

BNA 1991-2021

Etapas, gestiones e historia

Noemí Brenta



Banco Nación

Autoridades del BNA

PRESIDENTA

Lic. Silvina Aída Batakis

VICEPRESIDENTE

Carlos Alberto Caserio

VICEPRESIDENTE 2°

Dr. José Miguel Ballesteros

DIRECTORES

Lic. Martín Miguel Di Bella

Lic. Cecilia Carmen Fernández Bugna

Lic. Martín Miguel Nicolás Ferré

Dr. Raúl Alberto Garré

Ángel Francisco Mercado

Lic. Martín Alberto Pollera

Dra. Julia Strada Rodríguez

SÍNDICO

Cr. Marcelo Costa

GERENTA GENERAL

Cra. María del Carmen Barros

Prólogo

Desde una mirada del desarrollo, existe amplio consenso con respecto al rol de los estados en el proceso económico y a la importancia de las instituciones financieras nacionales como instrumentos para el financiamiento de la inversión de largo plazo y el cambio estructural. En ese marco, Argentina se caracteriza por un escaso desarrollo de su sistema financiero en términos absolutos y relativos, donde las restricciones propias de los países en desarrollo y de la región se encuentran exacerbadas.

El sistema financiero argentino, tanto por su tamaño y orientación, presenta una bajísima profundidad financiera, entendiéndose por esto el crédito a mediano o largo plazo, a la inversión o destinados al impulso de nuevas actividades. De la misma manera, en relación a las personas, predomina el financiamiento de consumo, es muy deficiente el financiamiento a la vivienda y hay aún por delante una tarea de inclusión financiera sustantiva. En Argentina, de acuerdo con datos del Banco Central, a fines de 2022 el 99,6% de la población adulta accede a una cuenta bancaria. Sin embargo, ello no se ha traducido aún en una plena y efectiva inclusión financiera que implique a todos los grupos sociales de nuestro país accedan y usen servicios financieros asequibles y sostenibles.

Aquí es precisamente en donde entra el rol de la banca pública y, particularmente, del Banco de la Nación Argentina (BNA): la excepción al comportamiento recién descrito, en lo que respecta al financiamiento de la inversión, a mayores

plazos y a las pymes, ha sido justamente la banca pública. Este libro da cuenta de ello, del rol que el BNA cumple en las fases de crecimiento, impulsando la producción y la inversión, y fundamentalmente en los años adversos con políticas anticíclicas que ocupan el vacío que las instituciones privadas dejan. Asimismo, presenta el proceso de inclusión financiera llevado por el Banco de la Nación, motorizado un camino de transformación digital y cultural que abordaron la diversidad y colocaron a las personas en el centro.

Estos capítulos también dan cuenta de que no siempre el Banco de la Nación Argentina ha podido honrar estas objetivos y que, bajo determinadas orientaciones que no buscaron el interés colectivo y el desarrollo productivo y social de nuestro país, exponiendo a la institución a riesgos, deteriorando su patrimonio y sustrayéndola de la función de banco de fomento para la cual fue concebida.

En definitiva, el libro habla de la potencia del banco cuando sus políticas se alinean con el desarrollo productivo y federal, el impulso a las pequeñas y medianas empresas, a los proyectos de inversión y a la inclusión financiera. Todo ello en el marco de políticas de igualdad encaminadas a reducir las brechas sociales, territoriales y de género, disminuir la pobreza, y promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, sin discriminación para construir así sociedades más justas y equitativas.

Cecilia Fernández Bugna

BNA 1991-2021 Etapas, gestiones e historia

Presentación

En el marco de los más de 130 años que cumple el Banco de la Nación Argentina, y en ocasión de conmemorar los 40 años de democracia, presentamos con mucho orgullo y convicción este libro que revisita tres décadas de la historia reciente de nuestra querida Institución.

Como se vislumbra en este exhaustivo trabajo de investigación, durante el período que abarca el libro, el Banco de la Nación Argentina no fue ajeno a las distintas realidades económicas y políticas por las cuales el país se vio atravesado.

La turbulenta y volátil década de los 90s, la implosión en el año 2001, el resurgimiento a partir de 2003, pasando por distintos gobiernos y colores políticos. En tan solo 30 años, el Banco experimentó una serie de avatares de los cuales ha salido a flote, no sin consecuencias y lecciones aprendidas.

A lo largo de esas tres décadas, el Banco sufrió un intento de privatización (que gracias a la fuerza de sus empleados y empleadas, a través de distintas manifestaciones públicas, alertaron sobre el riesgo de que el Estado Nacional se desprendiera de uno de sus activos más valiosos y estratégicos), y posteriormente fue descapitalizado de expreso, reduciendo su capacidad de acción y reacción.

Asimismo, se destacan momentos virtuosos en donde la Institución acompañó a paso firme la recuperación de la economía argentina y puso a disposición todas sus herramientas para apuntalar los procesos de crecimiento que experimentó el país, junto al entramado productivo compuesto por miles de empresas, establecimientos y millones de clientes. De más valor conlleva cuando el Banco Nación ha acompañado en una decisión anticíclica.

Un punto en común que se destaca en todos esos años que este libro aborda, radica en que el Banco mantuvo su estatus como el más importante dentro

del sistema financiero argentino. De la detenida lectura de esta investigación se desprende claramente la valoración del rol estratégico que tiene la Institución como banca pública, sostén de las pymes, el agro y el aparato productivo en general. En definitiva, pilar del desarrollo económico argentino.

Es justo mencionar que este proyecto de libro comienza a partir de un pedido que el Directorio del Banco en el año 2015 le formula a la Doctora Noemí Brenta, Licenciada en Economía por la UADE y Doctora en Economía por la UBA, docente e investigadora universitaria, de larga trayectoria en historia económica y financiera del país. Con el documento concluido, durante el año 2016 las autoridades del Banco de aquel entonces optan por no dar a conocer el texto final. Ya en el año 2021 se convoca nuevamente a la Dra. Brenta con el objetivo ya no solo de publicar el libro, sino de extender el período de análisis.

Asimismo, este importante proyecto fue impulsado por quien, entre 2019 y 2022, fuera uno de los Directores del Banco de la Nación Argentina: Guillermo Wierzbza (fallecido en mayo de 2023).

Guillermo fue un intelectual que siempre estuvo involucrado en los grandes temas económicos que hacen al desarrollo del país. En su hoja de vida figura haber sido el Director del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), centro de estudios que este Banco patrocinaba (junto con otros bancos públicos) hasta su cierre en el año 2016.

En su memoria, hoy publicamos este libro, agradeciéndole el trabajo realizado en el Banco de la Nación Argentina, pero sobre todo su aporte al debate económico nacional, como docente, investigador, intelectual y militante.

Contenido

- 1 Autoridades del BNA
- 2 Prólogo
- 3 Presentación
BNA 1991-2021 Etapas, gestiones e historia
- 5 Capítulo 1
EL BNA, FUNCIONES Y OBJETIVOS UNA BREVE HISTORIA. EL GRUPO BNA
- 27 Capítulo 2
EL BNA EN EL SISTEMA FINANCIERO DEL PAÍS EVOLUCIÓN 1991-2020
- 54 Capítulo 3
EL APOYO DEL BNA A LAS MIPYMES
- 77 Capítulo 4
EL APOYO DEL BNA AL SECTOR AGROPECUARIO
- 99 Capítulo 5
EL BNA Y LAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS DE ARGENTINA EN LAS CRISIS DE LA GRAN RECESIÓN Y LA PANDEMIA DEL COVID-19
- 134 Conclusiones

Capítulo 1

EL BNA, FUNCIONES Y OBJETIVOS UNA BREVE HISTORIA. EL GRUPO BNA

El Banco de la Nación Argentina (BNA) es la entidad financiera más importante del país. Creado por la Ley 2841 del Congreso Nacional del 16 de octubre de 1891, el BNA se destaca en el mercado altamente competitivo de las finanzas por su vasta cobertura geográfica en todo el territorio nacional y en el exterior, el amplio rango y volumen de sus operaciones y la gran diversidad de sus clientes, que incluye personas físicas de todos los segmentos socioeconómicos, organizaciones e instituciones públicas y privadas de diverso tamaño, naturaleza y actividad. Otra característica que lo posiciona como la entidad financiera líder de la Argentina es su permanente búsqueda de innovación y excelencia.

En este sentido, el BNA es una entidad autárquica del Estado Nacional Argentino con autonomía presupuestaria y administrativa, que se rige por la Ley de Entidades Financieras y su Código de Gobierno Societario, y está sujeto al contralor del Banco Central de la República Argentina, como todas las entidades financieras radicadas en el país.

Uno de sus principales objetivos es prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas que se desempeñan en todo tipo de actividad económica, como el sector agropecuario, el comercio, la industria, la minería, el turismo, la construcción y otros servicios y ramas productivas. El Banco también cumple un rol fundamental en la promoción y apoyo del comercio exterior y contribuye a fomentar un desarrollo regional equilibrado, a través de sus gerencias zonales desplegadas estratégicamente en distintas zonas de nuestro país.

El Banco también participa en otras actividades financieras y de servicios a través de sociedades vinculadas, en los segmentos de las operaciones de bolsa, fondos de inversión, seguros generales y de retiro, reaseguros y servicios de desarrollo de soluciones tecnológicas y comerciales (*Cuadro 1 y acápite final de este capítulo*). Por otro lado, a través de la Fundación Banco de la Nación Argentina, realiza actividades de contenido social como la promoción de estudios, enseñanza, capacitación e investigación en todas las ramas de la ciencia, la tecnología, el arte y la cultura, y también obras de bienestar o de beneficio común.

Para cumplir su misión el BNA ha desarrollado una amplia red de sucursales y agencias en todo el país y también en el exterior, que a fines de 2020 sumaban 752 en la Argentina y 11 en el extranjero (*Cuadro 2*). De este modo el BNA desempeña un rol crucial en la integración territorial, social y económica interna del país, y en sus relaciones con el resto del mundo, principalmente en el continente americano.

Un importante hito en la trayectoria internacional del Banco fue la apertura de la primera oficina de representación de un banco argentino en China, inaugurada en Pekín el 3 de febrero de 2015. Esta permite expandir las operaciones del BNA y de la República Argentina en el Lejano Oriente, la región más dinámica del mundo en las últimas décadas, y contribuye a cimentar los vínculos con la República Popular de China, país que se ha convertido en un importante socio comercial, financiero y cultural de la Argentina.

La Casa Central del BNA se encuentra ubicada en la ciudad de Buenos Aires, en el magnífico edificio proyectado por el arquitecto Alejandro Bustillo, obra dirigida por la Oficina de Arquitectura del BNA, bajo la jefatura del Arq. Pedro Lissarrague, inaugurado parcialmente en una primera etapa en 1944, luego de cuatro años de construcción, y concluido en una segunda etapa entre 1950 y 1955.

Este capítulo realiza un breve recuento de los primeros tiempos del BNA y de su evolución hasta nuestros días, y presenta las empresas que integran el Grupo Nación. El resto de la obra se dedica a los últimos treinta años del accionar del Banco desde 1990 a 2020.

Los primeros tiempos del BNA

El BNA nació en tiempos de una profunda debacle de la economía argentina: la crisis de 1890. Esta se produjo como resultado del estallido de la burbuja de sobreendeudamiento y de especulación con tierras, ferrocarriles, inmuebles y valores mobiliarios. La burbuja se formó entre 1887 y 1889, alimentada por el ingreso de capitales especulativos y de préstamos tomados en el extranjero, que llevaron a la apreciación del peso (“atraso cambiario”), con grandes déficits comerciales por importaciones abaratadas artificialmente y fuertes emisiones espurias de los bancos garantidos. Luego de un bienio de aparente prosperidad, en 1889 el castillo de naipes comenzó a crujir y en 1890 estalló la crisis, con el impago generalizado de las deudas públicas y privadas, la devaluación del peso (“aumento del premio del oro”), múltiples cierres de bancos, desplome de los valores de las Bolsas y demás activos previamente inflados y quiebras masivas. El crac provocó la caída del gobierno de Miguel Juárez Celman, quien fue reemplazado por el vicepresidente Carlos Pellegrini.

Ya desde 1889 se hicieron visibles las dificultades del Estado argentino y del sector privado para atender las obligaciones financieras y comerciales con sus acreedores externos, ya que los ingresos de oro fueron inferiores a las salidas, por ende, los medios de pago internacionales comenzaron a escasear.

La situación económica se deterioró seriamente y los negocios se retrajeron. La crisis se precipitó cuando en junio de 1890 el Banco Nacional¹ anunció a la firma Baring Brothers & Co., de Londres, que no podría pagar el servicio de su deuda, lo que aceleró la salida de capitales y perturbó aún más el clima económico.

En julio se produjo la llamada “Revolución del Parque”, que ligada a diversas reivindicaciones de orden político y social pero también al malestar de la crisis, obligó a renunciar al presidente Juárez Celman (12/10/1886-6/8/1890). En este contexto, los bancos, acrecidos en exceso en número y volumen de operaciones, y apalancados por una deuda muy superior a su capacidad patrimonial, sufrieron una continua salida de depósitos y mora o impago de los préstamos.

Así fue como en abril de 1891 el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires suspendió definitivamente el servicio de los cupones de sus cédulas, y el gobierno dispuso el cierre del Banco Nacional y del Banco de la Provincia de Buenos Aires, en ese entonces las entidades más grandes del sistema², mientras la depresión avanzaba sin freno.

Las quiebras de la industria y del comercio arreciaron, así como la desocupación; la continua devaluación del peso encareció rápidamente el costo de vida, los valores de los activos inmobiliarios y mobiliarios se desplomaron; la recaudación de impuestos, también. “Se había detenido el péndulo de la vida en el gran mecanismo comercial y económico”, afirmó Terry³, con acierto, sobre el impacto de la crisis de 1890.

Por lo tanto, era necesario volver a poner en marcha la economía del país y dotarlo de las instituciones monetarias y financieras necesarias para movilizar sus recursos y su potencial. Este fue el propósito que condujo a la creación del Banco de la Nación Argentina, impulsada por Carlos Pellegrini, Vicente Fidel López, entonces ministro de hacienda de Pellegrini y Vicente L. Casares, último presidente del Banco Nacional.

El proyecto del Poder Ejecutivo sobre la creación del BNA se discutió en la Comisión de Hacienda del Senado y en la Cámara de Diputados, donde encontró varias objeciones que podrían concentrarse en tres ejes estrechamente ligados a las diversas visiones políticas, teóricas y a los intereses en pugna.

Estos ejes recorren toda la vida del país y aún están vigentes. El primero versaba sobre el grado deseado de participación del Estado y del sector privado en la conducción de la economía. Otro, vinculado al primero, discutía acerca de la potestad de la emisión monetaria y el crédito. Por último, el tercero

1. El Banco Nacional era una institución mixta creada en 1872, con facultades para realizar operaciones en todo el territorio nacional como banco comercial, de emisión monetaria y agente financiero del Estado.

2. El Banco Provincia de Buenos Aires fue reabierto en 1905.

3. Citado en BNA, El BNA en su 75º Aniversario, 1891-1966, Buenos Aires, 1970, p. 98. José A. Terry (1846-1910) ocupó diversos cargos públicos, entre otros, fue Ministro de Hacienda, miembro del directorio del Banco Hipotecario Nacional y de la Caja de Conversión, en los que se distinguió por su defensa del interés común.

trataba acerca de las ventajas y limitaciones del dinero convertible versus el dinero fiduciario⁴, que estaba en plena expansión, de acuerdo con la tendencia mundial de la época. El dinero fiduciario, cuya emisión depende de los requerimientos de la economía y no de la contrapartida matemática de metálico o divisas, fue ganando espacio en el siglo veinte, y hoy prácticamente todos los países lo aplican, aun aquellos cuyas monedas se utilizan para las transacciones internacionales, como el dólar estadounidense⁵.

