



44 Jornadas Nacionales de Administración Financiera
Septiembre 19 y 20, 2024

La banca pública en la Argentina en los últimos veinte años

Mario Ravioli

Universidad Nacional del Centro Provincia de Buenos Aires

SUMARIO

1. Marco teórico
2. Caracterización cuantitativa

Para comentarios:
mario.ravioli@econ.unicen.edu.ar

1. Marco teórico

El significativo peso de los bancos públicos en la economía junto con su gran tradición en nuestro país y en los países en vías de desarrollo en general hacen que cada tanto merezca la pena detenerse un momento en su razón de ser y sus características particulares. Los bancos públicos son instituciones de propiedad (total o mayoritaria) estatal, ya sea por parte del estado nacional o de los estados provinciales que compiten en el mercado bancario con iguales o similares productos de banca de empresas y/o minoristas.

Los bancos públicos existen en países como el nuestro para canalizar debidamente el ahorro hacia actividades que fomenten el desarrollo y fomentar la inclusión financiera. El sistema financiero contribuye al desarrollo económico principalmente a través de la canalización del ahorro hacia el crédito, realizando una conversión de depósitos de corto plazo a créditos de largo plazo y cumpliendo un rol de monitoreo de prestatarios y sus proyectos de inversión (Demirgüç-Kunt, 2008; Diamond, 1984; Levine, 2005).

La actividad de los bancos públicos y de la banca de desarrollo ha sido justificada debido a la presencia de fallas de mercado, en particular, las externalidades. Estas son beneficios o perjuicios que genera una persona o entidad al resto, pero que no disfruta o sufre en su totalidad quien los produce: Los bancos públicos no solo financian proyectos privados rentables para quienes los ejecutan sino que también financian proyectos privados socialmente rentables, que no serían financiados por bancos que tienen finalidad de lucro (La Porta *et al.*, 2002). En teoría la banca pública no solo mira la ganancia, sino también los beneficios sociales de la generación de empresas y de puestos laborales y el desarrollo equitativo de las distintas áreas geográficas.

Las externalidades positivas que producen los bancos públicos también se extienden a la atenuación del ciclo económico: Dado que los proyectos privados son más prometedores en épocas buenas, los bancos tienden a prestar más cuando la economía se expande, convirtiéndose en agentes *procíclicos*, es decir aumentando la expansión (Hamid, 2020). El problema es cuando hay recesión, donde aumenta el riesgo y los bancos prestan menos, magnificando la recesión. De existir bancos preocupados por la rentabilidad social como los públicos, estos pueden actuar de manera *contracíclica*, prestando más en recesiones y recortando el crédito en las expansiones. Un estudio de 50 países encontró que en momentos críticos de recesión entre 1994 y 2009 los bancos públicos prestaron relativamente más que los bancos (Brei & Schclarek, 2015). Bertay *et al.* (2015) extendieron el estudio, hallando contra-ciclicidad de los bancos públicos respecto de la evolución del PBI.

La contracara de este rol benefactor es que estos objetivos no económicos son muy difíciles de medir, lo cual genera falta de transparencia y da lugar a otras fallas, que no son las del mercado sino las del estado. Los funcionarios a cargo de los bancos tienen sus propios incentivos, y podrían realizar préstamos de baja rentabilidad social, de hecho el efecto de la banca pública sobre el desarrollo financiero, la eficiencia económica, la productividad y el desarrollo per cápita han sido negativas (Galindo & Micco, 2004; La Porta *et al.*, 2002; Sapienza, 2004). En general se relaciona a la banca pública con una reducción de la competencia y con barreras a la integración internacional de las finanzas, y de hecho en el plano local, las privatizaciones de los 90s mejoraron la eficiencia de los bancos antes estatales, especialmente aquellos que fueron adquiridos por capitales extranjeros (Berger *et al.*, 2005).

En cuanto a que la consideración de la ganancia o eficiencia como último indicador del desempeño bancario perjudique a la banca pública también es discutible: Los bancos públicos gozan de algunos privilegios: Son por ley los agentes financieros de las jurisdicciones a las que pertenecen. Una de las grandes ventajas que esto le proporciona -además de ser la ventanilla obligada para el pago de ciertos trámites gubernamentales- es la recepción de depósitos gubernamentales a un precio inferior al del mercado, lo cual implica que tienen fondos públicos cautivos disponibles para hacer colocaciones de fondos hasta que el erario los necesite.

