando fue evidente el error del descalce de las monedas de los depósitos y préstamos, y que las entidades extranjeras no respondían más allá de la responsabilidad patrimonial de sus filiales, ya que no devolvieron los depósitos, igual que casi todas las demás, y algunas cerraron sus puertas intempestivamente y salieron del país.

El cambio fundamental del BCRA, en 1992, consistió en eliminar su dependencia del Poder Ejecutivo, y convertirlo en una entidad independiente, acorde al enfoque neoliberal sobre la banca central (Sember y Vernengo, 2018). Esta visión busca sobre todo que la entidad no financie los déficits del sector público, mecanismo inflacionario, a su juicio, y que aquél cubra sus necesidades de financiamiento en los mercados de capitales, mecanismo necesario para la rígida regla de la convertibilidad. La nueva Carta Orgánica del BCRA también suprimió su mandato anterior de influir en el desarrollo y el empleo, y definió como su “misión primaria y fundamental ... preservar el valor de la moneda” (art. 3, Ley 24.144). También se eliminó su rol de prestamista de última instancia, la prohibición de remunerar encajes y el régimen de garantía de los depósitos, que más tarde fue sustituido por otros mecanismos, como se verá. Asimismo, desde enero de 1994 el BCRA volvió a permitir la apertura de nuevas entidades financieras, o sucursales de las ya existentes, prohibida desde 1984 (BCRA, Informe al Congreso, Septiembre 1993, p. 3). También en 1994 se suprimió el tratamiento desigual de las entidades según el origen de su capital, nacional o extranjero, por el Decreto PEN 146/94, acorde a la eliminación de la ley de regulación de las inversiones extranjeras.

Cuando comenzó la primera crisis bancaria y crediticia, en 1995, ligada a la salida de capitales por el contagio de la crisis mexicana, y al diseño procíclico de la política económica, el gobierno asignó un paquete fiscal para fortalecer el sistema financiero. El Fondo Fiduciario para Capitalización Bancaria, creado por Decreto Nacional 445 del 28 de marzo de 1995, con activos por 2.500 millones de dólares, se utilizó para reestructurar el sistema financiero financiar la transferencia de los activos y pasivos viables de bancos en problemas a instituciones financieras más grandes. El BNA actuó como fiduciario y asesor de este Fondo, junto al BCRA y el Ministerio de Economía. También se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Decreto 285 del 27 de febrero de 1995)⁹, del cual el BNA fue designado fiduciario. Este fondo fue aplicado a capitalizar, reestructurar y privatizar los bancos provinciales, conservando su carácter de agentes financieros de las respectivas provincias. El fondo contaba con la garantía de los ingresos fiscales nacionales que correspondían a las provincias, al tiempo que el gobierno nacional respaldaba los planes de ajuste de las principales provincias, e intentaba renegociar la coparticipación.

Entre 1995 y 1996, el gobierno impulsó una reestructuración del sistema bancario, que llevó a una fuerte concentración y extranjerización. El sistema financiero debió afrontar las mayores exigencias impuestas por la normativa de Basilea II. Numerosas entidades no pudieron cumplir las exigencias de capitalización y fueron liquidadas, absorbidas o vendidas (Cuadro 2), principalmente a bancos de España, Canadá y el Reino Unido. Este proceso fue muy cuestionado, por favorecer a los bancos extranjeros, y generó numerosas denuncias contra las autoridades del Banco Central.

Para atenuar la iliquidez del sistema, los encajes para los depósitos en pesos y en dólares se redujeron transitoriamente. Las exigencias de integración de efectivo mínimo también se bajaron y los montos y los plazos

⁹ El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial fue creado con activos de hasta 2250 millones de dólares, integrados con préstamos del Banco Mundial y del BID. Este Fondo fue luego prorrogado para apoyar las reformas del sector público y para brindar asistencia financiera a las provincias, y sus fuentes de financiamiento fueron ampliadas.

permitidos para otorgar redescuentos se extendieron. Los encajes en pesos de las entidades financieras se dolarizaron, y se instrumentó una red de seguridad administrada por el Banco Nación. También se creó un sistema de seguro de garantía de los depósitos, que cubría a los depositantes en caso de quiebra de la entidad (Ley 24.485, art. 1), administrado por Seguros de Depósitos Sociedad Anónima (SEDESA), del cual el BCRA poseía una acción, y los bancos el resto (Sember y Vernengo, 2018, 384).

La concentración y extranjerización del sistema continuó en 1997-98, últimos años de crecimiento económico bajo la convertibilidad. De los 167 bancos existentes entre 1991 y 1993, y uno más, 168 en 1994, la cantidad de bancos disminuyó a 103 a fines de 1998, principalmente a través de compras, fusiones y adquisiciones de las entidades. Se sumaron 7 bancos de capital extranjero, la cantidad de entidades de capital nacional disminuyó en 30; 17 bancos públicos fueron privatizados o dejaron de funcionar, y la banca cooperativa se redujo en 34 entidades (Cuadro 2). A fin de 2001 quedaban 86 bancos, 13 públicos y 73 privados, sumando los de capital nacional y extranjero y las cooperativas. Los bancos públicos perdieron participación en la operatoria financiera y los privados avanzaron. Por ejemplo, a fin de 1991 los depósitos se distribuían en un 45,3% en bancos públicos y 54,% en los privados; diez años después, estas proporciones habían cambiado a 32,9% y 67,1%, respectivamente. Este proceso de cambio estructural del sistema financiero fue coherente con el objetivo general del programa económico de reducir la participación estatal y aumentar la del sector privado.

Cuadro 2: Argentina. Cantidad de Bancos, 1991-2001

Grupo de Bancos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Públicos	35	36	34	33	31	22	21	16	16	15	13
Privados nacionales	57	s.d.	63	66	56	63	s.d.	44	36	33	s.d.
Cooperativos	44	s.d.	39	38	10	8	6	4	2	2	2
Extranjeros	31	s.d.	31	31	30	28	s.d.	39	38	39	s.d.
Privados nacionales, cooperativas y extranjeros	132	131	133	135	96	99	92	87	76	74	73
Total	167	167	167	168	127	121	113	103	92	89	86

Fuente: Elaborado con datos de BCRA, Memorias Anuales 1989-1993; e Informes al Congreso de la Nación, 1993-2002.

Cuadro 3: Argentina. Distribución de los depósitos en bancos públicos y privados, 1991-2001

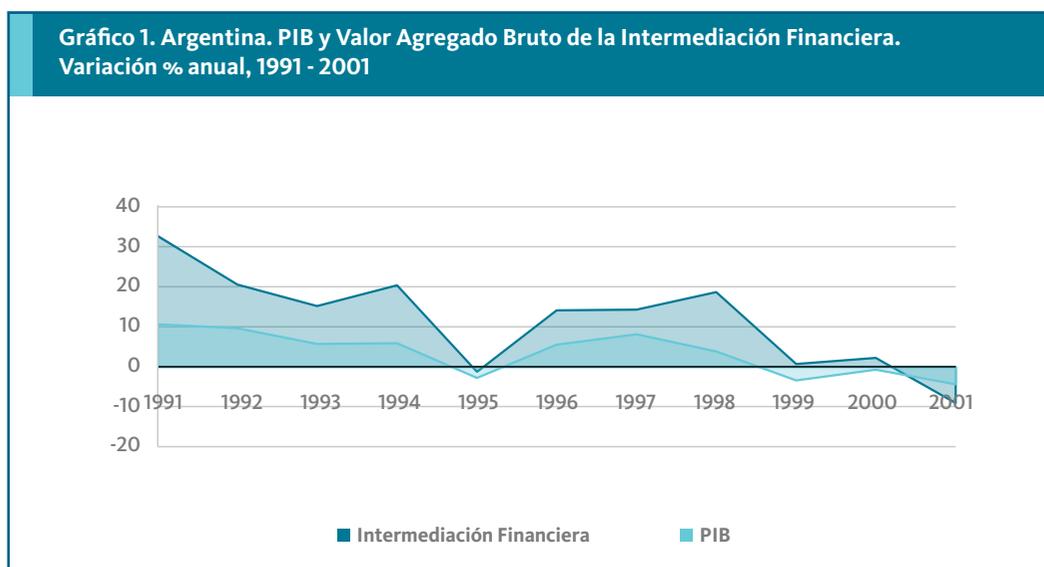
Grupo de Bancos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Públicos	45,3	43,6	42,0	39,4	36,6	35,4	34,7	35,0	33,0	33,1	32,9
Privados	54,7	56,4	58,0	60,6	63,4	64,6	65,3	65,0	67,0	66,9	67,1

Fuente: Elaborado con datos de BCRA, Estados Contables de las Entidades Financieras y BCRA, Información de Entidades Financieras.

El comportamiento de los depósitos y los préstamos

El comportamiento de los depósitos y préstamos denota el cambio estructural en la economía argentina, de expansión del sector financiero muy superior a la del producto bruto (3,4 veces y 1,4 veces, respectivamente, entre 1991 y 2001, ver Gráfico 1). Las consecuencias de esta configuración varían según el contexto y las políticas, y análisis sobre la relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico divergen ampliamente, entre quienes advierten acerca de los riesgos de un rápido crecimiento del crédito para la estabilidad macroeconómica y financiera de los países¹⁰, y quienes asumen que existe una relación fuerte y sólida entre ambos, unidireccional o bidireccional; o afirman que esa relación se verifica en el largo plazo, pero no a corto plazo.