La ley de creación del BNA le acordó facultades para realizar todas las operaciones y le concedió todos los derechos y prerrogativas del Banco Nacional, entidad en liquidación, que posteriormente fueron limitados por la Carta Orgánica de 1904. Pero lo inhibió de la facultad autónoma de emitir billetes que tenía su antecesor. La emisión monetaria quedó en manos de otro organismo nacido en 1890, la Caja de Conversión⁶.

El presidente Pellegrini afirmó en su discurso inaugural que “este Banco se funda únicamente en servicio de la industria y del comercio”, y exhortó a los establecimientos financieros a atender a los pequeños industriales y a prestar atención a los intereses de toda la República.

Los primeros años del Banco fueron difíciles, los llamados a la suscripción de capital privado resultaron infructuosos, el BNA carecía de recursos suficientes para operar y, además, se hallaba limitado por leyes y resoluciones administrativas, como la obligación de mantener el 75% de los depósitos de particulares como reservas en la Caja de Conversión, hasta su derogación en 1895. La memoria del Ministerio de Hacienda sostenía en 1892: “Parecería existir el temor de que la acción de un Banco, librado exclusivamente al impulso privado, no sea suficientemente amplia y liberal; que no sepa posponer los provechos inmediatos a las consideraciones de orden público que deben inspirar a las resoluciones de una institución de tanta significación para el desarrollo industrial del país” (BNA, 1941, 213).

A pesar de estas limitaciones el BNA se fortaleció⁷, dando sobrado cumplimiento de su cometido. Así, en el debate parlamentario que afirmó al BNA como entidad estatal y sancionó su primera Carta Orgánica en 1904, el director Santiago Luro afirmó: “La difusión del crédito del Banco a todos los extremos de la República, tanto en los emporios de riqueza agraria de las provincias del litoral, en las capitales y ciudades principales de las demás provincias, como en los modestos lugares donde la riqueza es incipiente y el comercio embrionario, son los títulos que caracterizan la acción del Banco y lo hacen acreedor al respeto y al cariño de todos los que miran esta institución por encima de su propia prosperidad” [...]. “¿Cuál es el banco particular, cuál el conjunto de empresas o establecimientos similares que habría realizado, en ausencia del banco de Estado, una obra de expansión y de sacrificio

4. En el régimen de dinero convertible, la cantidad de dinero dependía de las entradas y salidas de oro en la Caja de Conversión; esta política monetaria pasiva profundizaba los ciclos de auge y depresión. En cambio, en los sistemas de dinero fiduciario, la emisión monetaria no requiere la contrapartida de metálico o moneda extranjera, sino que está ligada a la evolución de la economía y a los objetivos de la autoridad monetaria.

5. En 1971 el gobierno estadounidense suspendió las operaciones de conversión de dólares por oro, y desde 1973 el dólar abandonó su vínculo con el metálico.

6. “El Banco de la Nación Argentina [...] queda inhibido de la facultad de emitir billetes sin tener antes el encaje metálico exigido por la ley mencionada, lo que deberá acreditar la Caja de Conversión para obtener de ella la emisión correspondiente” (art. 7, Ley 2841).

7. El activo del BNA pasó de 374,6 miles de pesos oro y 154,4 millones de moneda legal, al 31 de diciembre de 1892, a 30 millones de pesos oro y 245,7 millones de moneda legal, al 31 de diciembre de 1904 (BNA, 1941, 224-225).

que solo a la Nación le puede devolver, en una forma indirecta, el quebranto que inevitablemente le exige? Y téngase en cuenta que, por las causales que he enunciado, el banco no ha podido disponer en sus primeros tiempos de toda su capacidad de acción” (BNA, 1941, 226).

De este modo, la Ley 4507, sancionada el 30 de septiembre de 1904, aprobó la Carta Orgánica del BNA, que lo autorizó a realizar toda clase de operaciones bancarias, redujo el Directorio del Banco a un presidente y seis vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado; estableció a la institución como depositaria de los dineros judiciales⁸ y de todas las administraciones públicas y fondos de reserva de las sociedades anónimas; determinó que el Banco sería agente financiero del gobierno para las operaciones de cambio y cualquier otra operación bancaria⁹. Una de las principales disposiciones de la mencionada norma fue la intención del Banco de abrir sucursales en todas las capitales de provincia y en las ciudades o pueblos que se considerara conveniente, lo que representa el inicio de la federalización del Banco Nación.

Dado que la actividad bancaria estaba concentrada en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires —pero escaseaba en el resto del país—, ampliar el radio de los servicios financieros era imprescindible para consolidar la unidad nacional, la integridad territorial y el desarrollo económico y social de la Argentina.

El BNA, una breve historia

El BNA se convirtió en un factor clave para el desarrollo económico del país y para contener el impacto de la transmisión de las crisis internacionales, como el pánico de 1907 y 1913¹⁰, durante la Primera Guerra Mundial, y para enfrentar las consecuencias de la Gran Depresión, iniciada en octubre de 1929, a partir de la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York y su contagio global. Las funciones del BNA se fueron ampliando como líder y pilar del sistema financiero argentino.

Desde 1912, el BNA se constituyó en la entidad principal y de control de la Cámara Compensadora¹¹, hasta que esta función fue traspasada al Banco Central, en 1935. Al BNA le correspondió la administración de las cámaras compensadoras bancarias ubicadas en el interior del país, hasta la privatización de las actividades compensadoras dispuesta en 1996.

8. Los depósitos judiciales de los tribunales nacionales con asiento en la Capital Federal, excepto los de la justicia civil, fueron transferidos al Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires por las Leyes 16490 y 16689, publicada en el Boletín Oficial del 31 de octubre de 1964 y del 3 de enero de 1966, y retornaron al Banco Nación por la Ley 26674, B.O. del 17 de septiembre de 2012.

9. El Banco Central de la República Argentina, creado en 1935, asumió las funciones de agente financiero del Estado Nacional para las operaciones de cambio y cualquier otra operación bancaria.

10. El pánico de 1907 empezó en Estados Unidos con la caída del nivel de actividad, el aumento del desempleo, el estallido de burbujas especulativas en los mercados del cobre y de la Bolsa de Nueva York, quiebras de bancos, caída del comercio exterior y desplome de las industrias. Esta crisis tuvo ramificaciones internacionales importantes (Marichal, Carlos, “Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1973-2008”, Debate, Buenos Aires, 2010, pp. 71-77). En 1913 la crisis mundial y argentina se relaciona con los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial.

11. El clearing house o cámara compensadora es la entidad en la que se centralizan y liquidan los cheques de los bancos, con el fin de evitar el transporte innecesario de dinero, y de compensar los saldos recíprocos entre las instituciones bancarias.

En 1914, el Congreso Nacional autorizó al BNA a efectuar redescuentos¹² con billetes tomados de la caja de conversión, lo que significaba de hecho otorgarle facultades para emitir y flexibilizar la circulación monetaria. Estas medidas tuvieron por objetivo frenar las corridas bancarias¹³ así como el pánico desatado por la salida de capitales y la suspensión de operaciones de la caja de conversión, ante el inicio de la Primera Guerra Mundial; también promovieron el debate sobre el rol del Banco en aquellos años.

Si bien el BNA mantuvo el carácter de banco comercial establecido en su fundación, la necesidad del país de contar con un banco central generó reiteradas propuestas para transformarlo en este tipo de institución. Entre ellas, se destaca el proyecto del diputado Estanislao Zeballos, presentado en 1914 en el Congreso Nacional. Este proponía que el Banco se concentrara en el fomento de la actividad económica y del trabajo, a través de la regulación de la circulación, del crédito, y del redescuento, y también que el BNA fuera depositario de los tesoros y reservas del país, con cuatro departamentos: de emisión, de redescuentos, de operaciones bancarias y de fomento. Según esta propuesta, el Banco no podría continuar actuando en su faz comercial, ya que en ese caso competiría con las mismas entidades a las que debía supervisar y auxiliar¹⁴. Otros proyectos, como los de Sergio Piñero y Manuel Peña, aconsejaban incorporar al Banco un departamento de emisión, y convertirlo en una institución semejante al Banco de Inglaterra¹⁵.

La Gran Depresión de la década de 1930 llevó a una intervención activa de los estados en la vida económica, en la Argentina y en otros países. Durante los primeros años de la crisis, el BNA ejerció algunas funciones propias de los bancos centrales, a pesar de sus medios insuficientes y de su carácter de banco comercial. En este sentido, el BNA actuó como banco de descuentos, agente financiero del Estado Nacional, depositario de la cámara compensadora, y tuvo bajo su control a la Comisión de Control de Cambios, encargada de las políticas cambiarias.

La creación del Banco Central en 1935, con funciones monetarias, cambiarias y de supervisor del sistema financiero, contribuyó a demarcar con mayor claridad los objetivos del BNA, que por entonces pasó a enfocarse principalmente en la atención de la economía agropecuaria.

En 1933 fue creada dentro del BNA la sección de crédito agrario (a través del dictado de la Ley 11684), con el objetivo de mejorar la organización y distribución del crédito agropecuario, la cooperación agrícola y la racionalización de las industrias rurales, afectadas por la caída de sus precios internacionales y de su demanda mundial. Asimismo, en un proceso de intervención defensiva del estado en la economía, y en respuesta a los quebrantos del sector, el gobierno comenzó a crear comisiones y juntas reguladoras de la producción agropecuaria y agroindustrial¹⁶.

12. El redescuento es, en esencia, un préstamo de un banco a otro, con garantía de documentos de la cartera del banco prestatario. Cuando estos préstamos son realizados por un banco emisor, tienen un efecto monetario expansivo. Las dos leyes de redescuento de 1914 (9479 y 9577), fueron aprobadas el 8 de agosto y 22 de septiembre, respectivamente.

13. Piñero, Norberto, *La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina*, Jesús Menéndez, Librero Editor, Buenos Aires, 1921, p. 359.

14. Lorenzutti, Jorge, *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina, 1935-1995*, Bs. As., 1996, pp. 30-31.

15. Piñero, Norberto, op. cit. p. 373. En esta obra el autor sintetiza los principales planes presentados para convertir al Banco Nación en un banco central, pp. 372-374.

16. Entre 1930 y 1940 se crearon veintiún organismos autónomos y veinticinco sin autonomía, como comisiones asesoras, a fin de proponer soluciones y diseñar medidas para evitar una mayor caída de la actividad interna y proteger intereses de los distintos sectores productivos, Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Emecé, Bs. As., 2007, p. 222.

Así, el 28 de noviembre de 1933, mediante el Decreto 31864 del Poder Ejecutivo Nacional, se dispuso la creación de la Junta Reguladora de Granos, “a fin de que adquiera el grano que se ofrezca en el mercado interno a los precios básicos fijados, y lo vaya vendiendo a los exportadores de acuerdo con las cotizaciones del mercado internacional”. A este respecto, el rol del BNA sería adelantar a los vendedores el 80% del precio del grano comprado por la Junta, mecanismo similar al aplicado en organismos análogos de otros países, como la Commodity Credit Corporation de Estados Unidos, también creada en noviembre de 1933¹⁷.

Entre las principales acciones del BNA realizadas desde 1934 y hasta mediados de la década de 1940 en apoyo de las actividades agropecuarias, se pueden destacar los préstamos realizados a la Junta Reguladora de Granos para adquirir las cosechas a los agricultores; la contribución con entidades como la Junta Reguladora de Productos Lecheros, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, entre otras; la creación de las agencias rurales, a fin de acercarse a sus clientes; y la instauración de las Cajas Regionales Cooperativas de Préstamos y Ahorros.

A mediados de la década de 1930, la Argentina inició el llamado proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, impulsada en sus primeros años por la escasez de divisas, a partir de la disminución dramática de la capacidad importadora debido a la caída de los ingresos de divisas por exportaciones, cuyos precios se habían desplomado en el contexto de la Gran Depresión¹⁸.

La persistencia de las restricciones del comercio exterior y las necesidades de la defensa nacional mantuvieron el incentivo de la industrialización durante la Segunda Guerra Mundial, aunque con grandes limitaciones por la carencia de bienes de capital e insumos importados. Tras la conflagración, la industrialización fue incorporada como política explícita de todos los gobiernos, con variaciones en cuanto a las ramas industriales promovidas, el tratamiento del capital extranjero, los instrumentos aplicados, y otras cuestiones que, a pesar de sus divergencias, mantuvieron la centralidad de la industria manufacturera como condición indispensable del desarrollo y del empleo. Esta política se mantuvo constante hasta el golpe de las Fuerzas Armadas en 1976, que a través del terrorismo de Estado impuso el modelo de acumulación rentístico-financiero, basado en el sobreendeudamiento, la desindustrialización y la distribución regresiva del ingreso.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial favoreció el crecimiento de las exportaciones a países vecinos, como Brasil y Chile, de rubros tradicionales y también de productos industriales. En este contexto el BNA apoyó, en 1944, con un préstamo de 100 millones de pesos, la creación del Banco de Crédito Industrial Argentino, entidad encargada principalmente del financiamiento de inversiones y capital de trabajo de la industria¹⁹.

17. La Junta Reguladora de Granos fue absorbida por el IAPI en 1946, organismo disuelto en 1956. En 1963 fue reorganizada como Junta Nacional de Granos, hasta su cierre, dispuesto en 1991, por el Decreto 2284/91, que eliminó casi la totalidad de los organismos reguladores de las actividades agropecuarias. En cambio, la Commodity Credit Corporation, corporación estatal de Estados Unidos de América, continúa sus actividades de apoyo financiero al sector agrícola.

18. Por ejemplo, el precio de la tonelada de trigo duro pasó de un promedio de 9,35 pesos por quintal en 1929 a 5,13 en 1931 y 5,06 en 1933 (datos de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires).

19. El Banco de Crédito Industrial Argentino, a principios de la década de 1970, fue redenido como Banco Nacional de Desarrollo, y liquidado en 1993. El BNA fue designado liquidador de esta entidad. Para una historia del BCIA/BANADE, ver Marcelo Rougier, “La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina”, en Marcelo Rougier (comp.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras de la industrialización en la región*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011, pp. 55-109.

En 1946 la estructura de las instituciones económicas nacionales, entre ellas, la banca, se modificó profundamente. El Banco Central, fundado como entidad de capital mixto con participación de bancos nacionales y extranjeros y del Estado, fue nacionalizado y declarado entidad pública, y los depósitos bancarios se centralizaron, en el marco de las políticas nacionalistas desarrolladas durante la presidencia de Juan Domingo Perón.

Las funciones más importantes asignadas al BNA consistieron en participar en la financiación de los institutos de comercialización de materia prima y de los artículos de consumo de origen agrícola-ganadero, propulsar la producción primaria del suelo y la actividad del productor rural, y ampliar la obra de colonización.

En este sentido, el Banco ya se había incorporado al Consejo Agrario Nacional, constituido en 1941 para intensificar la colonización de la tierra rural (Ley 12636). Finalmente, en 1946 las funciones del Consejo se transfirieron a la Gerencia de Crédito Agrario del BNA²⁰. En 1947 el Banco creó el Fondo Especial de Colonización que permitió ampliar las disponibilidades originalmente establecidas.