Respecto al rol contracíclico de la banca pública cabe resaltar algunas cuestiones: El estado tiene más herramientas para atenuar el ciclo económico que ser dueño de bancos, como la política fiscal (ingresos y gastos) y de hecho podría argumentarse que no solo no la usa bien, sino que en sí misma genera otros ciclos económicos que tienen que ver con los períodos electorales. A su vez, en los países desarrollados se ataca el problema del ciclo económico no con bancos públicos sino con un banco central independiente que controle a las entidades financieras y regule el ciclo a través de la tasa de interés, y con normas macroprudenciales, como las normas de Basilea, que limitan el accionar imprudente de los bancos (Athanasoglou *et al.*, 2014; Gambacorta & Marques-Ibanez, 2011; King & Sinclair, 2003).

Finalmente, incluso el límite entre la banca pública y la privada termina desdibujándose, siendo que durante gran parte de los últimos cuatro años más del 80 % de los depósitos privados (plazos fijos) fueron destinados por los bancos tanto privados como públicos a la adquisición de títulos públicos (LELIQs y pases).

2. Caracterización cuantitativa

En Argentina hay 13 instituciones que revisten estas características en un universo de 63 bancos, siendo solo un 20 % de los bancos pero representando un 40 % de los activos totales y un 37 % del volumen de préstamos efectuados al sector privado.

Ilustración 1: Cantidad de bancos de 2004-2023

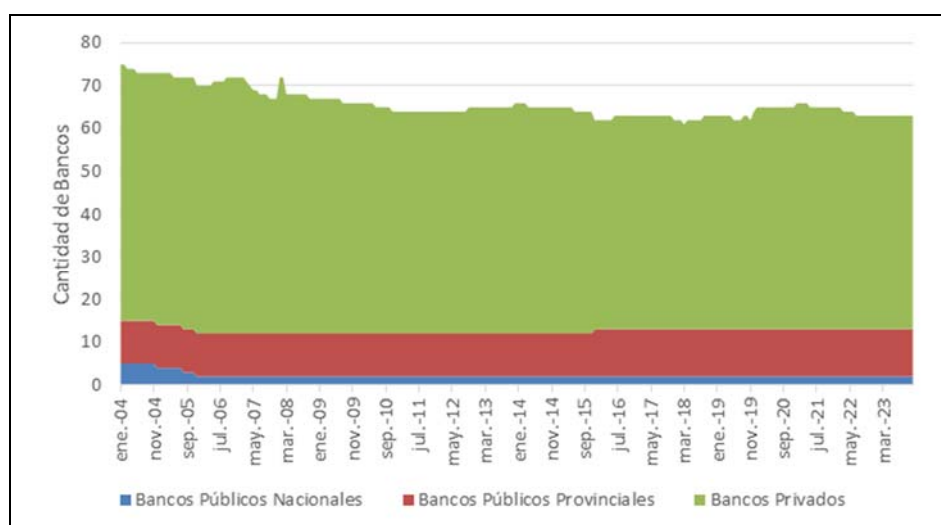


Tabla 1: Nómina de bancos públicos provinciales a diciembre 2023

Banco de la Provincia de Buenos Aires
Banco de la Provincia de Córdoba S.A.
Banco de la Ciudad de Buenos Aires
Banco Municipal de Rosario
Banco del Chubut S.A.
Banco de La Pampa Sociedad de economía mixta
Banco de Corrientes S.A.
Banco Provincia del Neuquén Sociedad Anónima
Banco Provincia de Tierra del Fuego
Banco Rioja Sociedad Anonima Unipersonal
Nuevo Banco del Chaco S. A.

Si analizamos los últimos 20 años (ilustración 2) dicha presencia se ha mantenido razonablemente estable (distinto a lo que ha sucedido con el tamaño del estado –no bancario– que se incrementó de un 22 % a un 37 % en términos de PBI).

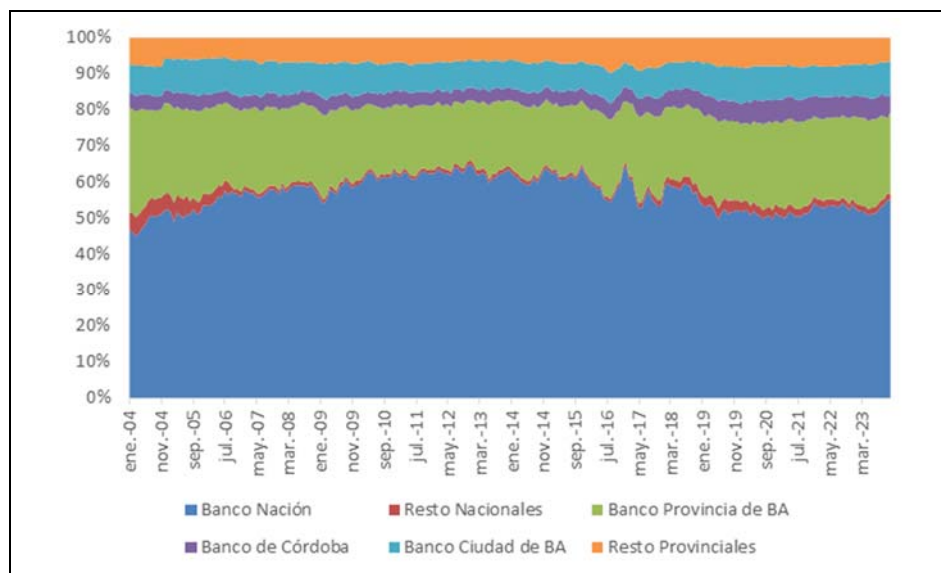
Ilustración 2: Activo y préstamos al sector privado no financiero de los bancos públicos. 2004-2023