En Argentina, durante la convertibilidad, la expansión del crédito contribuyó al crecimiento económico entre 1991 y 1994; pero también a la inestabilidad desde 1995 a 1998, cuando se alternaron caídas del producto bruto o un crecimiento débil, con alzas importantes, como la de 1997, mientras la intermediación financiera continuaba creciendo. Pero a partir del tercer trimestre de 1998 la economía inició una caída continua hasta el estallido de la crisis, que arrastró consigo también a los bancos.



Fuente: Elaborado con datos del INDEC

Los depósitos y el crédito siguieron la tendencia del ciclo económico que acaba de referirse, con un fuerte crecimiento en los primeros años de la convertibilidad, una caída en 1995, una expansión más moderada en los años siguientes, y una contracción en los últimos.

El aumento de los depósitos obedeció a la fuerte caída de la inflación, a la bancarización obligatoria del pago de haberes para las empresas con más de 50 empleados, a las tasas de interés muy positivas combinadas con

¹⁰ Para una síntesis de las distintas teorías acerca de las relaciones entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, ver Chena y Buccella (2019), pp. 53-84.

un tipo de cambio fijo que aseguraba una renta muy atractiva en divisas, y a los incentivos para el mayor uso de instrumentos bancarios en el sistema de pagos. Todo ello contribuyó a remonetizar la economía. Los depósitos pasaron de representar el 8,7% del producto bruto en 1991, a un máximo de 27,1% en 2000. En 2001 cayeron al 21,6% del PIB, debido a la salida de fondos del sistema financiero para posicionarse en activos líquidos, principalmente en dólares -ya sea con destino al exterior, a cajas de seguridad o al colchón- precipitada por la desconfianza de una inminente devaluación.

También los préstamos bancarios¹¹ crecieron rápidamente en relación con el PBI en los primeros tiempos de la convertibilidad, 1991 a 1994, del 16,2% del producto subieron al 22%; nivel en el que se estabilizaron desde el contagio de la crisis mexicana hasta 1997, cuando la bancarización se reanudó. Los préstamos llegaron a un máximo de 27,3% del PIB en 1999, ya en una economía en recesión, luego este porcentaje cayó ligeramente, y la calidad de las carteras empeoró a medida que la recesión se profundizaba.

Si en lugar de medir los depósitos y préstamos con relación al producto bruto, se consideran sus montos, se advierte que ellos reprodujeron de manera ampliada las fluctuaciones económicas de Argentina. Los depósitos, medidos en moneda constante, crecieron 2,4 veces entre 1991 y 1994, cuando el producto bruto aumentó fuertemente (Cuadro 1); cayeron un 4% en 1995, simultáneo a la caída del PIB; volvieron a aumentar entre 1996 y 1998 a tasas muy elevadas (20% anual promedio), pero menos que en los primeros años de la convertibilidad; crecieron poco en 1999 y 2000 (4% y 6%, respectivamente) aunque la actividad económica caía; y en 2001 se desplomaron un 22%, y el PIB cayó 4,4%. Por su parte, el monto de los préstamos se duplicó entre 1991 y 1994, cayó en 1995, luego creció un 40% hasta 1999, inclusive, y bajó en los dos años siguientes, cuando el PIB también y contrajo. En particular, los saldos de los préstamos al sector privado, también en moneda constante, crecieron 63% entre 1991 y 1994; cayeron en 1995; crecieron 42% hasta 1998, y luego bajaron entre 1999 y 2001, en este último año la caída fue 16%. Es lógico que los activos y pasivos financieros varíen según la actividad económica, pero las fluctuaciones anotadas, tanto más bruscas que las de la economía real, señalan la inestabilidad del sistema.

Desde 1998 los depósitos bancarios se desaceleraron y la calidad de los préstamos se deterioró, en consonancia con el tobogán por el que se deslizaba la economía argentina. Las tasas de interés aumentaron marcadamente, señal de la iliquidez propia de la política monetaria pasiva en coyunturas de salida de capitales. La crisis bancaria se precipitó en 2001. Influyeron en ella la salida de los depósitos por temor a una devaluación; el mayor deterioro de las carteras activas relacionado con las elevadas tasas de interés y la depresión económica; así como el riesgo, luego efectivizado, de default de la deuda pública, en la que los bancos y sus empresas controladas, especialmente las AFJP, estaban muy expuestos. En noviembre de 2001, el decreto 1387 habilitó la conversión de esa deuda en préstamos garantizados, los bancos entregaron los bonos de deuda del Estado, ya depreciados, y el Estado asumió la deuda a valor nominal, en la forma de préstamos bancarios (Llorens y Cafiero, 2002), y esta fue una de las razones del rápido incremento de la deuda pública que acentuó aún más el riesgo de default. Todo ello conformó un cuadro crítico que se agudizó cuando, tras una corrida bancaria, el gobierno autorizó la dolarización optativa de los pasivos financieros, y todas las operaciones activas se transformaron en dólares, cualquiera fuera su moneda de origen. Pero como las entidades mantienen solo una fracción de sus depósitos en reserva y prestan la mayoría de los fondos captados -ese es el corazón de su actividad-, ni el BNA ni ningún

¹¹ No incluye los préstamos del BCRA.

otro banco disponía de dólares suficientes para enfrentar un retiro masivo de depósitos, y el Banco Central tampoco podía crearlos. También restringió el retiro de fondos en efectivo y estableció límites para las transferencias, imponiendo el “corralito” (PEN Dto. 1570, 3/12/2001). Esta medida profundizó la depresión económica y el descontento, y atizó el estallido social que terminó con el gobierno y el modelo de la convertibilidad.

Además, el sistema adolecía de varias fallas graves. Por un lado, la ausencia de un prestamista de última instancia capaz de emitir dinero para absorber la crisis y luego distribuir sus costos, así como el fallo de los mecanismos previstos con bancos extranjeros para robustecer las reservas internacionales. Por el otro, el bimonetarismo de los depósitos y de los préstamos agregó un factor de riesgo, si se considera que, entre diciembre de 1991 y diciembre de 2000, los depósitos en pesos crecieron 3,7 veces y los depósitos en dólares 7,9 veces, y que al interior del sistema con encaje fraccionario se produce un proceso multiplicador, era imposible que las reservas de los bancos pudieran afrontar una salida súbita y grande de los depósitos, aun con el auxilio de los limitados redescuentos del BCRA. Por otra parte, las reservas internacionales del BCRA solo cubrían la base monetaria (art. 4, Ley de Convertibilidad 23.928), es decir, el circulante más los depósitos a la vista de las entidades, que constituyen una fracción de los depósitos totales, y eran totalmente insuficientes siquiera para cubrir los depósitos de dinero transaccional del sector privado, esto es, cuentas corrientes o depósitos a la vista y cajas de ahorro, que a fin de diciembre de 2001 sumaban 17,45 mil millones de dólares, monto inferior a las reservas internacionales del BCRA, de 15,23 mil millones de dólares. En relación con los préstamos, los ingresos de los prestatarios, de los que depende su capacidad de repago, provienen mayormente de fuentes locales y por ende se denominan en moneda doméstica, y se desploman en caso de una devaluación, con riesgo de un impago generalizado, mucho más en una coyuntura de caída de la actividad, y de quiebra de las entidades, como efectivamente ocurrió.

Aspectos institucionales del BNA, 1991-2001

Modificaciones de la Carta Orgánica

La Carta Orgánica (C.O.) del BNA de 1978 (Ley 21.799) es la base de la C.O. vigente en la actualidad, pero ha tenido varias reformas. A continuación, se refieren las del período 1991-2001, instauradas en 1994, 1997 y 2000. En 1994, se agregó a los objetivos del BNA el de “administrar fondos de jubilaciones y pensiones y la actividad aseguradora exclusivamente inherente a ese efecto, dando cumplimiento en lo pertinente a la Ley 20.091, sometiéndose a su organismo de control” (C.O., inc. g del art. 3, según Ley 24.347 del 27/6/1994). Esta modificación resultó de la privatización de la seguridad social, a través del régimen de las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones¹². En consecuencia, en 1994, a través de la Fundación Banco de la Nación Argentina, el BNA creó tres organizaciones: AFJP Nación, Nación Seguros de Vida y Nación Seguros de Retiro, en cumplimiento de la Ley 24.241/93, y suscribió un convenio con Provida de Chile, para proveer las tecnologías de gestión y organización. También creó, vinculado con el propósito de gestionar la cartera de inversión de la AFJP, la sociedad Pellegrini S.A. Gerente de Fondos Comunes de Inversión.

¹² El sistema de las AFJP fue derogado en diciembre de 2007, cuando en la crisis internacional de la Gran Recesión los valores de los portafolios de inversión de las AFJP se desplomaron, y se puso en evidencia el riesgo estructural de insolvencia del sistema de capitalización individual, comparado con el de reparto y solidaridad intergeneracional, fundamento del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA, Ley 26.425, 9/12/2008, que absorbió a las AFJP).

A diferencia de la demás AFJP, el BNA estaba obligado a garantizar un rendimiento mínimo asegurado a los afiliados de Nación AFJP. Esto representaba un riesgo importante para el BNA en el futuro, en caso de deterioro del valor y rinde de las inversiones del portafolio, como efectivamente ocurrió a fines del período analizado.

La reforma de 1997 sumó al BNA el objetivo de otorgar créditos para la adquisición, construcción o refacción de viviendas (C.O., inc. h del art. 2, según modificación Ley 24.855 del 25/7/1997 y Dto. 924 del 11/9/1997).