De acuerdo a la reforma constitucional de 1949, “el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social”²¹. En aplicación de este criterio, el concepto de “gestión bancaria” fue sustituido en 1950 por el de “empleo del medio bancario para una finalidad económica que, mediata o inmediatamente, redunde en beneficio del ente colectivo”. Esta orientación condujo al Banco a reducir las tasas de interés en las operaciones de crédito agropecuario, financiar totalmente la compra de maquinarias e implementos agrícolas, la intensificación o iniciación de explotaciones agropecuarias, nuevos créditos para destinos como lucha contra las plagas, construcción de canales, acequias y tomas de agua para uso de particulares y de represas de tipo económico para riego y uso ganadero, además de la defensa de la riqueza forestal.

La crisis de 1951/52 condujo a fortalecer las políticas oficiales hacia el sector agropecuario, que incrementó su participación en el crédito para todos los destinos. Las actividades rurales, especialmente las granjas y cooperativas, recibieron un fuerte impulso de fomento y capacitación a través de la Gerencia Departamental de Cooperativas, creada en el BNA.

La reforma financiera de 1957, realizada por el gobierno de facto, incluyó la sanción de una nueva Carta Orgánica del BNA, que, entre otras cosas, le acordaba autarquía presupuestaria (Decreto Ley 13219), la que fue dejada sin efecto por la Ley 14794 de 1959. Asimismo, la acción del BNA se amplió a las actividades comerciales e industriales, además de agropecuarias. En 1958, por primera vez, los préstamos a la industria, el comercio y los servicios superaron, en conjunto, a los otorgados al sector agropecuario (11,4 y 9,9 mil millones de pesos, respectivamente, datos al 31 de diciembre)²². Debe

20. El BNA mantuvo las funciones del Consejo Agrario Nacional hasta 1958, cuando aquel fue recreado, hasta su liquidación definitiva en 1980. Ver “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II)”, Carlos Alberto León y Carlos Alberto Rossi, Realidad Económica 198, Buenos Aires, 2006.

21. Art. 39 de la Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente el 1 de mayo de 1853, reformada en 1860, 1866, 1898 y 1949. Ver Sampay, Arturo, La Constitución Argentina de 1949, Obras Selectas, comp. Eugenio Gómez de Mier, Docencia, Bs. As., 2011.

22. BNA, El Banco de la Nación Argentina en su 75 Aniversario, Buenos Aires, 1970, p. 355.

tenerse en cuenta, para comprender este cambio de la estructura de préstamos, que el BNA tomó a su cargo cartera de préstamos a corto plazo del Banco Industrial. Esta entidad estatal, a su vez, fue convertida en un banco financiador de inversiones de largo plazo, mientras que los préstamos a corto plazo de la industria se fueron transfiriendo a los demás bancos comerciales, incluyendo el BNA.

El BNA intensificó sus operaciones con bancos extranjeros, como el Eximbank de Estados Unidos, y entidades financieras multilaterales, como el Banco Mundial (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en 1959. Por ejemplo, el BNA otorgó aval para las operaciones de financiamiento del Eximbank para importar maquinaria estadounidense con destino al reequipamiento vial, que contribuyó al desarrollo de la industria automotriz en la Argentina.

Asimismo, en 1963 el gobierno puso en marcha un programa de tecnificación agropecuaria en el que el BID y el BNA financiaban en partes iguales el 60% de los préstamos, y el 40% quedaba a cargo de los productores que contraían los créditos. Otros programas relevantes para el sector agropecuario fueron los préstamos con destino a electrificación rural, para construcción de silos en chacra y elevadores de campaña, y para implantación de pasturas. El Plan Balcarce de desarrollo ganadero, que consistía en un programa de crédito subsidiado con plan técnico incluido (pasturas, manejo y sanidad animal) fue uno de los principales programas lanzados a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, cofinanciados entre el BNA, el Banco Mundial y el BID, para el sector agropecuario.

En 1973-75, en el marco de la nacionalización de los depósitos bancarios y de la atribución de un sentido social al crédito, como servicio público, y no solo de negocios, se crearon en el BNA directorios regionales (Ley 20521), con el objetivo de fomentar las actividades económicas en las distintas regiones del país, esta reforma fue derogada por la dictadura militar en la Carta Orgánica del BNA de julio de 1976.

A mediados de la década de 1970 una nueva crisis comenzó a cernirse sobre la economía mundial; sus señales iniciales de mayor relieve fueron la devaluación del dólar estadounidense y el shock petrolero, ambos en 1973²³. Los países latinoamericanos, gobernados en su mayoría por dictaduras militares, contrajeron grandes deudas externas, alentados por los organismos financieros internacionales, y así absorbieron el exceso de liquidez mundial de aquellos años, a costa de hipotecar su futuro, atándose a los bancos acreedores y a la vigilancia y subordinación al FMI.

El gobierno de la dictadura de 1976-1983 marcó un quiebre económico, político y social en la Argentina. Entre sus graves consecuencias se cuenta el crecimiento exorbitante de la deuda externa pública, a través de diversos mecanismos, hasta su default en 1982²⁴. Y, como fue probado a través de un largo proceso judicial, aproximadamente el 90% de los recursos externos provenientes del endeudamiento de las empresas (privadas y estatales)

²³. Para las crisis mundiales de las décadas de 1930, 1970, y la de la Gran Recesión, ver Rapoport, Mario y Noemí Brenta, *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.

²⁴. La deuda pública externa creció de 5 mil millones de dólares en diciembre de 1975 a 43 mil millones en diciembre de 1983.

y del gobierno, se transfirieron al exterior en operaciones financieras especulativas²⁵, y no fueron aplicados al incremento de la inversión u otros usos productivos.

Pese a estas políticas, el BNA cofinanció con el BID y otras entidades bancarias, préstamos para la construcción de silos y elevadores, tecnificación agrícola, electrificación y equipamiento agropecuario. Estos programas continuaron durante las décadas siguientes, con características específicas (ver capítulo 4). Asimismo, la filial Nueva York del Banco Nación organizó operaciones de préstamos de pools de bancos estadounidenses y europeos a empresas estatales argentinas, para el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo, Somisa y Aerolíneas Argentinas, entre otros.

La reforma financiera de 1977 estableció el fin de la nacionalización de los depósitos, su descentralización, la liberación de las tasas de interés y del número de entidades bancarias y filiales, con limitaciones a la participación del Estado; y un marco para el sistema financiero basado en los principios de universalización de la banca, en desmedro de la especialización de la captación de depósitos y otorgamiento de crédito para distintos fines y plazos²⁶. Esto significa, en esencia, que cada entidad podía elegir cualquier plazo y tipo de operación activa, sin importar cuál fuera el plazo y tipo de depósito captado, con graves consecuencias sobre la estabilidad del sistema²⁷. La Carta Orgánica del BNA también fue modificada de acuerdo a estos lineamientos.

El problema del sobreendeudamiento soberano, su servicio y refinanciación, la hipertrofia financiera y la prescindencia del Estado en defensa del interés público, condicionaron la economía argentina durante las dos décadas siguientes. Bajo la supervisión permanente del FMI, el país implementó en profundidad las reformas estructurales de reducción del Estado, privatizaciones, desregulaciones, flexibilización laboral, apertura comercial y financiera con tipo de cambio fijo y política monetaria pasiva, desentendimiento del Banco Central respecto del crecimiento económico. Este tipo de políticas aumentó el endeudamiento público y privado en los mercados internacionales de capitales, a pesar de las crecientes dificultades para afrontar los servicios de la deuda al tiempo que el mercado interno se contraía por la pobreza y el desempleo generados por las políticas de austeridad permanente.

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”²⁸, creado en 1995, 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. Este fondo contaba con la garantía de

25. Fo. 88 de la Causa N° 14.467, caratulada “Olmos, Alejandro s/denuncia”- Expte N° 7723/98, que tramitó por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la Capital Federal, Secretaría N° 4. A ella se agregaron otras acciones, relativas al endeudamiento externo en general, al endeudamiento externo de YPF SE, y a avales caídos otorgados por el Tesoro Nacional. El proceso judicial duró dieciocho años (1982-2000), y la sentencia decretó el sobreseimiento definitivo en la causa, en virtud de operar la prescripción de la acción penal, pese a las abundantes evidencias aportadas de que la deuda externa argentina se contrajo para beneficiar a unos pocos actores privados nacionales y extranjeros, lesionando seriamente los intereses argentinos.

26. Para un análisis de la regulación bancaria en Argentina, ver Guillermo Wierzba y Rodrigo López, “La regulación de la Banca en Argentina (1810-2010). Debates, lecciones y propuestas”, CEFIDAR, Doc. de Trabajo N° 37, Bs. As., junio de 2011.

27. La configuración del sistema financiero llevó a la crisis bancaria de 1980, iniciada por la quiebra del banco privado más importante en ese momento por volumen de depósitos, a la que siguió la intervención y liquidación o absorción de una docena de entidades. Ver Crisis bancarias y corrupción, de Roberto Quintela, Dunken, Buenos Aires, 2005.

28. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial fue creado en 1995, con activos de hasta 2250 millones de dólares, integrados con préstamos del Banco Mundial y del BID, y se aplicó a capitalizar, reestructurar y privatizar los bancos provinciales, conservando su carácter de agentes financieros de las respectivas provincias. 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.

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

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 1998²⁹. Sin embargo, el proyecto de privatizar la herramienta financiera más importante de la Nación despertó una fuerte oposición en múltiples actores sociales y políticos, y fue rechazado en el Congreso Nacional.

Por el contrario, ratificando el carácter estatal del Banco, el Congreso modificó su Carta Orgánica, por Ley 25299, sancionada el 16 de agosto de 2000 y promulgada parcialmente el 4 de septiembre del mismo año. En primer lugar, el BNA recobró su autonomía, como se refleja en el párrafo agregado al art. 1º: “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 de obrar o facultades que le confiere su régimen específico”.

Asimismo, los objetivos del Banco fueron ampliados, con énfasis en las políticas de apoyo a las pymes (ver capítulo 3), como refleja el art. 3º de la CO, que dice: “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”.

En el mismo sentido, a la nueva CO se agregaron mecanismos para lograr una mayor distribución del crédito hacia las pymes, fijando topes de los montos de préstamos a otorgar por empresa (art. 3º, inc. f). También se facultó al Directorio a considerar excepciones a los montos indicados, en determinadas condiciones, con el requisito de la obtención previa de dos calificadoras de riesgo para operar en créditos de volumen relevante.

Para apoyar a las provincias, que se encontraban en graves dificultades financieras, la reforma modificó el art. 25 de la CO, referido a las garantías necesarias para que el BNA concediera créditos a la Nación, provincias o municipalidades, y a los organismos o reparticiones dependientes de ellas. Previo a la reforma de 2000, el BNA no podía conceder préstamos a aquellas, salvo que contaran con garantía especial de la Secretaría de Hacienda, que permitiera el reembolso automático del crédito, lo que dificultaba la operatoria. Esta 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, agilizando la dinámica.

29. Para aprobar la segunda revisión del acuerdo con el FMI, el gobierno se comprometió a someter al Congreso un proyecto de ley para privatizar el BNA, que fue rechazado.

La etapa neoliberal de la convertibilidad finalizó en un nuevo default de la deuda externa pública, cuyo crecimiento sostuvo el castillo de naipes erigido sobre la paridad fija del peso con el dólar a un tipo de cambio muy desalineado con los equilibrios macroeconómicos. Tras una devaluación del peso superior al trescientos por ciento³⁰, la deuda soberana pasó a representar una vez y media el PBI argentino, con graves consecuencias sobre el presente y futuro del país. La imposibilidad de atender la deuda fue declarada en diciembre de 2001, tras una recesión que llevaba más de tres años, y que se profundizó en 2002. Basta mencionar, para caracterizar la crisis, que la producción disminuyó 10% en el último trimestre de 2001, tras cuarenta meses de caída continua y 10% en 2002; el desempleo aumentó a un cuarto de la población activa, la mitad de la población total quedó sumida en la pobreza o indigencia.

El fin del estado de bienestar, el predominio de las finanzas sobre la economía real y la redistribución regresiva de los ingresos caracterizaron la macroeconomía mundial de las últimas cuatro décadas, en las que predominaron las políticas neoliberales basadas en el pensamiento neoclásico y monetarista. Sin embargo, los enfoques ortodoxos comenzaron a resquebrajarse a partir del éxito de la recuperación, crecimiento y avance económico y social desde mediados del decenio de 2000 que lograron los países latinoamericanos, azotados por las crisis durante las décadas de 1980 y 1990, gracias a la renovación de los idearios políticos y de la aplicación de ideas heterodoxas, con un papel más activo del Estado en la defensa del interés público, de la economía real, el empleo y la distribución del ingreso. Esto constituyó un choque paradigmático, en vivo contraste con el recrudescimiento de la recesión y el desempleo en los países que continuaron aplicando ajustes ortodoxos para enfrentar la crisis de la Gran Recesión.

Desde 2003 hasta 2015 las políticas económicas implementadas en Argentina marcaron un nuevo paradigma, a partir de una intervención activa del Estado en la orientación de la economía, la reindustrialización, la redistribución del ingreso y una fuerte reducción del peso de la deuda externa sobre el presupuesto público y sobre el balance de divisas. La recuperación se complementó con un crecimiento acelerado y sostenido. Sin embargo, en 2009 el crecimiento comenzó a ser afectado por el impacto de la Gran Recesión mundial. La crisis económica de alcance internacional se inició en 2007, a partir del estallido de las hipotecas subprime en Estados Unidos, y se expandió rápidamente a los países avanzados, debido a su fuerte interconexión productiva y financiera. Los países periféricos tardaron un poco más en experimentar las consecuencias de la crisis, pero esta se profundizó desde la quiebra de Lehman Brothers en agosto de 2008, una de las cuatro bancas de inversión más grandes del mundo en aquel momento. En 2009 la ola recesiva golpeaba a todos los países y regiones, y llegó también a la Argentina.

Sin embargo, las políticas monetarias y fiscales contracíclicas propiciadas por el Estado Nacional lograron mantener en marcha la producción en la mayoría de los sectores de actividad, y morigerar la caída de los ingresos reales de la población. A estos efectos, la reforma del art. 3 de la CO (Ley 26585, BO 4/1/2010) facultó al Banco a administrar los fondos de jubilaciones y pensiones y a ejercer la actividad aseguradora. El rol anticíclico del BNA fue

30. Se define al tipo de cambio como el precio de una unidad de moneda externa (dólar) denominado en unidades de moneda doméstica (pesos por dólar). En 2002, entre el 5 de enero y el 21 de mayo el tipo de cambio pasó de 1 a 3,6 pesos por dólar.

trascendental ya que direccionó su financiamiento al fomento de la inversión productiva, proyectos de generación de empleo, y a la implementación de diversos mecanismos para apoyar la producción y la demanda.

Entre 2016 y 2019, el retorno a las políticas económicas neoliberales dejó el saldo de una grave crisis económica y social. El producto bruto, la inversión y el consumo cayeron 4%, 15% y 6%, respectivamente, entre esos años. La inflación pasó del 28% anual en 2015³¹ al 52% en 2019. En este escenario, la pobreza, que alcanzaba al 30% de la población a fin de 2015, subió al 39,8% a diciembre de 2019.