Del activo total de los bancos públicos, alrededor de la mitad corresponde al Banco de la Nación Argentina, mientras que el peso del otro banco público nacional, el Banco Industrial y de Comercio Exterior (BICE) tiene un peso insignificante. Los otros tres bancos que a principios de 2004 eran nacionales, dejaron de serlo para fin del período: El Nuevo Banco de Entre Ríos (BERSA) fue privatizado en Julio de 2005, el Banco Bisel disminuyó sus actividades a la mínima expresión a partir de Septiembre de 2006 para luego ser absorbido por el Banco Macro en Julio de 2009, mientras que el Banco Suquía fue también absorbido por el Banco Macro Bansud en Septiembre de 2007.

La otra mitad de los activos corresponden mayormente a tres bancos provinciales: El banco de la Provincia de Buenos Aires (21,2 % del total de los bancos públicos en promedio para todo el período), el Banco Ciudad de Buenos Aires (8,5 %) y el Banco de Córdoba (4,5 %). El restante 16 % corresponde al resto de los bancos provinciales y municipales.

Ilustración 3: Participación en los activos totales de los bancos públicos



Solo 11 provincias contaban con bancos públicos provinciales a diciembre 2023 y esa situación se mantuvo estable a lo largo del período analizado (sólo el Banco de la Rioja, que había sido privatizado en el 2000, fue estatizado en 2015) (tabla 1). Trece provincias, algunas de ellas significativas en términos económicos y de población, como Mendoza, Tucumán, Río Negro, Salta y Santa Cruz, no contaron con un banco estatal propio en todo el período.

REFERENCIAS

- Athanasoglou, P. P., Daniilidis, I. & Delis, M. D. (2014). *Bank procyclicality and output: Issues and policies*. Journal of Economics and Business, 72: 58-83
- Berger, A. N., Clarke, G. R. G., Cull, R., Klapper, L. & Udell, G. F. (2005). *Corporate governance and bank performance: A joint analysis of the static, selection, and dynamic effects of domestic, foreign, and state ownership*. Journal of Banking & Finance, 29 (8-9): 2179-2221
- Bertay, A. C., Demirgüç-Kunt, A. & Huizinga, H. (2015). *Bank ownership and credit over the business cycle: Is lending by state banks less procyclical?* Journal of Banking & Finance, 50: 326-339
- Brei, M. & Schelarek, A. (2015). *A theoretical model of bank lending: Does ownership matter in times of crisis?* Journal of Banking & Finance, 50: 298-307
- Demirguc-Kunt, A. (2008). *Finance, financial sector policies, and long-run growth*.
- Diamond, D. W. (1984). *Financial intermediation and delegated monitoring*. The Review of Economic Studies, 51 (3): 393-414

-
- Galindo, A. & Micco, A. (2004). *Do state owned banks promote growth? Cross-country evidence for manufacturing industries*. *Economics Letters*, 84 (3): 371-376
- Gambacorta, L. & Marques-Ibanez, D. (2011). *The bank lending channel: Lessons from the crisis*.
- Hamid, F. S. (2020). *Bank lending and the business cycle: Does ownership matter in ASEAN countries?* *Journal of Asian Economics*, 66: art 101153
- King, M. R. & Sinclair, T. J. (2003). *Private actors and public policy: A requiem for the new Basel capital accord*. *International Political Science Review*, 24 (3): 345-362
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F. & Shleifer, A. (2002). *Government ownership of banks*. *Journal of Finance*, 57 (1): 265-301
- Levine, R. (2005). *Finance and growth: Theory and evidence*. En Aghion, P. & Durlauf, S.N., *Handbook of economic growth*, Part 1, págs. 865-934
- Sapienza, P. (2004). *The effects of government ownership on bank lending*. *Journal of Financial Economics*, 72 (2): 357-384