La Ley 24.855 dispuso crear el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, del cual el BNA fue designado fiduciario. De acuerdo con esta ley, el BNA crearía un área de crédito hipotecario, para operar un programa de financiamiento de la vivienda familiar única, y concentraría su operatoria en el financiamiento de viviendas populares. Para fondear estos préstamos, se transferiría al BNA 200 millones de pesos, cien millones provendrían del producido de la venta del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y otro tanto de la renta de los activos del Fondo. El capital de este fondo fiduciario estaría integrado por los ingresos por la privatización del BHN; por deuda a tomar en los mercados interno e internacional; por recursos que asignarían la Nación, las provincias y organismos internacionales; y por la renta y fruto de sus activos. Los préstamos debían asegurar el recupero del capital e intereses, cuya tasa de referencia era la LIBOR.

El intento de privatización del BNA, en la década de 1990, formó parte de las políticas de marginamiento del Estado en favor de los negocios del capital financiero internacional. La privatización del Banco fue comprometida por las autoridades nacionales con el FMI, e incluida específicamente como condicionalidad, del tipo base de comparación estructural, en el acuerdo de facilidades extendidas del 4 de febrero de 1998. Sin embargo, la intención de privatizar la herramienta financiera más importante de la Nación despertó una fuerte oposición en múltiples actores sociales y políticos, entre ellas se destacan las acciones de la Asociación Bancaria¹³ y las declaraciones de rechazo en el Congreso Nacional¹⁴. En diciembre de 1998, el gobierno anunció su decisión de abandonar esta privatización, y se comprometió ante el FMI a modernizar la estructura y el funcionamiento del Banco. Unos meses más tarde, el Congreso aprobó la Ley 25.108 promulgada de hecho el 15 de junio de 1999, con el único objetivo de exceptuar al BNA de la declaración de “sujeta a privatización”, dispuesta en la Ley 23.696 de Reforma del Estado, y estableció que el Banco “deberá continuar su actividad como institución bancaria de propiedad del Estado Nacional” (art. 1, Ley 25.108). Esta modificación se incorporó a la Carta Orgánica del BNA en el año 2000. De este modo, el BNA recuperó autonomía. El desistimiento de su privatización quedó reflejado en la nueva redacción del artículo 1 de la C.O., que incluyó el siguiente párrafo:

“No le serán de aplicación las normas dispuestas con carácter general para la organización y funcionamiento de la administración pública nacional, en particular los actos de los cuales resulten limitaciones a la capacidad

¹³ La Asociación Bancaria, organización sindical de los bancarios, inició una campaña bajo el lema “defender al Nación es defender a la Nación”, que, entre otras acciones, recolectó más de un millón de firmas de la ciudadanía en contra de la privatización del Banco Nación, que fueron entregadas a los representantes del pueblo en las Cámaras legislativas (Palazzo, Sergio, 2022, en Rougier, Regalsky y Rozengardt, p. 5).

¹⁴ Numerosos bloques políticos en el Congreso Nacional manifestaron su oposición a privatizar el BNA. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados, período 116, se impulsaron las siguientes iniciativas: Abstenerse de cualquier proyecto de privatización del BNA (UCR), expte. 0520-D-98; Declaraciones efectuadas por el Viceministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, Doctor Carlos Rodríguez, acerca de la Privatización del BNA. Expresión de oposición, expte. 2171-D-98; Apoyar la existencia de una banca pública ágil y moderna. Expresar oposición a la privatización del BNA. Expresión de oposición (UCR), expte. 2286-D-98; Abstenerse de privatizar total o parcialmente el BNA. Solicitud al Poder Ejecutivo Nacional (PJ), expte. 0096-D-98; Pedido de informes sobre los estudios que fundamentan la privatización del BNA, Solicitud al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (FREPASO-UCR), expte. 0096-D-98; Abstenerse de dictar norma alguna que implique la privatización del BNA. Solicitud al Poder Ejecutivo Nacional (PJ), UCR, expte. 0096-D-98; Prohibición de venta o privatización del BNA. Establécese que no será objeto de venta o privatización total o parcial el BNA (PJ), EXP-DIP 7505-D-98. Ver detalles en <https://www.hcdn.gob.ar/>.

de obrar o facultades que le confiere su régimen específico.” (Ley 25.299, sancionada el 16 de agosto de 2000 y promulgada parcialmente el 4 de septiembre del mismo año).

Esta modificación incluyó el proyecto remitido al Congreso en mayo de 2000, por el Poder Ejecutivo Nacional para modificar la C.O. del BNA. Entre otras disposiciones, se limitaba el monto de los préstamos del BNA en relación con los pasivos de las empresas y modificó también el art. 25 de la CO, referido a las garantías necesarias para que el BNA conceda créditos a la Nación, provincias o municipalidades, y a los organismos o reparticiones dependientes de ellas. Previo a esta reforma, el BNA no podía conceder préstamos a aquellas jurisdicciones, salvo que contaran con garantía especial de la Secretaría de Hacienda, que permitiera el reembolso automático del crédito. La reforma permitió suplir esa garantía con la cesión de fondos de coparticipación federal o de otras fuentes públicas o privadas por parte de los prestatarios, siempre que permitiera el reembolso automático del crédito. Esta modificación se vincula con las condiciones de la refinanciación de deudas de las provincias con los bancos provinciales a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, mencionado más arriba, cuyo fiduciario era el BNA, con la garantía de los ingresos fiscales nacionales correspondientes a las provincias, al tiempo que el gobierno nacional respaldaba los planes de ajuste de las principales provincias, e intentaba renegociar la coparticipación. De hecho, habilitó el aumento de los préstamos del BNA al sector público, frente al que quedó muy expuesto, habida cuenta del potencial riesgo de default y la eventual reestructuración de la deuda pública.

Asimismo, los objetivos del Banco, asentados en el artículo 3, enfatizaron las políticas de apoyo a las pymes, acorde a la llamada Ley Pyme (Ley 25.300, promulgada parcialmente el 4 de septiembre de 2000), que procuraba instrumentos para afrontar el desempleo y la pobreza crecientes. Hasta entonces, la C.O. priorizaba el financiamiento de las actividades agropecuarias, si bien un inciso final ampliaba su alcance a todas las actividades económicas. En cambio, a partir de 2000, el artículo 3 establecía que: “El Banco tendrá por objeto primordial prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuere la actividad económica en la que actúen.”

Al inciso f del artículo 3, “Promover un equilibrado desarrollo regional, teniendo en consideración el espíritu del artículo 75 de la Constitución Nacional.”, se agregaron mecanismos para procurar una mayor distribución del crédito hacia las pymes, fijando límites cuantitativos de los montos de préstamos a otorgar por empresa, aunque facultaba al Directorio a considerar excepciones a las sumas indicadas, en determinadas condiciones, con el requisito de la obtención previa de dos calificadoras de riesgo para operar en créditos de volumen relevante. En esta reforma, el BNA fue autorizado a operar en seguros generales (art. 3, inc. g), y se eliminó su limitación en la actividad aseguradora sólo ligada a las de los fondos de jubilaciones y pensiones (art 3, inc. g). También se agregó el inciso i al artículo 3 de la CO: “i) Participar en la constitución y administración de fideicomisos y en las restantes operaciones que autoriza la Ley de Entidades Financieras.”, acorde al crecimiento de la figura de los fideicomisos de diversos destinos, y la intensa participación del BNA como fiduciario.

Cambio de autoridades

En el año 1991, luego de la asunción del nuevo ministro de Economía Domingo Cavallo, el 31 de enero, las autoridades del BNA fueron reemplazados por otros funcionarios: el presidente, el vicepresidente, casi todos directores y el síndico. Y en los meses de abril y mayo también cambiaron el gerente general y algunos subgerentes. En 1995, tras las elecciones que otorgaron un segundo mandato presidencial a Carlos Menem, se designaron

nuevas autoridades en el BNA, el presidente, los vicepresidentes primero y segundo, todos los directores, excepto uno, y el síndico.

El cambio de gobierno como resultado de las elecciones generales de 1999, se reflejó también en las autoridades del BNA. A partir del 21 de diciembre asumieron un nuevo presidente, vicepresidente y directores, excepto uno. Pero pocos meses más tarde, en octubre de 2000, la crisis ya en ciernes determinó un nuevo cambio de autoridades: presidente, vicepresidente y algunos directores.

En el cuadro 4 se listan los presidentes del BNA entre 1991 y 2001.

Cuadro 4: Presidentes del BNA, 1991-2001		
Nombre y apellido	Desde	Hasta
Hugo César Santilli	12/7/1989	4/2/1991
Aldo Antonio Dadone	7/2/1991	12/9/1995
Roque Maccarone	12/9/1995	2/12/1999
Chrystian Gabriel Colombo	21/12/1999	5/10/2000
Enrique José Olivera	23/10/2000	26/12/2001
David Fernando Exposito	26/12/2001	28/12/2001

Cambios organizacionales

En 1991, el BNA comenzó el análisis integral de la reorganización funcional, adoptando un enfoque de negocios, que incluía la reducción de puestos de mando y descentralización, plasmado en un plan de negocios que estuvo listo en 1993. De este modo, en 1992 se crearon 6 gerencias regionales y las gerencias zonales, dependientes de las gerencias regionales, subieron de 33 a 56, adoptando un carácter fundamentalmente comercial. A partir de 1994 la nueva estructura incluía un gerente general, un gerente general interino, y cuatro subgerentes, en lugar de los nueve de la antigua estructura. Se crearon una gerencia regional y dos nuevas gerencias de distrito, alcanzando 7 regionales, luego elevadas a 10, y 58 distritos con gerencias zonales. A fines de 1997 se creó el Área de Banca Personal y Marketing, y se dispuso la refuncionalización de las sucursales para adecuar la imagen corporativa y las plantas funcionales a pautas uniformes y homogéneas, meta que esperaba concretarse en 1998. Para llevar a cabo el proyecto de informatización, luego de la finalización por irregularidades del contrato con IBM, la subgerencia general de administración y sistemas se separó en dos subgerencias generales: Planeamiento, Organización y Sistemas, a cargo del proyecto informático, y Administración.