El déficit de la cuenta corriente del balance de pagos alcanzó al 4,8% del PIB en 2017 y 5,2% en 2018 (datos de Banco Mundial); y la formación de activos externos (“fuga de capitales”), alcanzó los 86.200 mil millones de dólares³².

La deuda externa alcanzó montos y plazos desproporcionados para la capacidad de pagos del país. El FMI se convirtió en el principal acreedor de Argentina al aprobar en 2018 el mayor stand by de su historia, solicitado por el gobierno de Cambiemos y acordado bajo la influencia política del poder ejecutivo estadounidense, interesado en la continuidad de las políticas neoliberales. En solo trece meses el FMI entregó al gobierno 44.500 millones de dólares, que fueron aplicados a atender deuda con el sector privado y a financiar la salida de capitales³³, y se estableció un cronograma de repago del stand by de cumplimiento imposible, que implicaba reembolsar ese enorme monto en menos de tres años.

La deuda pública bruta en diciembre de 2019 alcanzaba al 89% del PIB, con 68% de los vencimientos en 2020-2023 en moneda extranjera. Estas cifras duplicaban las de 2015, cuando la deuda pública era del 44% del PIB en el tercer trimestre, y el 64% de los vencimientos de capital en el siguiente cuatrienio se denominaban en pesos, es decir, se trataba de cifras manejables, adecuadas a la capacidad de pago del país. La gravedad de la deuda era tal que el ministro de hacienda saliente en 2019 sostenía en el balance de su gestión, que el gobierno siguiente debía reestructurarla. Y la evaluación ex post del equipo del FMI respecto del stand by de 2018 afirmaba que el organismo se equivocó al omitir recomendar una reestructuración más temprana de la deuda y medidas de control de capitales para reducir su salida (fuga).

Durante el período 2016-2019, el BNA sufrió un proceso de descapitalización y empequeñecimiento. Su rentabilidad se deterioró, medida a través de cualquiera de sus indicadores, principalmente debido al deterioro del margen financiero y del aumento de la morosidad³⁴. También la solvencia y la liquidez del Banco se vieron muy afectadas, así como su participación en el total del sistema financiero (ver capítulo 2).

31. La cifra de la inflación de 2015 se tomó del Balance de gestión 2016-2019, Ministerio de Hacienda, 2019, p. 4.

32. BCRA, Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, marzo de 2020. Disponible en <http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos-%20externo-%202015-2019.pdf>

33. Ver IMF, Argentina. Ex post evaluation of exceptional access under the 2018 stand-by arrangement, IMF Country Report N° 21/279, diciembre de 2021.

34. La rentabilidad en moneda constante cayó a la mitad entre 2015 y 2019 (\$ 19.993 millones y \$ 9.846 millones de resultado, respectivamente). La rentabilidad sobre los activos (ROA) era 5,2% a diciembre de 2015 y 0,8% al cierre de 2019; mientras que la rentabilidad sobre el capital (ROE) cayó de 43,5% a 8,4% en las fechas indicadas. BNA, Memoria y Balance 2019, p. 11.

Por otra parte, los elevados aportes realizados por el Banco al Tesoro Nacional, establecidos por la ley de Presupuesto, –20.000 millones de pesos en 2018 y 15.000 millones de pesos en 2019– contribuyeron a descapitalizar al Banco.

El proceso de achicamiento también se expresó en la desarticulación del Grupo Nación, referida más abajo; y en el cierre de sucursales del Banco en el exterior (ver capítulo 2). Asimismo, en apenas dos años se operaron cinco cambios organizacionales de la estructura, que incluyeron un oneroso programa de retiro voluntario, e implicó el reemplazo de la mayor parte de los funcionarios de la alta gerencia. Ello generó problemas de funcionamiento en ciertas áreas y un costo relevante para el Banco³⁵. Todo esto, sumado a las irregularidades normativas que se detectaron, motivaron una auditoría interna para analizar la cuestión planteada.

La concentración del crédito corporativo constituyó otra característica del período 2016-2019, que se tratará en el capítulo siguiente. Sin embargo, se menciona aquí debido a sus vínculos con la descapitalización y reducción del Banco. Porque no solamente el crédito se concentró en un grupo de pocas empresas, elevando el riesgo de la entidad, sino también en determinadas líneas, en particular, las de prefinanciación de exportaciones, que dan cuenta en buena medida de la situación de morosidad referida más arriba. Las irregularidades del crédito de prefinanciación de exportaciones al grupo empresario Vicentin SAIC, en cuyo concurso el Banco es su principal acreedor, constituyen una muestra del menoscabo infligido al BNA.

El gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019 caracterizó como tierra arrasada a la situación económica y social heredada. Y se enfocó en la recuperación de la economía real y del empleo, y en la reestructuración sustentable de la deuda pública, incluyendo el stand by del FMI. El poder ejecutivo envió prontamente al Congreso la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, aprobada rápidamente. Ella buscaba establecer instrumentos para reactivar la economía a través de un impulso de la demanda, que movilizaran la capacidad ociosa, que alcanzaba al 40% de la industria manufacturera; y restaurar la consistencia macroeconómica, externa y fiscal. Para ello era necesario alargar el perfil de vencimientos de la enorme deuda contraída en la gestión anterior, disminuir el pago de los intereses de la deuda, y aumentar la recaudación por la expansión de la actividad económica y el freno de la reforma tributaria regresiva de la gestión anterior. Asimismo, el gobierno lanzó el programa Argentina contra el Hambre, que incluía una tarjeta social, Alimentar, emitida y gestionada por el BNA.

La nueva gestión del Banco emprendió la recuperación y revitalización de la entidad, y para ello definió tres ejes principales. El primero, la asistencia financiera de los sectores relegados en el período anterior, en especial, pymes e individuos. El segundo eje fue la modernización y actualización tecnológica. Y el tercero, la inclusión financiera. Estos objetivos se han cumplido exitosamente, a pesar de la irrupción de la pandemia del coronavirus, que, de hecho, obligó a acelerar su implementación.

35. BNA, MyB 2019, p. 13.

En efecto, apenas transcurridos tres meses desde la asunción del nuevo gobierno, la pandemia del COVID-19, declarada por la OMS desde marzo de 2020, llevó a las autoridades nacionales a disponer un conjunto de medidas para controlar el avance del virus, evitar la saturación del sistema de salud, y al mismo tiempo, paliar los efectos de la pandemia sobre la producción, el empleo y los ingresos. Todo esto, mientras renegociaba la deuda con los acreedores privados³⁶.

La actividad económica sufrió intensamente las consecuencias de la pandemia, los sectores más vulnerables de la población y las empresas recibieron el apoyo del gobierno nacional a través de medidas fiscales, financieras y regulatorias. El BNA cumplió un rol fundamental para concretar las transferencias sociales y sostener el entramado productivo en el contexto de la pandemia, como se verá en el capítulo 5.

Hoy, el Banco de la Nación Argentina ha recuperado la totalidad de la pérdida patrimonial registrada durante la gestión anterior. Las pymes volvieron a ser el principal beneficiario del crédito del Banco, que recuperó su liderazgo en el financiamiento de este sector. La actualización y modernización tecnológica, que debió acelerarse por las necesidades de la pandemia, dinamizó el funcionamiento de la entidad y le devolvió la competitividad que estaba perdiendo frente a los bancos más avanzados. El BNA actualmente no solo preside el directorio del consorcio de bancos que integran la plataforma de pago digital MODO, sino que ocupa el primer lugar en usuarios, transacciones y montos operados.

Debe destacarse también la creación en 2020 de la Gerencia de Género, Diversidad y Derechos Humanos, y las políticas impulsadas en estas temáticas. Ellas incluyen capacitaciones y estudios, inclusión laboral del colectivo trans, lactarios y líneas de financiamiento para empresas dirigidas por mujeres.

A partir del tercer trimestre de 2020 la economía comenzó a recuperarse, el crecimiento del producto en 2021 se estima en un 10%. Pero a pesar de los avances de la vacunación y del desarrollo de tratamientos para disminuir los casos graves y las muertes, el panorama mundial y nacional todavía es incierto, por el surgimiento de nuevos brotes en países donde parecía controlado y de las mutaciones del virus. En este contexto, el BNA es uno de los pilares de la recuperación y consolidación del crecimiento económico que Argentina necesita para superar el sobreendeudamiento y para resurgir de la pospandemia como un país más justo, próspero y sustentable.

Los capítulos 2 a 5 de este libro tratan sobre diversos aspectos del BNA en el período comprendido entre 1991 y 2020, su participación en el sistema financiero argentino, la evolución de sus principales indicadores; el apoyo del BNA a las pymes, al sector agropecuario y a diversas actividades productivas y segmentos de población; y su papel en la implementación de las políticas anticíclicas de la Argentina frente a la Gran Recesión y a la pandemia del coronavirus.

³⁶. En 2020 el gobierno logró cerrar el acuerdo con los acreedores privados de reestructuración de la deuda pública en moneda extranjera bajo legislación extranjera y nacional.

El Grupo Nación

Los negocios financieros de diversa naturaleza, como bancos, seguros, intermediación de valores y otros, han tendido a integrarse en las últimas dos décadas, dando nacimiento a un nuevo tipo de conglomerado de empresas vinculadas, nucleadas alrededor de una entidad madre, que, aprovechando las economías de escala y la sinergia, multiplica su capacidad de cumplir múltiples actividades y funciones.

En la Argentina, el BNA constituye un actor líder de esta tendencia mundial a la conformación de 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 económica³⁷.

Debe mencionarse que entre 2016 y 2019 la capacidad operativa del Banco fue afectada, a partir del traspaso de tres de sus empresas al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Ellas fueron Nación Fideicomisos SA, Nación Leasing SA y Nación Factoring SA Su desgranamiento del Grupo Nación desarticuló áreas de negocios operativas en las que el Banco había invertido capital humano y gerenciamiento especializado, y debilitó la sinergia generada al interior del conglomerado.

A continuación, se presentan brevemente las empresas del Grupo Nación.

Nación Bursátil Sociedad de Bolsa SA

Esta empresa es un agente de liquidación, compensación y negociación integral, registrado en la Comisión Nacional de Valores. Realiza operaciones bursátiles en el mercado de capitales argentino, a la vez que transmite oportunidades de inversión y posibles alternativas inversoras a sus clientes —organizaciones y personas físicas— a quienes brinda un servicio veloz y profesional, respaldado en la solidez del Banco.

Creada en 1996 con el propósito de integrarse en forma directa y activa en el mercado de capitales, esta sociedad ofrece ventajas a los clientes institucionales del Banco y a las nuevas empresas y/o comitentes que se suman a su cartera.

A fin de facilitar y agilizar las operaciones bursátiles, las principales sucursales del Banco están vinculadas con Nación Bursátil, poniendo las inversiones en el mercado de capitales al alcance de un amplio público.

³⁷. Golla, Jorge y Lorena Fernández, “Dimensión de los conglomerados financieros: el caso argentino”, CEFIDAR, Documento de Trabajo Nº 10, Buenos Aires, 2006. Ver también “Dimensión de los conglomerados financieros: el caso argentino II”, de Romina Kupellian y María Sol Rivas, CEFIDAR, Documento de Trabajo Nº 41, Buenos Aires, 2011.

Pellegrini SA, Gerente de Fondos Comunes de Inversión

Los fondos comunes de inversión presentan a los inversores la posibilidad de participar en una cartera integrada por diversos activos bajo la administración de profesionales de amplia experiencia, quienes se encargan de buscar las mejores alternativas de inversión según el objetivo de cada fondo.

Pellegrini SA administra un menú de fondos de renta fija, variable, mixta y de otras modalidades, de corto y largo plazo, integrados por diversas combinaciones de activos, como plazos fijos, acciones, títulos públicos y otros instrumentos. Asimismo, desarrolla de manera permanente nuevos productos a fin de satisfacer las exigencias de alternativas para los inversionistas, y de acompañar las políticas públicas en el marco de la nueva Ley de Mercado de Capitales, creando productos con la intención de dirigir la inversión al sector productivo.

Esta sociedad fue creada en 1994 e inició sus actividades en 1996, y por el volumen del patrimonio administrado ocupa el primer puesto en el ranking del sector³⁸.

Nación Seguros SA

Esta empresa ofrece distintos tipos de seguros para organizaciones y personas físicas. Entre ellos se destacan los ramos de automotores, el combinado familiar, hogar, embarcaciones de placer y robo en cajeros.

Nación Seguros también brinda cobertura especializada, como los de aeronavegación, caución, incendio, seguros técnicos, flotas de automotores, transporte, seguros agrícolas y cascos comerciales de navegación.

Asimismo, la compañía cuenta con otros productos de seguros para organizaciones, como el de vida colectivo, vida obligatorio y optativo, sepelio, todo riesgo operativo, retiro colectivo, seguro ambiental, integral de comercio, accidentes personales, y otros específicos, como los de construcción y montaje.

Nación Seguros fue creada en 1994, solo para operar con seguros de vida, y la reforma de la Carta Orgánica del Banco en el año 2000 lo autorizó a actuar en los seguros generales. A medida que su actividad se fue desarrollando, surgieron distintas necesidades de cobertura, especialmente desde el Banco de la Nación Argentina, para sus cajas de ahorro, cuentas corrientes y tarjetas de crédito, además de las distintas líneas de créditos hipotecarios y personales.

La empresa es una de las más importantes del mercado, con el 4% del monto de producción³⁹.

³⁸. Acta de Directorio N° 433, del 27 de febrero de 2014, p. 3.

³⁹. Este dato corresponde a las primas emitidas más recargos, netas de anulaciones, a diciembre de 2014. Fuente: Superintendencia de Seguros de la Nación, Estructura de las Carteras por Ramos. El concepto de prima alude al precio del seguro.

Nación Seguros de Retiro SA

En el seguro de retiro el asegurado entrega al asegurador un capital, usualmente pagado durante su vida laboral, a cambio de que, si el asegurado sobrevive luego de su retiro, recibirá de aquel el pago periódico de una renta vitalicia. El seguro de retiro contempla también el rescate de los montos ahorrados, en ciertas condiciones, de este modo el asegurado puede constituir un fondo para concretar un proyecto, complementar su futura jubilación, proteger a su familia o cubrir imprevistos.

Esta empresa garantiza una rentabilidad mínima del 4% a los asegurados, permite realizar aportes adicionales a los pactados en cualquier momento; asimismo los montos acumulados quedan disponibles para su rescate anticipado, si el asegurado lo solicita; y estos fondos gozan de la ventaja de constituir bienes inembargables.

Creada en 1994, Nación Seguros de Retiro lidera el ramo de rentas previsionales y de riesgos del trabajo, ocupa el segundo lugar en el ramo del retiro colectivo, y el quinto en el del retiro individual.

Nación Reaseguros SA

Esta empresa ofrece servicios y capacidades de reaseguro en todos los ramos.

El reaseguro es un instrumento técnico que permite a las empresas de seguros transferir riesgo y poder asumir los compromisos con solvencia, así como brindar a los asegurados mayor certeza sobre la viabilidad económica de las coberturas efectuadas.

A partir de 2011 se estableció un nuevo marco regulatorio para los reaseguros, que tiene entre sus objetivos fundamentales impedir ciertas maniobras irregulares que se desarrollaban al amparo del régimen anterior, favorecer que empresas nacionales, con la debida capacidad técnica, económica y financiera, aumenten su participación en el mercado de reaseguros local y fortalecer la integración y armonización de los mercados de seguros y reaseguros de los países del Mercosur⁴⁰.

En este contexto, Nación Reaseguros SA fue creada en 2011 con el objeto exclusivo de realizar operaciones de reaseguro en la Argentina. La empresa ocupa el sexto lugar en el ranking de entidades autorizadas para operar en reaseguros en el país, con una participación del 7,06%⁴¹ del mercado en 2020.

⁴⁰. Indicadores del Mercado Asegurador, Superintendencia de Seguros de la Nación, diciembre de 2020.

⁴¹. Este porcentaje corresponde al total de primas emitidas en 2020, según datos de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Nación Servicios SA

Nación Servicios es la empresa del Grupo Banco Nación especializada en brindar soluciones tecnológicas y comerciales para medios de pago.

Creada en 1988 con el objetivo de desarrollar sistemas integrales de computación, tiene más de 1150 colaboradores y cumple todas las exigencias del mercado bancario y financiero actual para ofrecer soluciones innovadoras y de calidad.

Sus servicios incluyen la personalización de tarjetas en planta propia, la comercialización de productos retail y corporativos, el procesamiento en plataformas tecnológicas propias y la atención de posventa, con centros de contacto propios para atención personalizada y automática de usuarios y comercios.

Nación Servicios es una empresa de vanguardia con un alto nivel de competitividad en el mercado. Las tarjetas Mastercard, AgroNación y PymeNación, Nativa, Maestro, Cirrus se cuentan asimismo entre los desarrollos tecnológicos y comerciales más exitosos de Nación Servicios. También lidera el desarrollo de tarjetas sociales.

Este historial la acredita como la empresa líder en su tipo en la Argentina, y a nivel mundial en algunos segmentos, como el del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE).

El desarrollo, implementación, gestión, procesamiento y atención de la tarjeta SUBE para el pago de viajes en tren, colectivo y subterráneo en la República Argentina, extendido a peajes en autopistas metropolitanas, fue confiada a Nación Servicios por parte del Ministerio del Interior y Transporte, desde 2009. SUBE continúa ampliando su ámbito de acción en el interior del país, incorporando otros servicios, como el de compras y descuentos en comercios adheridos.

El diseño, implementación y desarrollo de SUBE ameritó a Nación Servicios como la ganadora del Premio Red Hat, el principal evento internacional de tecnología de código abierto a nivel mundial, que distingue las innovaciones impulsoras del futuro de la tecnología para las organizaciones de todo el mundo.

El Banco de la Nación Argentina también participa activamente en otras organizaciones relacionadas con las actividades económicas y financieras:

Fundación Empretec

Nacida en 1988, la Fundación Empretec Argentina fue la primera institución a nivel mundial del Programa Empretec, impulsado por la Organización de las Naciones Unidas. Desde entonces, fue puesto en marcha en otros 33 países, en los que brindó asistencia a más de 260.000 emprendedores, para mejorar sus posibilidades de éxito y contribuir al desarrollo de un sector productivo dinámico.

Sus socios fundadores fueron el Banco de la Nación Argentina, la Unión Industrial Argentina, la Confederación General de la Industria y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Garantizar, Sociedad de Garantía Recíproca

Garantizar SGR fue creada en 1997, con el objetivo de otorgar garantías a sus socios partícipes —pymes—, para facilitar su acceso al crédito. Asimismo, brinda asesoramiento técnico, económico y financiero a sus socios.

El Banco es el principal socio protector y accionista de Garantizar SRG, y a su vez es el banco otorgante del mayor número y monto de los préstamos respaldados por los contratos de garantía de esta compañía. A lo largo de su desarrollo, Garantizar multiplicó el impacto de sus actividades en el financiamiento de las pymes⁴², y se transformó en un actor clave de la implementación de las políticas anticíclicas en este segmento de firmas.

El BNA participa también en otras sociedades vinculadas a diversas actividades financieras, como el Mercado Abierto Electrónico, la Compensadora Electrónica, el Banco de Inversión y Comercio Exterior, Red Link, y Visa Argentina, en las que tiene participación accionaria, y desde las que contribuye a posibilitar una mayor inclusión financiera; más y mejores opciones para el ahorro nacional; velocidad, seguridad y calidad del sistema de pagos argentino; y potenciación del círculo virtuoso del ahorro, la inversión y el crecimiento.

⁴². Ver capítulo 3, dedicado a las MiPyMEs.

Las empresas del Grupo Nación

Nación Bursátil SA	Pellegrini SA Fondos Comunes de Inversión	Nación Seguros de Retiro SA
Nación Seguros SA	Nación Servicios SA	Nación Reaseguros SA

Empresas que pertenecían al Grupo Nación y fueron traspasadas al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), por decisión del Directorio del BNA, 2017

Nación Leasing SA	Nación Factoring SA	Nación Fideicomisos SA
-------------------	---------------------	------------------------

El BNA también participa en los directorios de otras compañías relacionada con la actividad financiera

Fundación Empretec	Compensadora Electrónica	Visa Argentina
Garantizar Sociedad de Garantía Recíproca	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	MODO
Mercado Abierto Electrónico	Link	

Fuente: Elaboración propia con datos de BNA, diciembre de 2020.

BNA. Sucursales, agencias y cajeros automáticos en Argentina

Localización en el exterior al 31/12/2020

Localización en el país	Sucursales plenas	Sucursales de operación específica, móviles y dependencias automatizadas	Cajeros automáticos	Terminales de autoservicio
Capital Federal	64	11	345	92
Buenos Aires	192	25	805	220
Catamarca	11	9	152	10
Córdoba	76	3	295	37
Corrientes	16	2	65	14
Chaco	19	0	63	14
Chubut	8	1	37	8
Entre Ríos	26	2	93	14
Formosa	5	1	22	2
Jujuy	5	1	28	6
La Pampa	14	0	35	4
La Rioja	12	1	27	6
Mendoza	36	17	261	41
Misiones	14	2	72	19
Neuquén	7	2	37	8
Río Negro	15	3	78	12
Salta	9	3	50	7
San Juan	6	2	33	4
San Luis	6	2	29	4
Santa Cruz	12	1	54	10
Santa Fe	67	4	211	47
Santiago del Estero	8	0	32	10
Tucumán	12	2	64	13
Tierra del Fuego	2	0	9	2
TOTAL	634	94	2897	604

Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Capítulo 2

EL BNA EN EL SISTEMA FINANCIERO DEL PAÍS EVOLUCIÓN 1991-2020

El BNA es la entidad principal del sistema financiero argentino medido por su volumen de negocios, por el alcance y diversidad de sus operaciones en el país y en el exterior, por la cantidad de clientes y su capacidad especial para desarrollar instrumentos financieros específicos en favor de la expansión de la economía argentina, del fomento de determinadas actividades, del apoyo a la población más vulnerable, sin desmedro de sus actividades como banco comercial. Todo esto diferencia y destaca al BNA entre los bancos radicados en la Argentina.

Este capítulo se dedica a comprender la inserción de esta entidad en el sistema bancario local entre 1991 y 2020, comparando sus principales indicadores y su evolución temporal.

El BNA, primera entidad del ranking de bancos

A fines de 2020 el BNA ocupaba el primer lugar en el ranking de bancos en la Argentina por sus activos, préstamos, depósitos y patrimonio neto. La diferencia de magnitud respecto de las demás entidades es considerable, ya que duplica o triplica, según el caso, los indicadores de cada uno de los bancos ubicados del segundo al quinto lugar del ranking del sistema financiero argentino.

Este liderazgo se mantuvo invariable desde 2004, como resultado de la confianza en esta institución, dado su respaldo y su capacidad operativa evidenciada durante la crisis nacional de 2001/2002, en la respuesta a la crisis internacional iniciada en 2008 y a la crisis de la pandemia del coronavirus. La sinergia entre las políticas oficiales que revalorizaron el rol de la banca pública y los equipos a cargo de la dirección y gestión del Banco, así como la colaboración del personal, concurren a reforzar la solidez y dinamismo de esta institución para afrontar los desafíos que plantea el complejo escenario internacional y la profundización del desarrollo con equidad social, necesario para la estabilidad y el crecimiento del país.

CUADRO 1

Argentina. Primeros cinco bancos, por activos, préstamos, depósitos y patrimonio neto.

Diciembre de 2020

	Activos	Préstamos	Depósitos	Patrimonio Neto
BNA	2109,4	618,4	1719,6	285,5
Entidad 2	983,2	432,9	765,2	149,3
Entidad 3	947,6	371,8	744,8	148,1
Entidad 4	922,1	261,6	485,0	102,6
Entidad 5	748,0	256,1	476,5	99,9

CUADRO 1-B

Primeros cinco bancos, por activos, préstamos, depósitos y patrimonio neto

Diciembre de 2020

	Activos	Préstamos	Depósitos	Patrimonio Neto
Entidad 1	100	100	100	100
Entidad 2	47	70	44	52
Entidad 3	45	60	43	52
Entidad 4	44	42	28	36
Entidad 5	35	41	28	35

Fuente: Elaboración propia con datos de BCRA.

A pesar de que durante la mayor parte del período analizado el BNA conservó el primer puesto por el volumen de sus activos, préstamos y depósitos, en la etapa de la convertibilidad, en particular entre 1995 y 2001, el patrimonio neto del BNA —asimilable a su responsabilidad patrimonial— fue el segundo del sistema, con un promedio de 1,8 miles de millones de pesos al cierre de cada ejercicio¹. Asimismo, en 2003 los préstamos del BNA ranquearon en segundo término, debido a la reconversión de deudas provinciales con el BNA por bonos y al reflejo de la cartera irrecuperable, tras la grave crisis nacional.

Gracias a los ajustes realizados, el BNA conservó desde esa fecha la primera posición en el ranking del sistema bancario nacional, invariablemente.

1. Para una interpretación de las normas de Basilea Plus y CAMEL, ver Wierzb, Guillermo y Jorge Golla, "La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa", CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires, 2005.

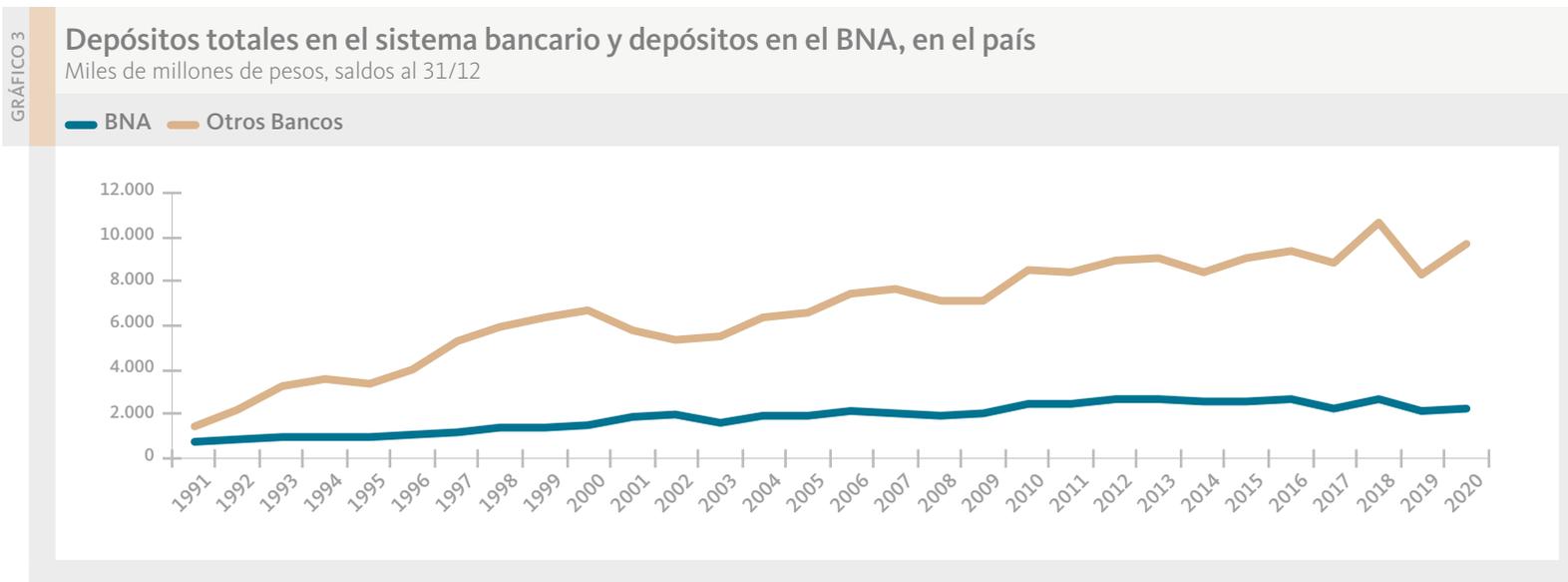
El BNA en el ranking de bancos que operan en Argentina

Año	Activos	Préstamos	Depósitos	Patrimonio Neto
2020	1	1	1	1
2019	1	1	1	1
2018	1	1	1	1
2017	1	1	1	1
2016	1	1	1	1
2015	1	1	1	1
2014	1	1	1	1
2013	1	1	1	1
2012	1	1	1	1
2011	1	1	1	1
2010	1	1	1	1
2009	1	1	1	1
2008	1	1	1	1
2007	1	1	1	1
2006	1	1	1	1
2005	1	1	1	1
2004	1	1	1	1
2003	1	2	1	1
2002	1	1	1	1
2001	1	1	1	2
2000	1	1	1	2
1999	1	1	1	2
1998	1	1	1	2
1997	1	1	1	2
1996	1	1	1	2
1995	1	1	1	2
1994	1	1	1	1
1993	1	1	1	2
1992	1	2	1	1
1991	3	3	2	1

Fuente: Elaboración propia con datos de BCRA.

Depósitos

Las preferencias del público por el BNA y la gran capacidad de la entidad para captar recursos estatales y privados se refleja en su importante volumen de depósitos, principal fuente de fondeo de esta institución. Así, a fines de 2020 los depósitos totales en el BNA en el país y en el exterior ascendían a \$1751,8 miles de millones de pesos, equivalentes a 6,48 puntos porcentuales del producto bruto interno². Los saldos en las casas del BNA localizadas en el país constituían el 97,8% de estos depósitos (1713,7 mil millones de pesos), que, a su vez, representaban el 21,3% de los depósitos bancarios totales en la Argentina.



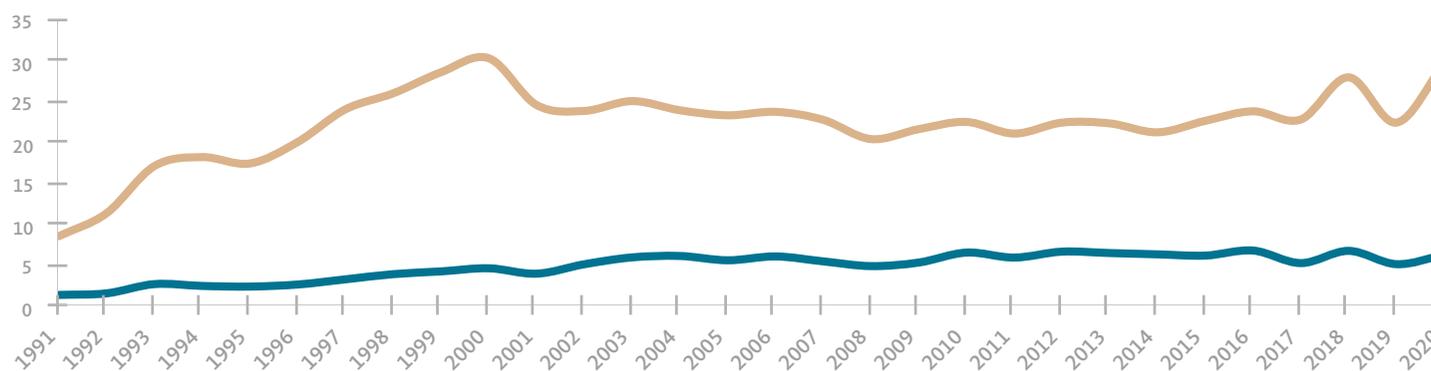
Fuente: Elaboración propia con datos de BNA y BCRA.