A partir del cambio de gobierno en diciembre de 1999, la nueva gestión definió que el proceso de crecimiento y concentración del sistema financiero argentino requería buscar nuevas oportunidades de negocios, especial-

mente en el área de comercio exterior. Asimismo, apoyó una mayor difusión y control de la gestión del banco a través de convenios con la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la contratación de la calificadora de riesgo internacional Thomson BanlWath, que ya cumplía esta función en el BNA, y tres consultoras internacionales: Arthur Andersen, Cooper & Lybrand y Price Waterhouse para verificar y certificarla gestión y los balances del Banco, junto con la Auditoría General de la Nación.

La informatización

Desde 1991, el BNA proyectó mejoras en la informatización de su operativa y en las comunicaciones. En 1992 el BNA contrató a una consultora especializada para la elaboración de un proyecto informático y de comunicaciones, y para el análisis de varios proyectos para informatizar el banco. En el año siguiente, se aprobó el Proyecto Centenario, a finalizar en 1996, y se realizaron las licitaciones para contratar a un integrador del proyecto, la empresa que proveería todos sus requerimientos, IBM Argentina S.A. fue seleccionada para ello. En 1994 se puso en marcha el Proyecto Centenario, considerado el mayor proyecto llevado a cabo en Argentina para transformar el sistema de información, con un requerimiento de inversión de 250 millones de dólares. En 1995, los resultados del proceso judicial por graves irregularidades en la contratación con IBM Argentina S.A. para la ejecución del plan de informatización, llevaron a extinguir este contrato, a través de un acuerdo que incluyó la recuperación de gastos. Todo esto atrasó los avances del proyecto, que el BNA comenzó a reformular en 1996 con recursos humanos del banco, desarrollos propios y otros adquiridos a terceros. A pesar de estas dificultades, a comienzos de 2000 comenzaron a lanzarse los proyectos de infraestructura básica e implantación del aplicativo de sucursales, para la reingeniería de procesos.

Para contribuir a mejorar la recaudación impositiva, en 1993 el BNA suscribió los convenios con la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración General de Aduanas, (2000-Remoto con DGI y Sistema Integral María con Aduana), sistema informático aplicado a la percepción de impuestos y de los derechos aduaneros de importación y exportación.

También en 1993 se aprobó la contratación del plan de comunicaciones satelitales para la interconexión del banco, y continuó la expansión de la banca electrónica. En 1995 el BNA adhirió a la Red Link de cajeros automáticos como entidad emisora-pagadora, adquirió una parte de su paquete accionario e incorporó un representante como miembro del Directorio. Para ampliar su clientela, celebró convenios para el pago de haberes con empresas públicas y privadas, asociados a la apertura de cajas de ahorro y complementó el servicio con la colocación de tarjetas de crédito y vales alimentarios. Con Red Link SA el BNA impulsó la instalación de cajeros electrónicos en el Gran Buenos Aires y luego en todo el país, que acompañaron el lanzamiento masivo del pago de haberes bancarizado. Asimismo, en 1996 se sumó a VISA Argentina S.A. en calidad de accionista, incorporando esta tarjeta a la cartera BNA como entidad emisora-pagadora. La informatización fue avanzando, incluyendo las transferencias electrónicas, el pago de servicios y otras prestaciones.

La conglomeración del BNA

Durante la década de 1990, el BNA siguió la tendencia mundial a la conglomeración (Golla y Wierzba, 2006; Kupelián y Rivas, 2011). Los conglomerados agrupan empresas que actúan en más de un sector prestador de servicios financieros, como bancos, actividades de seguros, intermediación de valores, nucleadas alrededor de

una entidad madre, que, aprovechando las economías de escala y la sinergia, potencia su capacidad de cumplir múltiples actividades y funciones.

En la Argentina, el BNA constituye un actor líder entre los conglomerados financieros, a la vez que desempeña el rol de empresa “testigo”, de gran ayuda para el ejercicio más eficaz de las obligaciones regulatorias del Estado en este campo de la actividad económica.

El conglomerado se formó con varias empresas creadas en los años 1990, como Nación AFJP, Nación Seguros S.A., Nación Seguros de Retiro S.A., Garantizar SGR, Nación Bursátil Sociedad de Bolsa SA, Pellegrini SA, Gerente de Fondos Comunes de Inversión; y también se incorporó al Grupo la empresa Nación Servicios, creada en 1988 con el objetivo de desarrollar sistemas integrales de computación y brindar soluciones tecnológicas y comerciales para medios de pago.

El BNA también comenzó a participar en otras organizaciones. En 1996 el BNA adhirió a Empretec; y en 1997 se incorporó como socio a COELSA S.A., entidad compensadora que reunía a 70 bancos, como parte del proceso avanzado de absorción de las cámaras compensadoras del interior del país, impulsado por el BCRA.

Número y ubicación de las filiales

En los primeros años de la convertibilidad, el BNA redujo el número de filiales. Entre 1990 y 1991 cerraron 17 filiales en todo el país, 10 de ellas en CABA y 4 en la provincia de Buenos Aires. La reducción no fue mayor, porque se abrieron 8 sucursales en La Rioja¹⁵, la provincia de origen del entonces presidente de la Nación. Entre 1994 y 1995 cerraron otras 16 filiales. Pero desde 1997 su número comenzó a crecer nuevamente, y en 2001 el BNA contaba con 652 filiales, esto es, 112 más que en 1990 (Cuadro 5).

El cambio de las políticas y principalmente la incorporación de personal de otras entidades absorbidas por decisión del BCRA fueron decisivos para este incremento del número de filiales. Mediante decreto PEN 1504, del 21 de agosto de 1992, se dispuso que el Banco Nacional de Desarrollo fuera absorbido por el BNA, incluyendo su personal (Memorias BCRA 1989-1993, p 150). Esto agregó al Banco la tarea de administrar la liquidación del ex BANADE, por cuenta y orden del Ministerio de Economía. También le fueron asignados el Banco Feigin, en liquidación (MyB 1995, 19), el ex Banco de Mendoza, el Banco de Catamarca, Mercobank, y otros bancos del sistema financiero argentino.

Además, entre sus nuevas funciones que ampliaron la necesidad de personal, el BNA también fue designado como fideicomisario para administrar los fondos fiduciarios por la instrumentación del Programa de Propiedad Participada (PPP)¹⁶, y las acciones de los empleados de las empresas privatizadas que entraban en dicho programa. En 1995 el BNA administraba 37 fideicomisos del PPP con 60.000 accionistas. También el BNA fue designado fiduciario en numerosos fideicomisos con diversos objetivos, como la capitalización bancaria, el desarrollo provincial y regional, la promoción científica y tecnológica, y varios otros.

¹⁵ Las nuevas sucursales La Rioja se abrieron en las localidades de Anillaco, Chamental, El Milagro, Famatina, Olta, Salicas, Villa Unión y Vinchina.

¹⁶ El Programa de Propiedad Participada consistió en asignar a los trabajadores de la empresa privatizada de un porcentaje de las acciones que serían pagadas con futuros dividendos.

Cuadro 5: Banco de la Nación argentina, número de filiales por provincias, 1990-2001

Jurisdicción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CABA	54	44	54	53	44	44	44	45	52	64	67	68
Buenos Aires	159	155	158	158	155	155	155	155	165	174	191	195
Catamarca	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	16	11
Córdoba	70	67	68	68	68	69	70	70	71	69	73	73
Corrientes	16	15	16	16	15	15	15	16	16	17	17	17
Chaco	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
Chubut	8	7	7	7	7	7	7	7	7	8	8	8
Entre Ríos	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Formosa	5	5	5	5	5	5	5	5	5	7	7	7
Jujuy	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
La Pampa	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
La Rioja	4	12	12	12	12	12	12	12	12	13	13	14
Mendoza	16	16	16	16	16	16	16	15	36	38	38	40
Misiones	11	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12	13
Neuquén	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5
Río Negro	15	15	15	15	15	15	15	15	15	16	16	16
Salta	10	9	9	9	9	9	9	9	9	12	12	12
San Juan	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6
San Luis	4	4	4	4	4	4	5	5	6	6	6	6
Santa Cruz	8	8	8	8	8	8	8	8	8	12	11	11
Santa Fe	61	59	60	60	59	60	60	62	63	67	67	65
Santiago del Estero	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Tucumán	12	10	12	12	11	11	11	11	11	12	12	12
Tierra del Fuego	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4
Total	540	523	542	541	526	527	529	532	573	615	649	652
Variación anual		-17	19	-1	-15	1	2	3	41	42	34	3

Fuente: Elaborado con datos de BNA, Memoria y Balance, 1990-2001

Personal ocupado

En el marco de la convertibilidad, el banco implementó una profunda reforma para reducir sus costos operativos y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. La entidad profundizó la reducción de gastos, ya iniciada en los años anteriores. En cumplimiento de lo dispuesto por el gobierno nacional para los bancos oficiales, aceleró el proceso de reducción de su planta de personal a través de retiros voluntarios, y suspendió la capacitación, pero la reinició en 1993.

La reducción de la nómina cesó en 1993, porque las reformas macroeconómicas sumaron nuevas funciones al BNA. Además, la entidad requirió aumentar los recursos humanos para atender nuevas operatorias, y la planta de empleados también creció por la absorción de personal de otras entidades.

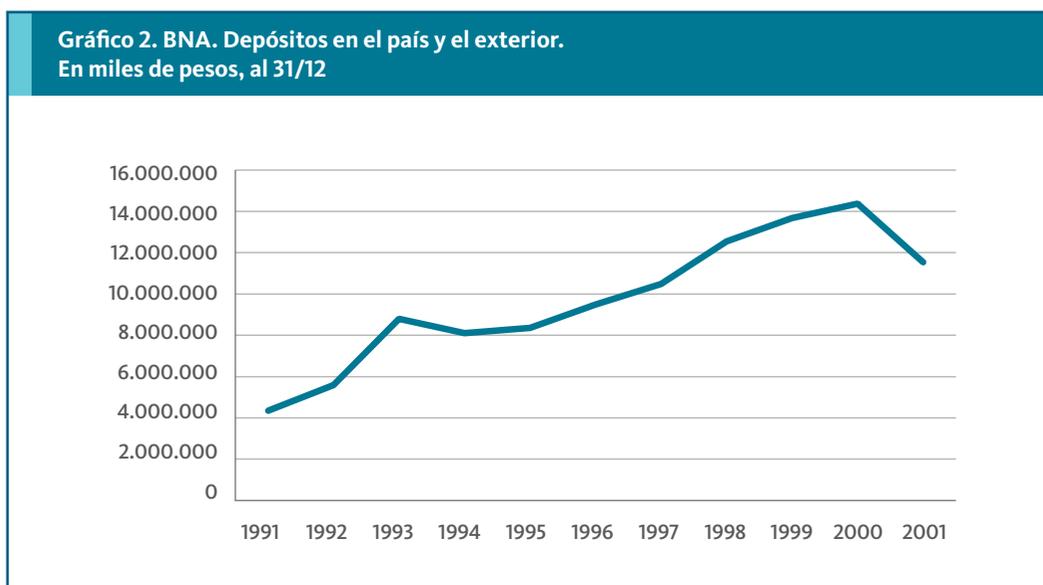
Una característica del empleo en el BNA fue su creciente precarización, impulsada por la reforma de la legislación laboral de los años 1990. La planta temporaria aumentó en los años de la convertibilidad, pasó de 144 agentes en 1991, a 1.555 en el año 2000 (cuadro 6), integrada principalmente por jóvenes profesionales, pasantes, y agentes especializados en seguridad, organización y sistemas.

Cuadro 6: Banco de la Nación Argentina. Personal ocupado, 1990-2001	
Año	Personal ocupado
1990	18.959
1991	16.483
1992	14.438
1993	15.125
1994	15.948
1995	16.055
1996	16.058
1997	15.895
1998	15.696
1999	15.866
2000	16.385
2001	16.503

Fuente: Elaborado con datos de BNA, Memoria y Balance, 1990-2001

Los depósitos en el BNA

A fines de 1991 los depósitos en el BNA sumaban 4.345.498 millones de australes, equivalentes a 4.217,7 millones de pesos o dólares, esta cifra contiene los depósitos totales en el país y las filiales del exterior. Durante los tres primeros años de la convertibilidad los depósitos crecieron velozmente, a tal punto que en 1993 los depósitos dentro del país ya se habían triplicado. Este crecimiento obedeció principalmente al boom económico y a la expansión del sistema financiero, referidas más arriba, aunque también influyó la absorción de bancos en crisis, ordenada por el BCRA. En 1994 y 1995, los depósitos se amesetaron, debido a la salida de capitales que provocó el contagio de la crisis mexicana. Pero desde 1996 retomaron una expansión continua hasta el año 2000, cuando tocaron un pico de 14.372,49 millones, entre pesos y dólares, con una ponderación sobresaliente de los depósitos en el país. En esta etapa la expansión de los depósitos se vincula en parte al crecimiento de 1996-1998, a la absorción de entidades en dificultades; también a las crecientes responsabilidades asignadas al BNA en la implementación de las políticas públicas, ya mencionadas; y la confianza en la solidez de la institución, que ofreció un refugio seguro en tiempo de crisis. En 2001 los depósitos cayeron un 19%, esto evidencia que, aunque en menor medida que el resto del sistema, el BNA también fue alcanzado por la crisis económica y financiera desarrollada a lo largo del año, que estalló en diciembre, y puso fin a la convertibilidad.



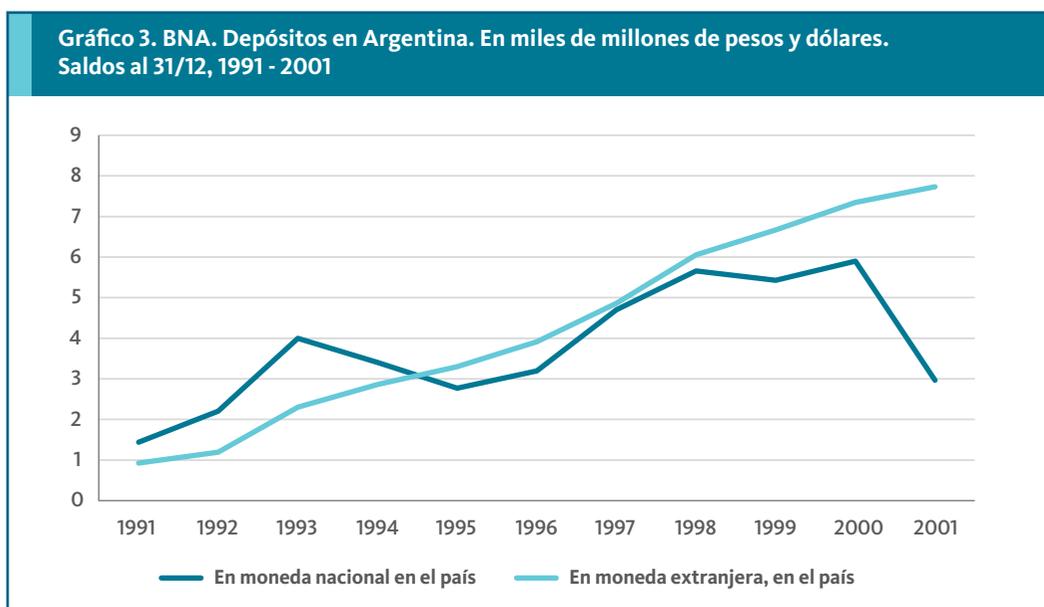
Fuente: Elaborado con datos de BNA, Balance General Consolidado.

Los depósitos en el BNA dentro del país aumentaron algo más que los del sistema bancario entre 1991 y 2000 (5,6 y 5,3 veces, respectivamente); y en 2001 cayeron menos que los del sistema (-19% y -22%, respectivamente). Su participación promedió el 14% de los depósitos totales en el país, y el Banco mantuvo el primer puesto en el ranking de entidades.

Acorde a las tendencias y orientación del sistema financiero, durante la convertibilidad los depósitos tendieron a dolarizarse. Los depósitos en pesos en el BNA se redujeron del 61% al 44%, entre 1991 y 2000; mientras que los depósitos en dólares crecieron del 39% al 56%. A fines de 2001, tras la dolarización optativa de las operaciones pasivas de los bancos y la indisponibilidad de los depósitos, el 28% se denominaba en pesos y el 72% res-

tante, en dólares, proporción semejante a la del sistema. Esta composición era inconsistente con el carácter no transable de la mayor parte de la producción argentina de bienes y servicios y con los dispositivos domésticos de amortiguación de las crisis, que proporciona una moneda soberana, y fue modificada en 2002 a través de la pesificación de los depósitos (decreto 214/02 y su reglamentario 320/02).

La estructura de los depósitos del BNA refleja su múltiple rol de banco comercial, banco de fomento, coadyuvante de la implementación de políticas públicas y agente financiero operativo del Estado Nacional. Los depósitos del sector privado son los de mayor volumen, y durante la convertibilidad promediaron el 72% de los depósitos en el BNA, con picos en torno al 80% en los años de crisis, 1995-96 y 2001. Los depósitos del sector público representaron una media del 22% de los depósitos del BNA entre 1991 y 2001, con un mínimo de 10,5% en 1995, luego de que el gobierno retirara al BNA los pagos de haberes del personal de la administración nacional y de sus entes autárquicos, y de la privatización parcial de los aportes previsionales, desde la implementación del sistema de administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones en 1994. En 2001 el fuerte retiro de los depósitos del sector público, que disminuyeron un 52% respecto al año previo, debido a su iliquidez y default, explica la mayor parte de la contracción de los depósitos, ya que los del sector privado solo cayeron un 7% en ese lapso.