2. El PIB es el valor monetario de los bienes y servicios producidos en un país durante un año, netos de duplicaciones; es decir que es el valor monetario de la producción anual de un país.

Depósitos totales en el sistema bancario y depósitos en el BNA, en el país

En porcentaje del Producto Bruto Interno

— BNA — Otros Bancos



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA, BCRA e INDEC.

La evolución de los depósitos captados por el BNA debe comprenderse en el contexto del proceso de bancarización de las transacciones económicas en la Argentina, que tuvo lugar a través de tres etapas muy diferentes de configuración del sistema financiero y de marcos macroeconómicos también muy distintos.

Entre 1991 y 2001 el sistema financiero se expandió, impulsado por las políticas de liberalización, concentración, extranjerización, privatización³ y dolarización⁴, bajo el régimen de la convertibilidad, que abrieron la entrada a capitales especulativos e inflaron las burbujas cuyo estallido desencadenó la crisis de 2001-2002, tras un trienio de deflación y caída constante del producto bruto y del empleo. Los depósitos en bancos en el país crecieron del 8,8% del producto bruto interno a fines de 1991 al 27,1% en 2000. Los depósitos en pesos se multiplicaron 3,7 veces entre diciembre de 1991 y diciembre de 2000; y los depósitos en dólares se multiplicaron 7,9 veces en igual lapso. Pero durante 2001 huyeron aceleradamente hasta que el Banco Central procuró frenar su salida a principios de diciembre, facultando a las entidades a dolarizar sus

3. Ver Wierzba, Guillermo, Estela del Pino Suárez Romina Kupelian, "Liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la economía real", CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 33, 2010.

4. Ver Brenta, Noemí, "Las propuestas de dolarización en América Latina: rol del FMI, E.E.U.U. y los think tanks en los años '90", Ciclos en la historia, la economía y la sociedad 27, Buenos Aires, pp. 17-48, 2004.

operaciones activas y pasivas, e instauró la cuasi indisponibilidad de los depósitos transaccionales y de plazo fijo a través del “corralito” y el “corralón”, medidas que significaron la confiscación de los ahorros de las personas físicas y jurídicas.

Los depósitos en el BNA en el país aumentaron a un ritmo similar al de los depósitos en el total de bancos (5,6 veces y 5,5 respectivamente), entre 1991 y 2000, excepto en los años 1992, 1994 y 1996, período durante el cual se produjo la mayor concentración y extranjerización del sistema financiero argentino⁵. No es ajena al crecimiento de los depósitos en el BNA la absorción de entidades en crisis y la creciente participación que las autoridades nacionales asignaron a este Banco en diversas políticas públicas (ver capítulos 3 a 5). También debe mencionarse, para explicar la expansión de los depósitos totales y del BNA en aquellos años, la bancarización obligatoria del pago de haberes para las empresas con más de 50 empleados, las tasas de interés muy positivas, pagadas incluso sobre los depósitos de corto plazo y su combinación con un tipo de cambio fijo establecido por la Ley 23928 (Ley de Convertibilidad), que aseguraba una renta muy atractiva en divisas, aunque insostenible en el tiempo.

La crisis de 2001 afectó al BNA a través de diversos canales, pero implicó una inflexión para la evolución de los depósitos en esta entidad, ya que el público huyó hacia la calidad que representaba esta institución, en busca de solvencia, liquidez, y del respaldo estatal. Así, mientras que en 2002 los depósitos del total del sistema bancario cayeron un 10,3% en términos reales⁶ —y a pesar de que el público todavía no podía retirar sus depósitos excepto en unas pocas circunstancias—, los depósitos en el BNA crecieron un 20%, en pesos constantes (*Gráfico 5, las variaciones nominales fueron de 13% para los depósitos totales en el sistema y 51% para los depósitos en el BNA*) y la participación del BNA en los depósitos totales del sistema alcanzó al 22%, un crecimiento muy significativo teniendo en cuenta que este coeficiente promedió el 14% entre 1991 y 2001.

Durante el período siguiente, 2003-2015, los depósitos bancarios promediaron el 22,6% del PIB, es decir que el grado de bancarización en la Argentina se mantuvo, con un mínimo de 20,5% en 2008 —año de la quiebra de Lehman Brothers que generó un pánico financiero global— y una tendencia al alza en los años siguientes, que marcó un máximo de 22,7% en 2015.

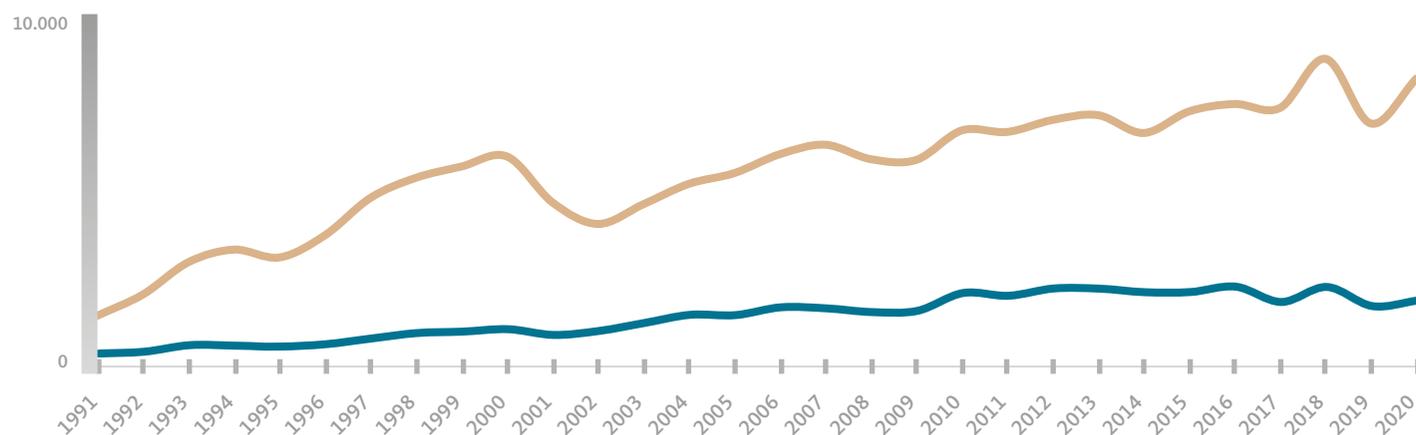
5. El número de bancos se redujo de 167 en 1991, a 120 en 1996, y a 88 en 2000; y los bancos extranjeros aumentaron su participación en los depósitos del 16% en 1991 al 35% en 2000, según datos del BCRA al 31 de diciembre de cada año. Ver también Wierzb, Pino Suárez y Kupelian, op. cit.

6. Dado que la inflación en 2002 fue significativa (30% según el índice de precios implícitos), es adecuado tomar precios constantes para apreciar el comportamiento real de los depósitos.

Argentina. Depósitos totales en el sistema bancario y depósitos en el BNA, en el país

En miles de millones de pesos constantes de 2020, saldos diciembre

— BNA — Total Bancos



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA, BCRA e INDEC.

La participación de los depósitos en el BNA creció fuertemente a partir de 2003, pasando del 21,6% del total de los depósitos bancarios en el país en 2002 a un máximo de 30,1% en 2014. En este proceso expansivo concurren varios factores. Por un lado, el sector privado, escarncido por la quiebra y hasta la huida súbita de entidades que creían respaldadas por bancos internacionales, inclinó su confianza hacia esta institución estatal, para todo tipo de operaciones. Por su parte, el BNA capitalizó y cimentó esta confianza, para profundizar su penetración comercial en el sector privado, incrementando la captación y colocación de fondos, y desarrollando nuevos productos y negocios para los distintos segmentos de clientes. La sinergia con las actividades de las distintas empresas del Grupo Nación y otras vinculadas también cuenta para explicar el aumento de los depósitos en el Banco.

Además, y no menos importante, el giro de las políticas públicas en favor de un Estado presente e inclusivo entre 2003 y 2015 fortaleció el rol del Banco como agente financiero operativo del Estado Nacional, como herramienta para la implementación de políticas de inclusión social, y como eje de los sistemas de pago de los salarios del sector público, de las jubilaciones y pensiones, y de otros sistemas de pago, como el SUBE, para el transporte público (capítulo 1). Este protagonismo del BNA contribuyó también al aumento de los depósitos del sector público no financiero, que se analiza más abajo.

Entre 2016 y 2019 la participación de los depósitos del BNA respecto del total de bancos cayó más de 4 puntos porcentuales en promedio, en relación a los cinco años previos (24,9% y 29,1%, respectivamente), acorde a la tendencia a disminuir el rol del Banco en el sistema financiero argentino, característica de las políticas neoliberales de la alianza gobernante en ese período. En 2018 los depósitos privados en pesos en el sistema financiero

crecieron fuertemente (41,5%), especialmente los depósitos a plazo fijo, que crecieron 64,4% en diciembre de 2018 comparado con el año anterior, porque comenzaron a absorber parte de los fondos provenientes del programa de desarme del stock de Lebac —aproximadamente el 60% del total se encontraba en manos del sector privado no financiero— que el BCRA llevó a cabo entre agosto y diciembre.

En 2020 los depósitos del sistema bancario y del BNA experimentaron fuertes subas, superando en términos reales a los del año anterior. Este desempeño fue apuntalado por las medidas adoptadas por el gobierno argentino en el marco de la nueva política monetaria y de la pandemia, que contribuyeron a estimular el financiamiento a empresas y familias, ampliar las alternativas de ahorro en pesos en el sistema financiero, así como preservar altos niveles de capital de las entidades mediante la suspensión de la distribución de dividendos, señaló el BCRA en su Informe sobre Bancos. El BNA tuvo un rol clave en articular y efectuar muchas de las políticas públicas para enfrentar la pandemia, que se reflejaron también en el volumen y estructura de los depósitos, acorde a las acciones para facilitar la bancarización e inclusión financiera de distintos segmentos de beneficiarios.

Examinar la composición de los depósitos ayudará a comprender la naturaleza de las operaciones involucradas en la mayor gravitación del BNA en el sistema financiero y en la economía doméstica.

Depósitos en moneda nacional y en moneda extranjera

Los depósitos en el BNA en moneda nacional a fines de 2020 conformaban el 85% de sus depósitos en el país, y el resto se denominaba en moneda extranjera (*Gráfico 6 y 7*). Estos porcentajes difieren ligeramente de la composición de los depósitos en el total de bancos del país (*Gráfico 8*), con menor participación de los denominados en moneda nacional, cercanos al 80% de los depósitos totales, y casi el 20% en moneda extranjera.

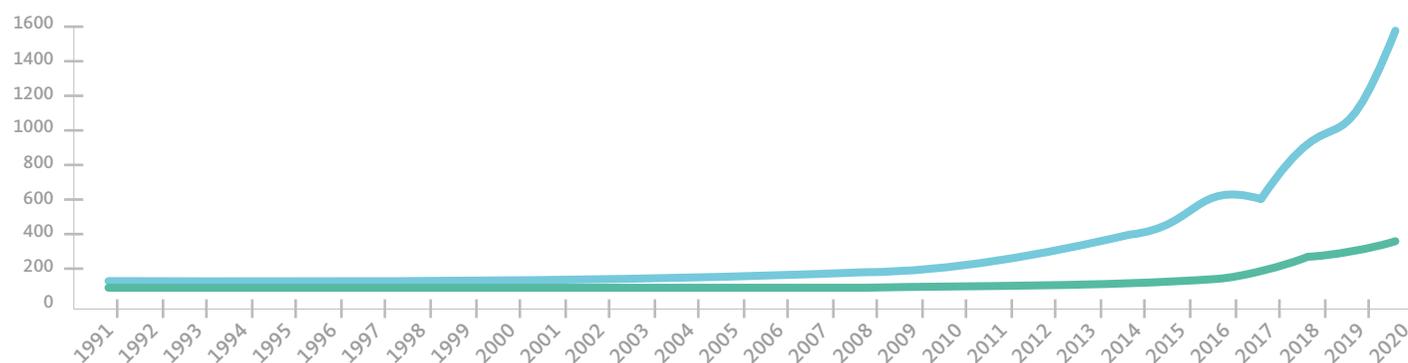
Estas proporciones guardan una fuerte diferencia con las vigentes durante el régimen de la convertibilidad y hacen a la estabilidad del sistema financiero y de la economía en su conjunto. En aquellos años, el BNA y el resto de los bancos estaban autorizados a captar depósitos en moneda nacional y extranjera, indistintamente. Si bien las tasas de interés sobre los depósitos en dólares eran algo inferiores a las de las colocaciones en pesos, el público fue aumentando sus posiciones en divisas, y entre 1994 y 2000 más de la mitad de los depósitos en el BNA estaban nominados en moneda extranjera, acorde a la tendencia del sistema financiero total.

Por un lado, desde la crisis de 1995 existía la percepción de un riesgo devaluatorio que explicaba las preferencias del público por la moneda externa; además la reforma financiera de 1995 favoreció la dolarización del sistema y los bancos tuvieron incentivos para realizar préstamos en dólares (ver más abajo). Pero cuando el público aceleró el retiro de sus depósitos, desde principios de 2001, ante la crisis inminente, fue evidente que la creación bancaria de dólares por multiplicación de los depósitos al interior del sistema era inconsistente con la capacidad del Banco Central de actuar como prestamista de última instancia.

BNA. Depósitos en moneda nacional y en moneda extranjera, en el país. 1991-2020

En miles de millones de pesos constantes de 2020, saldos a diciembre

— En moneda nacional, en el país — En moneda extranjera, en el país



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

En economías unimonetarias, frente a la salida súbita de depósitos, los bancos centrales pueden realizar préstamos (redescuentos) a los bancos comerciales emitiendo moneda en la cantidad requerida para evitar un cierre masivo de entidades que, aun gozando de buenos indicadores, podrían caer bajo el estrés de una coyuntura transitoria negativa. Pero los bancos centrales no pueden emitir moneda de otro país (dólares) para frenar la salida de depósitos denominados en divisas. Por eso, el 3 de diciembre de 2001, el Banco Central facultó a los bancos a transformar en dólares las operaciones activas y pasivas denominadas en pesos a fin de frenar la salida de depósitos, tratando de asegurar al público que no sufriría pérdidas por una futura devaluación. Esto explica que al cierre del ejercicio de 2001 el 72% de los depósitos del BNA en el país y el 70% de los del total de bancos estaban nominados en dólares. 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 otro banco disponía de dólares suficientes para enfrentar un retiro masivo de depósitos, y el Banco Central tampoco podía crearlos. Frente a este desfasaje, las autoridades optaron por pesificar los depósitos y los préstamos⁷.