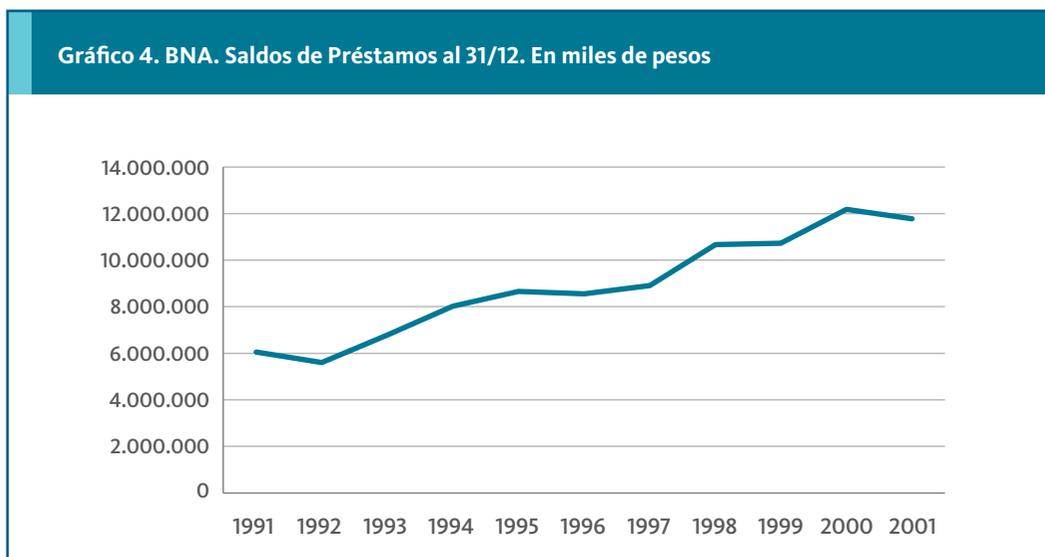


Fuente: Elaborado con datos de BNA, Memoria y Balance, 1991-2001

Las políticas crediticias del BNA

El BNA participó activamente de la gran expansión del crédito en los primeros años de la convertibilidad. Aunque las políticas oficiales orientaron los préstamos de los bancos estatales hacia las grandes empresas privadas formadoras de precios y a las exportadoras (Ministerio de Economía, Resoluciones 71 y 74, de 1991), el primer cambio en la política crediticia del BNA respecto a la de los años anteriores, apuntó a redistribuir el crédito en un mayor número de clientes. Para ello, fijó límites de endeudamiento, estableció un monto máximo de un millón de pesos para los préstamos por firma, y dispuso refinanciar las operaciones en mora. Asimismo, a partir de 1991, el BNA lideró la baja de las tasas de interés, que arrastraban la inercia de los altos niveles del período hiperinflacionario y reflejaban la iliquidez general.

Los préstamos del BNA ascendían a 60.725.818¹⁷ millones de australes al 31 de diciembre de 1991, fecha de cierre del ejercicio, equivalentes a 6.072,58 millones de dólares o pesos, a la paridad vigente de un peso un dólar, y representaban el 9% de los préstamos bancarios en el país. Durante el período analizado el BNA se mantuvo como primera entidad del sistema, sus préstamos se duplicaron, hasta llegar a un máximo de 12.180,6 millones en 2000, (Gráfico 4). Al 31 de diciembre de 2001, sumaban 11.778,4 millones de pesos/dólares, y su participación había crecido al 14,9% de los préstamos de los bancos en Argentina (MyB 2001). Este crecimiento reflejaba el resultado de las políticas estratégicas de la institución para ampliar su alcance en todos los segmentos del público y limitar su operatoria en los sectores más riesgosos, la confianza en su solidez en plena crisis bancaria; pero también la absorción de entidades en problemas, dispuesta por el Banco Central, y el aumento forzado de la exposición del BNA frente al sector público, en los últimos años de la convertibilidad.



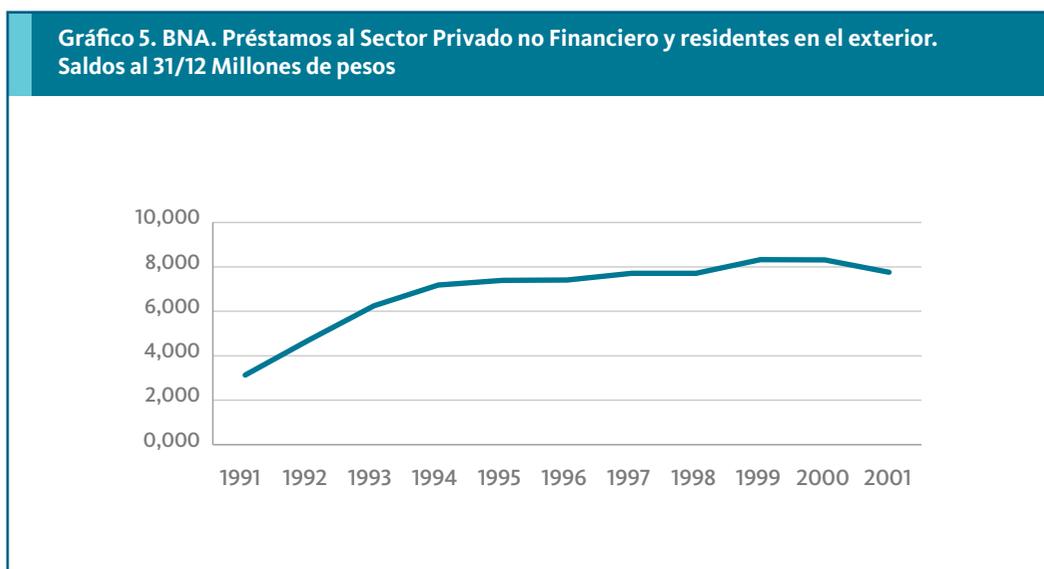
Fuente: Elaborado con datos del BNA, Memoria y Balance.

Los préstamos al sector privado constituyen la porción más relevante del financiamiento del BNA. Entre 1991 y 2001 promediaron el 72% de los préstamos de la entidad. Ellos crecieron fuertemente en este período, de \$ 3.128 millones a fin de 1991, subieron a un máximo de \$ 8.325 millones en 1999, y finalizaron el año 2001 con un saldo de \$ 7.761 millones. La trayectoria de estos préstamos no fue lineal (Gráfico 5), sino que luego de un rápido crecimiento entre 1991 y 1994, se estancaron entre 1995 y 1997, reanudaron un crecimiento moderado en 1998-2000, y cayeron en 2001. Este comportamiento se corresponde con las distintas fases del ciclo económico de la convertibilidad, referidas más arriba, pero también refleja las políticas crediticias del Banco, sintetizadas en el Cuadro 7.

Es necesario mencionar el cambio en la composición de los préstamos por moneda, según la tendencia a la dolarización, incentivada por las políticas de la convertibilidad. El incremento de los depósitos en dólares, ya mencionado; el fondeo del BNA en esta moneda, proveniente principalmente de sus colocaciones de deuda en el exterior y de préstamos de organismos multilaterales, y el atractivo de las tasas de interés en dólares, infe-

¹⁷ Este monto comprende los saldos de capital de los préstamos, y corresponde al balance consolidado del BNA.

riores a las tasas en pesos, suponiendo un riesgo devaluatorio nulo o muy bajo, explican la creciente proporción de los préstamos en dólares del BNA en el país, que creció continuamente, y pasó del 46% en 1994, primer año en que este dato figura en la Memoria y Balance, al 86% en 2000 y al 87% en 2001.



Fuente: Elaborado con datos del BNA, Memoria y Balance.

El alcance crediticio del BNA es amplio, abarca todas las actividades económicas y todas las regiones del país; individuos, empresas grandes, pymes y micro; también asiste financieramente al comercio exterior argentino, de exportación e importación. Durante la convertibilidad, alrededor de un tercio de los préstamos del BNA se dirigieron al sector agropecuario; y el resto a la industria, el comercio y los servicios.

Los préstamos al sector agropecuario

EL BNA es la principal institución de crédito para las actividades agropecuarias, de hecho, proveyó, en promedio, el 40% de los préstamos del país dirigidos a ese sector, y, a la vez, el sector agropecuario fue el principal destino de los préstamos del BNA en los años de la convertibilidad. Su monto se triplicó entre 1991 y 1996, pasó de 927,7 millones de pesos a 3.091,6 millones, y luego descendió levemente hasta 2001. Durante todo el período, el BNA continuó ofreciendo sus líneas tradicionales para el sector y generó otras con objetivos específicos, como la de Productividad Agropecuaria, préstamos con garantía de warrants, cédulas hipotecarias, la línea con Seguro Multirriesgo, entre otras. También participó en programas oficiales cofinanciados con organismos internacionales, como el Programa Global de Crédito Agropecuario, prácticamente el único que financiaba inversiones agropecuarias, luego reemplazado por el Programa Global de Crédito para Pymes, destinado a todas las actividades. Asimismo, el BNA emitió cédulas hipotecarias rurales, fue pionero en implementar la figura del fideicomiso, como el de siembra y para la vitivinicultura, y creó la tarjeta de crédito AgroNación, ligada a una red de proveedores de insumos agropecuarios. También, como es habitual, auxilió a través de refinanciaciones, reprogramaciones y créditos especiales, a los productores en situaciones de emergencia por adversidades climáticas u otras razones. Por ejemplo, a los de las provincias patagónicas afectadas por la erupción del volcán Hudson en 1991; o a los perjudicados por la corriente de El Niño, en 1998, entre muchos otros.

A pesar del complejo escenario macroeconómico y sectorial, el BNA continuó apoyando a las actividades agropecuarias con sus líneas tradicionales y el desarrollo de acciones en su favor durante todo el período de convertibilidad. Pero, debido al deterioro del sector¹⁸, la morosidad de la cartera agropecuaria subió del 17,4% en 1998, al 29% en 2000 y 33,7% en 2001; la superficie hipotecada en mora llegaba a los 20 millones de hectáreas. La alta concentración sectorial de los préstamos colocó al Banco frente a una situación delicada, que lo llevó a adoptar medidas extraordinarias para evitar la descapitalización y proteger su solvencia. A este fin, a mediados de 2001 el directorio aprobó una resolución para reducir su exposición crediticia, que se manifestó en la reducción de los préstamos y en la búsqueda de renegociar o reprogramar en lo posible aquellos en situación irregular, a fin de evitar quiebras masivas y ejecuciones hipotecarias, pero, al mismo tiempo, cuidar el patrimonio del Banco.

Los préstamos a las mipymes

El BNA también es un pilar de asistencia crediticia para las empresas micro, pequeñas y medianas, con difícil acceso al financiamiento. Durante la convertibilidad se crearon numerosos instrumentos financieros para las pymes, como la bonificación de la tasa de interés, líneas especiales para pymes cofinanciadas con organismos multilaterales (BID, principalmente), las calificadoras de riesgo para integrarlas a los mercados de capitales, y las sociedades de garantía recíproca; el BNA tuvo una importante participación en su desarrollo e implementación. No obstante, el crédito a este sector fue escaso y caro (Bleger y Rozenwurcel, 2000; Bleger y Borzel, 2004), y la implementación de estas medidas fue limitada y de escaso impacto (Banco Mundial, 2000).

La etapa 1991-1995 fue la menos activa en relación con las pymes, desde las políticas nacionales y también del Banco. El BNA participó en el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de las Pymes y el Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa, que tuvieron un nivel de ejecución muy bajo; del Programa de Financiamiento para la promoción y mejoramiento de la Competitividad de Pymes (Promecon 1 y 2), junto al CFI; del Programa Trienal de Bonificación de Tasas de Interés; y de un programa con el BICE para financiar exportaciones y compra de maquinaria agrícola y material de transporte. También lanzó líneas propias para diversas actividades y fines, como renovar el parque de taxímetros y financiamiento sobre resúmenes de cupones de venta con tarjetas de crédito.

En 1995 el Congreso aprobó la Ley de la Pequeña y Mediana Empresa (24.467, sancionada el 15 de marzo), que brindó un amplio menú de instrumentos para las pymes, referidos más arriba, que el BNA desarrolló e implementó, ampliando su alcance en este sector.

Desde 1996 el Banco adoptó una estrategia más activa, decidió aumentar los préstamos al sector privado, con énfasis en las pymes y en la reconversión, y desarrolló líneas de préstamos para la compra de máquinas y herramientas, para inversiones en cooperativas de servicios tales como agua, teléfono, gas, caminos rurales, cloacas, y redujo las tasas de interés para préstamos en pesos y en dólares. El BNA mantuvo sus líneas de crédito en el marco del complejo escenario de las crisis financieras en el sudeste asiático y en Rusia, aunque otros bancos las suspendieron, e incluso creó otras nuevas, como la línea Micronación, coordinada con la Secretaría Pyme, creada en 1997. A partir de estas acciones, los préstamos a las pymes pasaron a representar el 60% o 70% de los saldos de préstamos otorgados por el BNA, según se consideren los préstamos de hasta \$ 200.000 o \$ 500.000. (MYB 1997, 20).

¹⁸ La situación del sector agropecuario se agravó desde 1994, comenzaron entonces los remates de los campos hipotecados y también los movimientos sociales de resistencia a estas ejecuciones. El fuerte endeudamiento de los productores, necesitados de incorporar tecnología durante la década de 1990; las altas tasas de interés, los aumentos de los costos del combustible y de los servicios privatizados, el atraso cambiario, la volatilidad de los precios agrícolas, y en 1998 los efectos adversos de la corriente de El Niño afectaron la rentabilidad del sector especialmente en los pequeños y medianos productores.

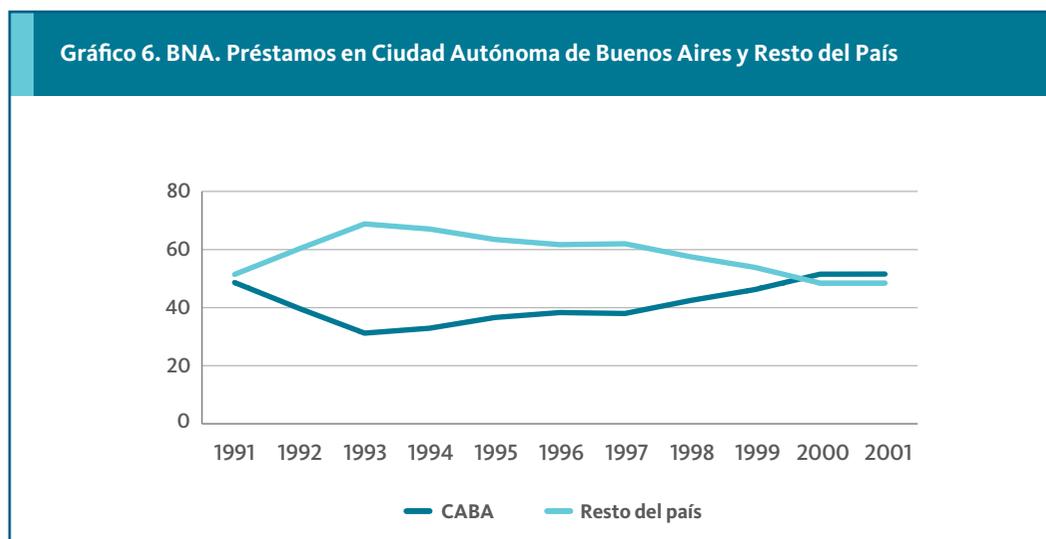
Tras la promulgación de la nueva Ley Pyme (25.300, promulgada parcialmente el 4 de septiembre de 2000), el BNA intensificó su apoyo al sector, a través del área de Gestión Comercial Pymes en sinergia con el Programa de Estímulo al Crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (decreto 748/2000), y creó una dependencia comercial para captar y evaluar proyectos de pymes en todo el país. La recesión iniciada a fines de 1998 desmejoró los indicadores de las empresas y de los bancos, y a pesar de la creación de nuevos instrumentos para las mipymes, los préstamos se estancaron y la calidad de la cartera se deterioró.

A pesar de la crisis de 2001, el BNA trató de cumplir sus objetivos respecto a las pymes, atendiendo a sus necesidades crediticias dentro de los límites que ya tenían fijados, y manteniendo su participación en el sector. Esto diferenció la conducta del BNA respecto al resto del sistema financiero, que operó con restricción al financiamiento, en un contexto de iliquidez y tasas de interés muy elevadas.

La distribución geográfica de los préstamos

La vasta cobertura de agencias en todo el país diferencia al BNA del resto del sistema, que se concentra en las zonas más prósperas y rentables, mientras que las filiales del interior del país destinan sus préstamos mayormente a las pymes y a las economías regionales.

Durante los primeros años de la convertibilidad, el BNA tendió a profundizar su accionar en las provincias argentinas, y, por lo tanto, a reducir su concentración en la capital del país¹⁹, como se advierte en la localización de las sucursales y agencias. Esto también se reflejó en la distribución del crédito (Gráfico 6), con un máximo de participación de 68,8% de los préstamos fuera de la Capital Federal en 1993²⁰. Esta tendencia se revirtió a partir de 1994, y se profundizó con la crisis financiera de 1995, de modo que en 2001 los préstamos en CABA representaban algo más de la mitad del total.



Fuente: elaborado con datos de la Memoria y Balance del BNA.

¹⁹ Por la reforma constitucional de 1994, se modificó el estatus jurídico-administrativo de la capital argentina, que pasó a denominarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y ya no Capital Federal.

²⁰ La participación de los partidos de la provincia de Buenos Aires que actualmente forman parte del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), osciló en 1,5-2% de los préstamos totales, y en esa época aparece en las publicaciones del BNA como GBA (Gran Buenos Aires).

Cuadro 7: BNA. Medidas de Política Crediticia, 1991-2001

<p>1991</p>	<p>Límite de endeudamiento por un monto máximo de \$1.000.000 por firma. Conversión opcional a capital fijo en dólares de préstamos para Pymes en coparticipación BANADE-BIRF y de Programa Global de Crédito Agropecuario para Agricultura y Ganadería en coparticipación BID. Refinanciación de créditos en mora al 28-2-1991. Préstamos para: Financiamiento de capital de trabajo e inversiones. Integración de acciones de cooperativas agropecuarias. Préstamos en dólares con caución de certificados de obras públicas. Otras líneas específicas para el sector agropecuario. Líneas para renovar parque de taxímetros. Convenio BNA-Consejo Federal de Inversiones para financiar microemprendimientos productivos. Instituciones financieras: líneas para comercio exterior; colocación como banco mayorista del Programa Global Agropecuario. Tarjetas de compra y crédito. Financiamiento sobre resúmenes de cupones de venta con tarjetas de crédito.</p>
<p>1992</p>	<p>Convenios de crédito comprador suscriptos con bancos del exterior para importar bienes de capital. Línea de préstamos en dólares para aumento de la producción de bienes y servicios. Incremento de financiamiento para provincias de la Patagonia; La Rioja (pymes agropecuarias, industriales y de servicios; financiación de importaciones por el Eximbank de Japón; comercio exterior); Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Chaco y Formosa (ayuda a productores agropecuarios por emergencia climática); Salta (adquisición de bienes de capital, comercio exterior y pymes). Nueva tarjeta de crédito y compra.</p>
<p>1993</p>	<p>Pymes: créditos en pesos y dólares para financiar inversiones, capital de trabajo y otros gastos. Préstamos con fondos del BID. Créditos de prefinanciación de exportaciones agropecuarias e industriales, y líneas propias para financiar exportaciones de bienes de capital y consumo durables. Convenios de crédito comprador suscriptos con bancos del exterior para importar bienes de capital: Japón, China, Alemania, España, Francia, Finlandia, Venezuela. Creación de la Cédula Hipotecaria Rural, con intervención del mercado de capitales, para reconvertir y cancelar pasivos financieros del sector agropecuario. Financiamiento a economías regionales a través de warrants.</p>
<p>1994</p>	<p>Préstamos de Cédulas Hipotecarias Especiales, para reconversión productiva del sector agropecuario. Pymes: participación del BNA en el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo, líneas para diversos fines. Participación en el Programa Global de Crédito para la Pequeña, Mediana y Microempresa, líneas Promecom 1 y 2 para proyectos de inversión. En coparticipación con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), líneas para participación en eventos para exportar y participación en el Régimen de Financiación para Exportaciones Argentinas, para compra de bienes de capital producidos en Argentina.</p>