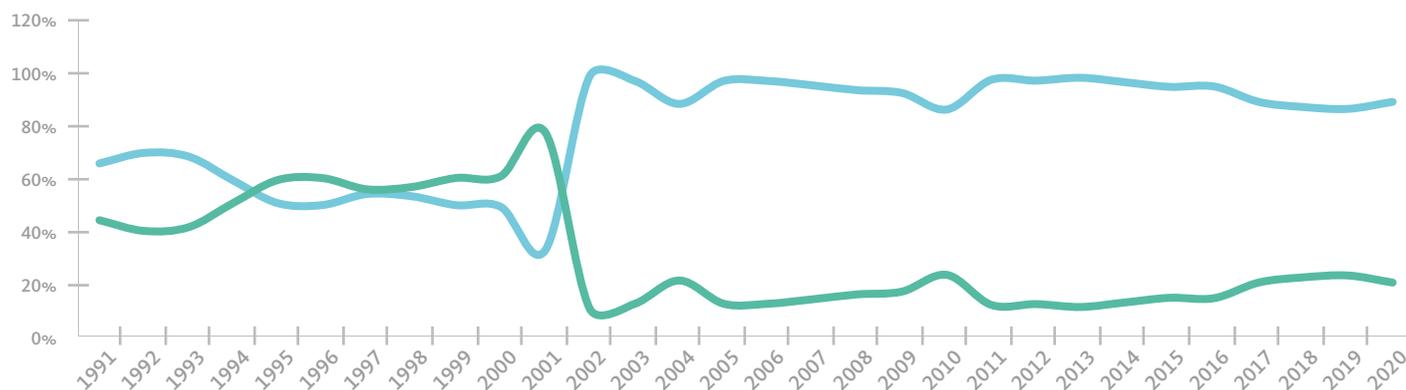
7. La conversión a moneda nacional (pesificación) de los depósitos y préstamos (Decreto 214/02 y su reglamentario 320/02) se realizó a tipos de cambio asimétricos, que generaron pérdidas para las entidades y obligaciones para el BCRA de compensar a los bancos por estos quebrantos. Ver BCRA, Boletín Monetario y Financiero, Edición Anual 2002.

GRÁFICO 7

BNA. Depósitos en el país en pesos y en moneda extranjera. 1991-2020

En porcentajes. Saldos al 31/12

— En pesos — En moneda extranjera



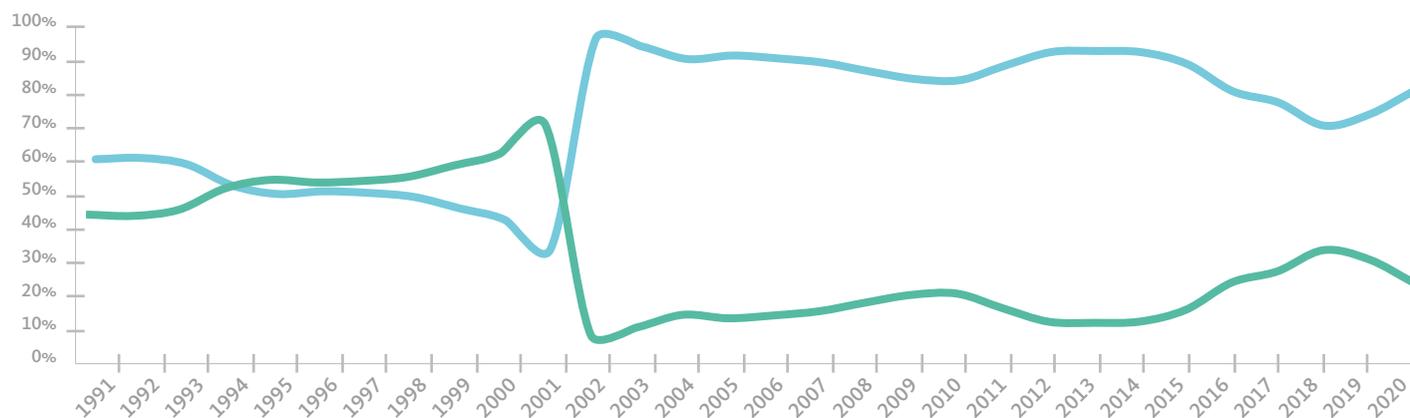
Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

GRÁFICO 8

Depósitos en Total de Bancos en el País, en pesos y en moneda extranjera. 1991-2020

En porcentajes. Saldos al 31/12

— En pesos — En moneda extranjera



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Desde diciembre de 2008, tras el estallido de la crisis mundial, la proporción de los depósitos en divisas en el BNA y en el sistema bancario aumentó levemente, tendencia que se revirtió desde finales de 2011 a través de medidas del BCRA y del Gobierno Nacional orientadas a fortalecer la posición externa del país. De este modo, la participación de los depósitos en pesos a finales de 2015 era de 88,3% en el total de bancos en el país y 90,2% en el BNA, mientras que los depósitos en moneda extranjera alcanzaban al 11,7% en el sistema bancario y 9,8% en el BNA.

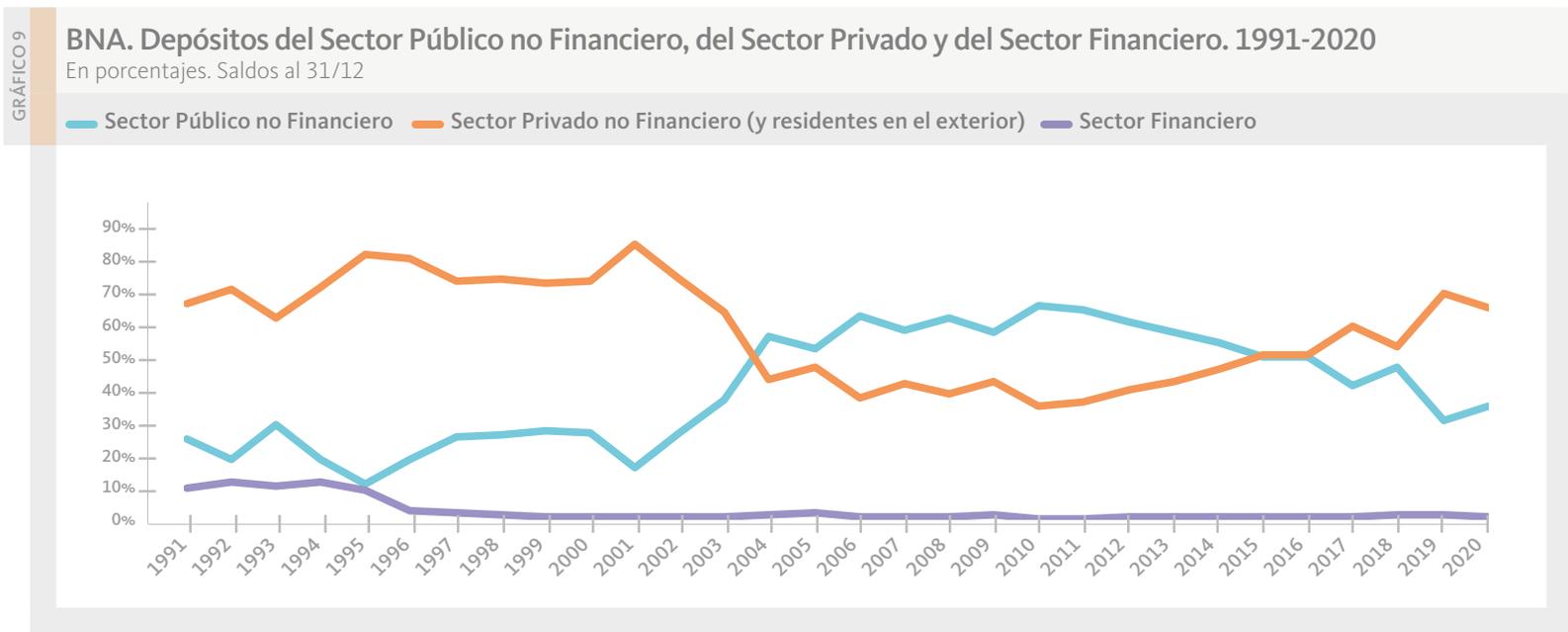
Entre 2016 y 2019 el relajamiento de las regulaciones macroprudenciales y el blanqueo de capitales y bienes fuera y dentro del país, implementado por el gobierno nacional a través del Régimen de Sinceramiento Fiscal, Ley 27260, incrementaron los depósitos en moneda extranjera. Ellos pasaron a representar un cuarto de los depósitos bancarios totales, y los depósitos en moneda nacional se redujeron a un 74,5% promedio, con un mínimo de 69% en 2018. En el BNA este comportamiento se repitió en forma amortiguada; los depósitos en moneda nacional bajaron a una media del 84,7%, con un mínimo de 81,7% en 2019, y los nominados en moneda extranjera promediaron el 15,3%, con un máximo de 18,3% a fin de 2019.

Esta dolarización de los depósitos en el sistema financiero formó parte de las políticas que exacerbaron la vulnerabilidad externa de Argentina y el sobreendeudamiento (ver capítulo 1). Sin embargo, desde abril de 2019 los depósitos en dólares comenzaron a salir del sistema financiero, y este proceso se aceleró tras la devaluación posterior a las elecciones PASO, y conformó una importante salida de capitales que drenó las reservas del BCRA.

Desde diciembre de 2019 las medidas del nuevo gobierno nacional, como los plazos fijos UVA precancelables y un piso para las tasas de interés de los depósitos a plazo, comenzaron a revertir esta dolarización desestabilizante. La pesificación y desdolarización de las finanzas y de las transacciones fue un propósito explícito para buscar la consistencia macroeconómica, continuado en 2020, en el marco de las nuevas condiciones de emergencia de la pandemia.

Depósitos por sector

La composición 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. Por eso, la titularidad de los depósitos en el BNA se distribuye entre el sector público, el sector privado y el sector financiero (Gráficos 9, 10 y 11).



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

1) Depósitos del sector privado

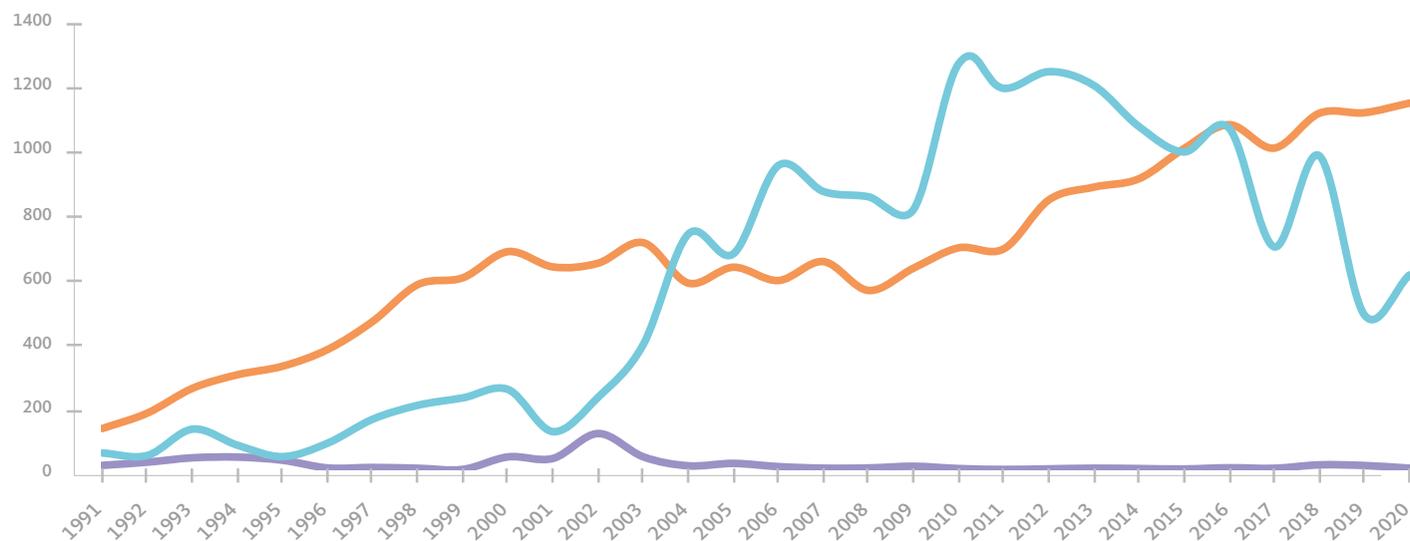
A fines de 2020 los depósitos privados en el BNA representaban el 16,8% de los del total del sistema bancario en el país, participación muy superior al 11,8% promedio de 1991-2000, en la convertibilidad, y en línea con la década anterior, más allá de algunas fluctuaciones puntuales. Al recorrer la serie desde 1991 se comprueba que en las coyunturas más críticas, el BNA actuó como atractor de los depósitos privados: tras varios años de promediar el 11,4%, entre 1991 y 1994, los depósitos privados aumentaron al 12,6% en la crisis de 1995; luego se mantuvieron alrededor del 12% entre 1996 y 1999.

GRÁFICO 10

BNA. Depósitos del Sector Público no Financiero, del Sector Privado y del Sector Financiero. 1991-2020

En miles de millones de pesos. Saldos al 31/12

— Sector Público no Financiero — Sector Privado no Financiero (y residentes en el exterior) — Sector Financiero



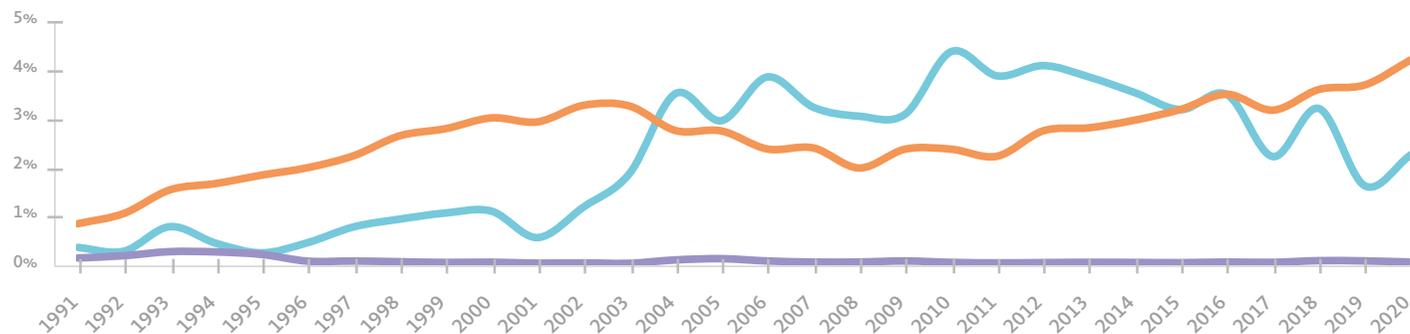
Fuente: Elaboración propia con datos de BNA e INDEC.