Cuadro 7: BNA. Medidas de Política Crediticia, 1991-2001

1995	<p>Coparticipación con el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), para préstamos para modernización tecnológica de las empresas locales, fondos BID 50%.</p> <p>Líneas de préstamos para adquirir maquinaria agrícola.</p> <p>Operatoria de Ahorro y Préstamo para la vivienda con coparticipación con el Banco Hipotecario Nacional - TIAVI III</p> <p>En coparticipación con el Instituto Nacional de Tecnología Minera, línea para ejecutar proyecto de Laboratorio de Servicios Tecnológicos para el Sector Minero.</p> <p>Programa de crédito multisectorial BID, Eximbank Japón, BICE, instituciones financieras intermedias, para inversiones del sector privado.</p>
1996	<p>Líneas para: inversiones de cooperativas de servicios (agua, teléfonos, gas, caminos rurales, cloacas). Adquisición de bienes de capital de origen nacional a tasa bonificada.</p> <p>Compra de máquinas y herramientas para la industria, el comercio y los servicios.</p> <p>Préstamos hipotecarios para la vivienda. Préstamos personales.</p> <p>Aval de las operaciones de Brasil en Argentina a través de la línea Finamex.</p>
1997	<p>Línea Productividad Agropecuaria 1997 para compra de maquinaria. Financiamiento de proyectos ganaderos para cría-recría; y de reconversión frutícola y de otras actividades agropecuarias.</p> <p>Pymes: Régimen de reprogramación de deudas vencidas.</p>
1998	<p>Grandes Empresas: financiamiento para giro comercial y nuevos emprendimientos en compañías eléctricas, industria automotriz, gas y petróleo, molinos, aceiteras y alimenticias en general.</p> <p>Refinanciamientos, reprogramaciones y créditos especiales para productores agropecuarios afectados por la corriente El Niño, y para el comercio radicado en esas localidades.</p> <p>Línea de préstamos Micronación, para microempresas, en coparticipación con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Programa de Recuperación Productiva para pymes con deudas vencidas.</p>
1999	<p>Préstamos para evolución exportadora; evolución para la industria, el comercio y los servicios; y dos líneas de crédito para financiar las exportaciones extra-Mercosur.</p> <p>Prórroga de plazos de prefinanciación de exportaciones a Brasil.</p>
2000	<p>Línea de préstamo con Seguro Multirriesgo para el sector agropecuario.</p> <p>Apoyo a los proyectos de infraestructura regional mediante instrumentos de fideicomiso. Fideicomiso de siembra.</p> <p>Ayuda financiera a las provincias con recuperación automática sobre la coparticipación.</p> <p>Pymes: Implantación de oficinas Pyme, rediseño de Agencias de Desarrollo Productivo con la Sepyme y convenio para atención de consorcios exportadores. Préstamos con tasa bonificada. Línea de fomento a pymes con SANCOR.</p> <p>Líneas para proyectos de desarrollo de turismo. Línea para cooperativas de servicios en Entre Ríos y Misiones, con aval de las provincias. Convenio con SAGYPA para préstamos para emprendimientos forestales.</p>

Cuadro 7: BNA. Medidas de Política Crediticia, 1991-2001

2001	<p>Apoyo crediticio para el Programa de Reconversión del Sector Vitivinícola.</p> <p>Tres líneas de crédito con tasa bonificada en el marco del Programa de estímulo al crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, Sepyme.</p> <p>Línea de préstamos personales para empleados de la administración pública nacional.</p> <p>Asistencia financiera para construir complejos habitacionales en Chubut, Misiones, San Juan y Corrientes.</p> <p>Nuevas líneas de prefinanciamiento de exportaciones.</p> <p>Asistencia crediticia a las provincias y al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, en el marco del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.</p>
-------------	--

Reflexiones finales

En 1991 el BNA cumplió 100 años desde su fundación, y aunque emprendió un profundo cambio, vinculado a las reformas del régimen de la convertibilidad en Argentina y a la globalización financiera en el orden mundial post Guerra Fría, mantuvo su identidad como Banco público y entidad principal del sistema financiero local, y siguió cumpliendo los objetivos para los que fue creado, de proveer servicios financieros a todos los sectores productivos y a los individuos, en todas las regiones del país.

Pero debe destacarse que aun en la etapa privatizadora más profunda de la Argentina contemporánea, como fue el período 1991-2001 tratado en este capítulo, el Banco se reveló como un instrumento imprescindible para contribuir a la estabilidad financiera del país, al desarrollo e implementación de las políticas públicas anticíclicas, y al apoyo del sector privado, como los productores agropecuarios afectados por adversidades climáticas, o desastres. De hecho, a pesar de las presiones de la banca extranjera y de los organismos financieros multilaterales para privatizar el BNA, la entidad fue exceptuada expresamente por una ley del Congreso Nacional, de la declaración de “sujeta a privatización”, y estableció que el Banco “deberá continuar su actividad como institución bancaria de propiedad del Estado nacional”.

El BNA nació en 1891, luego de una crisis muy similar a la de 2001, y podría pensarse que es grande la medida en que las decisiones y los resultados dependen de los decisores. Porque lo que en un caso llevó a crear una institución sólida y duradera, en otras circunstancias podría haberla destruido. Las situaciones extremas de tensión económica, financiera, social y política a las que llevó el régimen de la convertibilidad, afectaron al BNA. La bimonetización de los activos y pasivos, la absorción de bancos en crisis dispuesta por el BCRA, el deterioro de la cartera de préstamos por la prolongada recesión y el elevado desempleo, y en los últimos años, la absorción forzada de títulos de deuda pública convertida luego a préstamos garantizados que entraron en default llevó al Banco a un serio problema de descapitalización, subsanado en la etapa siguiente, que se tratará en el próximo capítulo.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2000). World Business Environment Survey (WEBS). URL permanente <http://go.worldbank.org/RV060VBJUD>

Banco de la Nación Argentina, 1990-2001, Memoria y Balance Consolidado, varios números.

BCRA, 1993-2002, Informe al Congreso de la Nación, varios números.

BCRA, 1998, Memorias Anuales 1989-1993.

Bleger Leonardo y Mariano Borzel, “La crónica restricción de acceso al crédito de las Pymes argentinas. Diagnóstico y propuestas”, en *Las Pymes argentinas. Mitos y realidades*, Abappra, Buenos Aires, 2004, pp. 243-264.

Bleger, Leonardo y Guillermo Rozenwurcel, “Financiamiento a las Pymes y cambio estructural en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 2000, vol. 40, pp. 45-71.

Brenta, N. (2004). Las propuestas de dolarización en América Latina: rol del FMI, EE.UU. y los think tanks en los años ‘90. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Nro. 27, Buenos Aires, pp. 17-48.

Brenta, Noemí, 2002, “La convertibilidad argentina y el Plan Real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años ‘90”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. II, n°23, pp. 39-86.

Brenta, Noemí, 2013, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires: Eudeba.

Caballero, A. (1997). Pequeñas y medianas empresas. En A. Caballero (1997), *La economía argentina en presente y futuro*. Educa: Buenos Aires, pp. 465-474.

Chena, P. I. y Buccella, E. (2019), *Financierización, inestabilidad y crisis. Las consecuencias del valor financiero en Argentina*. En Pablo Chena y Pedro Biscay (coords.), *El imperio de las finanzas. Deuda y desigualdad*, Miño y Dávila, Buenos Aires, pp. 53-84.

Damill, Mario y Frenkel, Roberto, 1990, *Hiperinflación y estabilización: la experiencia argentina reciente*, Buenos Aires: CEDES.

Golla, Jorge y Lorena Fernández, 2006, *Dimensión de los conglomerados financieros: el caso argentino*, Documento de Trabajo N° 10, Buenos Aires: CEFIDAR.

Kulfas, Matías, 1997, *Globalización y expansión de empresas transnacionales*, Buenos Aires: Fundación Octubre.

Kupellian, Romina y Rivas, María Sol, 2011, *Dimensión de los conglomerados financieros: el caso argentino II*, Documento de Trabajo N° 41, Buenos Aires: CEFIDAR.

La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa, Guillermo Wierzba y Jorge Golla, Documento de Trabajo N°3, Cefidar, 2005; y *La regulación financiera Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suárez, Romina Kupelian, Rodrigo López, Documento de Trabajo N° 22, Noviembre de 2008.

Míguez, María Cecilia, 2013, *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires: Ariel.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, septiembre 1996. *Cuentas Nacionales. Oferta y Demanda Globales 1980-1995*.

Palazzo, Sergio, 2022, “Prólogo”, en Rougier, Marcelo; Regalsky, Andrés; Rozengartd, Diego, 2022, pp. 4-5.

Pucchiarelli, Alfredo (coord.), 2011, *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Rapoport, Mario y Brenta, Noemí, 2010, Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Rapoport, Mario, 2007, Historia económica, política y social de Argentina. 1880-2003, Buenos Aires: Emecé.

Roig, Alexandre, 2016, La moneda imposible, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rougier, Marcelo; Regalsky, Andrés; Rozengartd, Diego, 2022, El Banco de la Nación Argentina frente a las crisis económicas y financieras, 1891-2021, Buenos Aires: Banco de la Nación Argentina.

Sember, Florencia y Vernengo, Matías, 2018, “El Banco Central como caja de conversión, 1991-2002: en tiempos de convertibilidad”, en Rougier, Marcelo y Sember, Florencia, Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina: ente la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo, Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.

Seoane, María, 2003, El saqueo de la Argentina, Buenos Aires: Sudamericana.

Williamson, John, 1990, Latin American Adjustment: how much has happened?, Washington DC: Institute for International Economics.