GRÁFICO 11

BNA. Depósitos del Sector Público no Financiero, del Sector Privado y del Sector Financiero. 1991-2020

Como porcentaje del PIB. Saldos al 31/12

— Sector Público no Financiero — Sector Privado no Financiero (y residentes en el exterior) — Sector Financiero

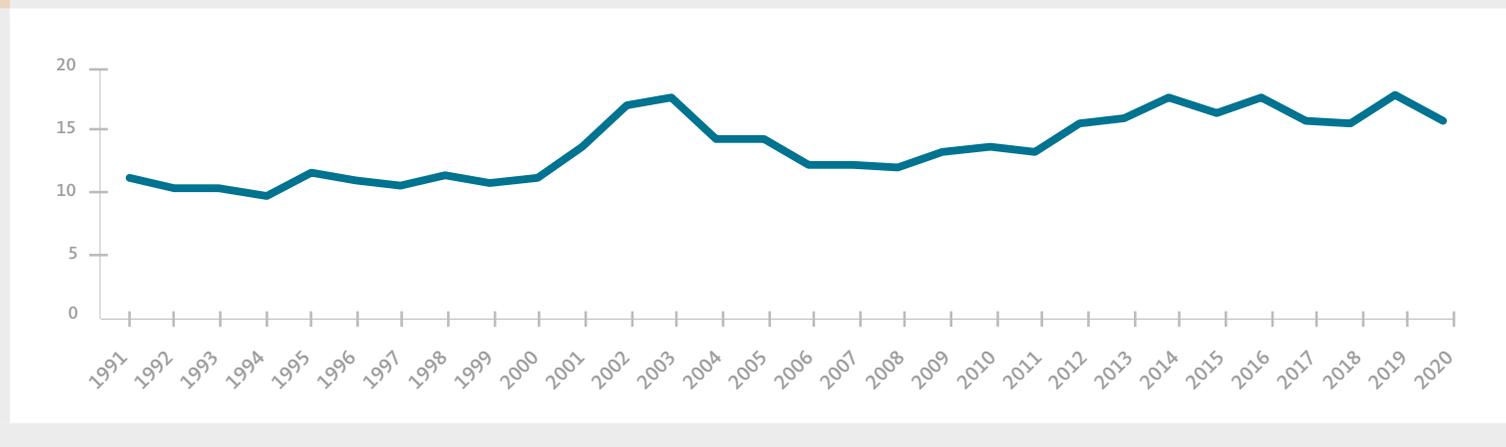


Fuente: Elaboración propia con datos de BNA e INDEC.

Participación del BNA en el monto total de depósitos del sector privado en bancos, en el país. 1991-2020

Composición porcentual. Saldos al 31/12

— Depósitos del sector privado en bancos, en el país



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA y BCRA.

Desde el deterioro de la macroeconomía argentina en los últimos años de la convertibilidad, y el incremento de la incertidumbre, la proporción de los depósitos privados en el BNA creció constantemente, aún más una vez que la crisis estalló, en 2001 y 2002, y se mantuvo cuando comenzó la recuperación, en 2003, pero el sistema financiero y la economía real sufrían las consecuencias de la debacle previa.

Esta cualidad del BNA como pilar de confianza del sistema financiero también se manifestó con claridad cuando la Gran Recesión mundial se profundizó, tras la quiebra de Lehman Brothers (ver capítulos 1 y 5). Así, en 2009 los depósitos del sector privado en el BNA crecieron mucho más que los del sistema en su conjunto. Desde entonces, la participación del BNA en la captación de depósitos del sector privado continuó creciendo, y se estabilizó entre un máximo de 18,5% en 2014 y un mínimo de 16,5% en 2018.

Los depósitos del sector privado se relacionan principalmente con el rol de banca comercial del BNA. Además de su participación porcentual en el sistema, su monto creció de manera constante a lo largo de todo el período analizado, excepto en unos pocos años, como en 2001, caída que se corresponde con el comportamiento del sistema bancario en su conjunto durante la crisis argentina. En 2001 y 2002, el BNA también debió hacerse cargo, entre otros, de filiales pertenecientes a entidades extranjeras, como el Crédit Agricole, que dejaron el país súbitamente.

Desde 2005 los depósitos del sector privado en el BNA reanudaron su expansión; las turbulencias internacionales iniciadas en 2007 ralentizaron su ritmo de crecimiento, dinamizado nuevamente a partir de 2009. Entre ese último año y 2015 el monto de los depósitos del sector privado creció 9% promedio anual en términos constantes, (*Gráfico 10*). Por el contrario, su crecimiento bajó a una media de 3% anual entre 2016 y 2019, con una caída en 2017, una expansión del 11% en 2018 en razón del desarmado de las posiciones en Lebac, y un crecimiento nulo en 2019. Este comportamiento refleja el deterioro del Banco en los años de la restauración neoliberal.

Los depósitos privados crecieron un 3% en 2020, en moneda constante, a pesar de que la pandemia contrajo fuertemente el nivel de actividad. Este aumento se relaciona con las políticas para recuperar al BNA, su actuación en la implementación del apoyo del gobierno nacional a la población y a los sectores productivos más afectados por los efectos del coronavirus; y también con las medidas del BCRA para impulsar el ahorro en pesos, como los aumentos en la tasa de interés mínima garantizada de los depósitos a plazo fijo en pesos tradicionales y el lanzamiento de los plazos fijos UVA precancelables a partir de los 30 días, que favorecieron la bancarización.

Otro modo de medir la evolución de los depósitos del sector privado en el BNA es su relación con el producto bruto. En período 1991-1999 los depósitos privados en el BNA promediaron el 2% del PIB (*Gráfico 11*). Este porcentaje aumentó a más del 3% en los años de la gran depresión argentina (2000-2002), en razón de la confianza del público en la solidez del Banco, cuando el sistema financiero zozobraba. A lo largo del período 2003-2015 este indicador también resultó elevado, los depósitos privados en el Banco promediaron un 2,6% del producto bruto, con un comportamiento similar de incremento de la participación del BNA desde 2009, a partir del recrudescimiento de la crisis mundial.

Esta mayor penetración del Banco en las empresas y los individuos refleja, además de su solidez y confiabilidad, el resultado de las políticas institucionales para ampliar el espectro de su clientela, como el Plan Estratégico para la Captación sostenida de Depósitos del Sector Privado; y la política de ofrecer una tasa preferencial para depósitos a plazo fijo por canales electrónicos. A partir de 2010, a fin de elevar los depósitos privados y fortalecer la rentabilidad y fidelización de los clientes y la reciprocidad en materia de productos y servicios, el BNA implementó un sistema para proponer nuevos negocios acorde a la asistencia crediticia dispensada, que contribuyó a expandir los depósitos del sector privado.

Asimismo, la recuperación de algunas áreas de negocios que habían pasado a manos privadas durante la etapa neoliberal, como el pago de haberes del personal del sector público nacional dispuesto en julio de 2012, impactó sobre la evolución de los depósitos, y aumentó la cantidad de cuentas de caja de ahorro del BNA⁸. En los años siguientes se fue completando la migración de los convenios de pago de haberes de los organismos públicos, con beneficios para los titulares de cuentas por percibir sus haberes en el Banco.

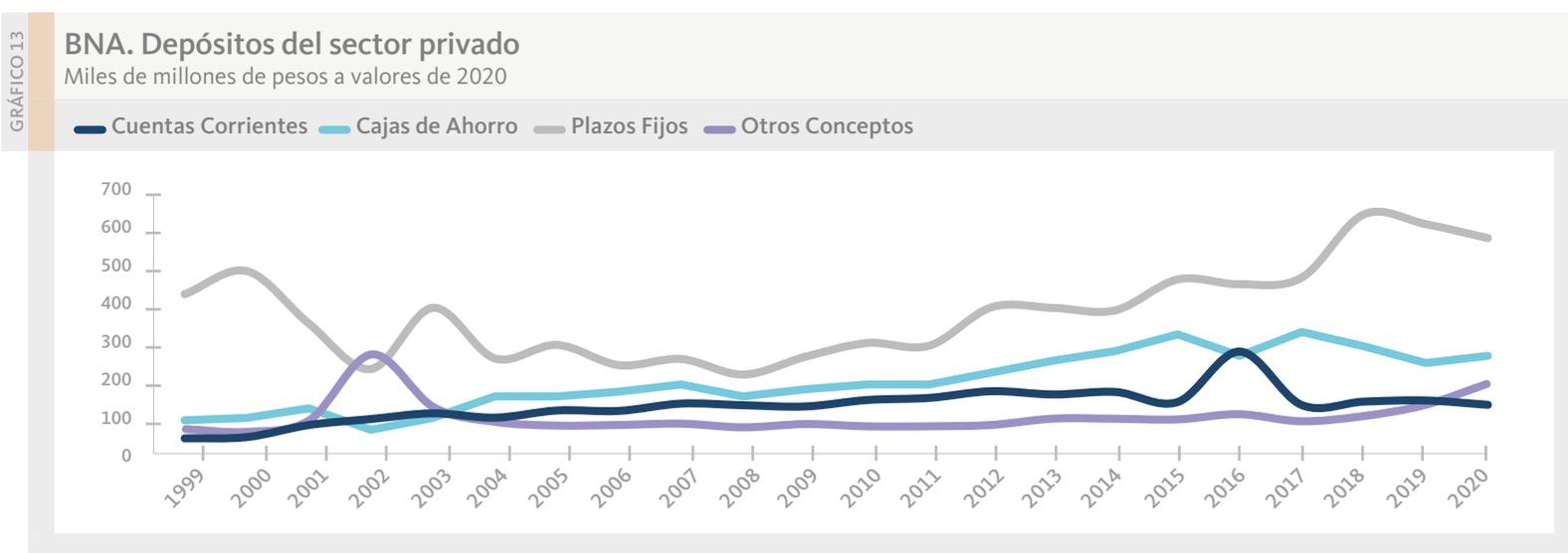
8. La implementación del pago de haberes del personal del sector público nacional mediante el Banco de la Nación Argentina se estableció por Decreto 1187/2012, e implicó una reducción del gasto público consolidado del sector financiero y no financiero. La norma citada también derogó el Decreto 1180/94, que favoreció la privatización de este servicio.

Entre 2016 y 2019 la proporción de los depósitos privados en el BNA continuó su tendencia creciente respecto al PIB, pero éste cayó en tres de esos cuatro años, y solo aumentó en el año electoral 2017, de modo que el aumento real de los depósitos fue importante solo en 2018, como resultado del desarme de las posiciones de Lebac, ya mencionado más arriba.

En 2020 los depósitos del sector privado representaban un record de 4,2% del PIB, esta cifra elevada obedece al alza de estos depósitos en términos reales, ya señalada, pero también al desplome del PIB durante la pandemia (-9,9%), al que siguió una robusta recuperación de la actividad en 2021.

En los depósitos del sector privado, las colocaciones a plazo fijo constituyen los de mayor monto y también perciben las tasas de interés más altas, como premio por la inmovilización de fondos. Les siguen las cuentas de dinero transaccional: cajas de ahorro, entre las que se destacan las de percepción de haberes salariales y previsionales, y las cuentas corrientes, sobre todo utilizadas por las empresas y organizaciones. En todos estos segmentos, el Banco cumple su rol característico de morigerador y testigo del sistema financiero; realizando el seguimiento de los niveles de tasas de interés pasivas y como referente de las tendencias deseadas para el conjunto armónico de la economía nacional, cuidando al mismo tiempo la competitividad y rentabilidad de la institución.

A fin del año 2020 los saldos de los depósitos del sector privado sumaban 1.137 miles de millones de pesos; un 11% obraba en las cuentas corrientes; 23% en cajas de ahorro; 50% en plazos fijos; y 16% en otros conceptos ([Gráfico 13](#)).



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA e INDEC.

2) Depósitos del sector público

A fines de 2020 los depósitos del sector público no financiero en el BNA representaban el 34,5% de los depósitos captados por la institución (*Gráfico 9*).

Un banco estatal de gran escala, como el BNA, capaz de competir con la presión de la banca extranjera y que opere como banca referente del sistema, es uno de los únicos modos de mantener una presencia activa de bancos nacionales —públicos y privados— en el sistema financiero argentino. Esto es necesario para orientar el crédito a los sectores y regiones que la banca extranjera suele desatender⁹, —ya que los bancos foráneos usualmente siguen políticas crediticias más conservadoras en sus filiales en el exterior que en su casa matriz—; y también para evitar las consecuencias más negativas de la excesiva concentración y extranjerización de los mercados financieros domésticos, que se evidenciaron en la crisis argentina de 2001-2002 y en otros países emergentes, como México y los del sudeste asiático. Fortalecer al BNA también contribuye a la estabilidad macroeconómica, porque en las fases recesivas la entidad puede balancear la retracción del crédito que realizan las entidades privadas y actuar de manera contracíclica, rol cuyo cumplimiento por parte del BNA se analiza en el capítulo 5.

En cambio, durante la etapa de la convertibilidad, el sector público representó poco más de la quinta parte (22%) de los depósitos en el BNA, 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, tras la puesta en marcha del sistema de administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones en 1994. Sistema que posteriormente debió ser derogado para, entre otros objetivos, evitar la licuación de los aportes de los afiliados ante la caída de los valores financieros en la crisis mundial¹⁰.

Los depósitos del sector público en el BNA se expandieron marcadamente en el período 2003-2015, promediando alrededor del 56% de los depósitos totales del Banco en ese lapso. Esta mayor participación debe comprenderse en el contexto macroeconómico del modelo sociopolítico implementado, ligado al concepto de fortalecer el rol del Estado y de la banca pública, muy diferente de las ideas neoliberales de la etapa anterior.

En 2003 los depósitos del sector público no financiero comenzaron a aumentar en razón de la mayor recaudación tributaria derivada del inicio de la recuperación de la actividad económica y en 2004 superaron a los depósitos del sector privado en el BNA. Los superávits fiscales del Gobierno Nacional depositados parcialmente en el BNA engrosaron sus depósitos, que el Banco aplicó para comprar instrumentos de regulación monetaria (como letras y notas del Banco Central) con excelentes retornos líquidos y para financiar préstamos.

9. Kampel, Daniel y Adrián Rojze, "Algunas reflexiones sobre el rol de la banca pública", CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 33, 2004, pp. 12-14.

10. El SIPA, creado en 2009, sustituyó al régimen de capitalización en manos de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones y eliminó el déficit fiscal de alrededor de 1,5% anual del PIB que dicha privatización ocasionó al Estado desde 1994, debido al desvío de los aportes de los afiliados hacia el sistema privado, mientras el Estado Nacional continuó a cargo de los pagos de las jubilaciones y pensiones.

La recuperación del BNA de su rol de intermediario financiero para los pagos del Estado Nacional en territorio argentino explica también la expansión de los depósitos del sector público en esta entidad. Algunos ejemplos: el ya citado pago de haberes salariales del sector público nacional, de jubilaciones y pensiones luego de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino, de las transferencias a las familias (como la Asignación Universal por Hijo, creada en 2009, los subsidios por desempleo y otros planes sociales); y la recuperación de los depósitos judiciales de los tribunales nacionales y federales en todo el país desde fines de 2012 (Ley 26764, ver cap. 1).

A fines del año 2015 los saldos de los depósitos del sector público sumaban 188,2 miles de millones de pesos, mostrando una tendencia estable en el último trienio.

Entre 2016 y 2019 los depósitos del sector público en el BNA tendieron a disminuir (*Gráficos 10 y 11*), principalmente en razón de la caída de la recaudación tributaria¹¹ en términos reales, causada por la recesión y por la reducción de impuestos a los sectores más favorecidos (bienes personales, ganancias, derechos de exportación), equivalente a un 3% del PIB, según datos del Balance de Gestión 2015-2019 del Ministerio de Hacienda.

Préstamos

Proveer crédito constituye la principal misión del BNA y por eso sus diversas actividades en esta materia se analizan en dos capítulos separados —uno, dedicado a las pymes; y otro, al sector agropecuario—, mencionando en este solo su ponderación respecto del sistema bancario del país.

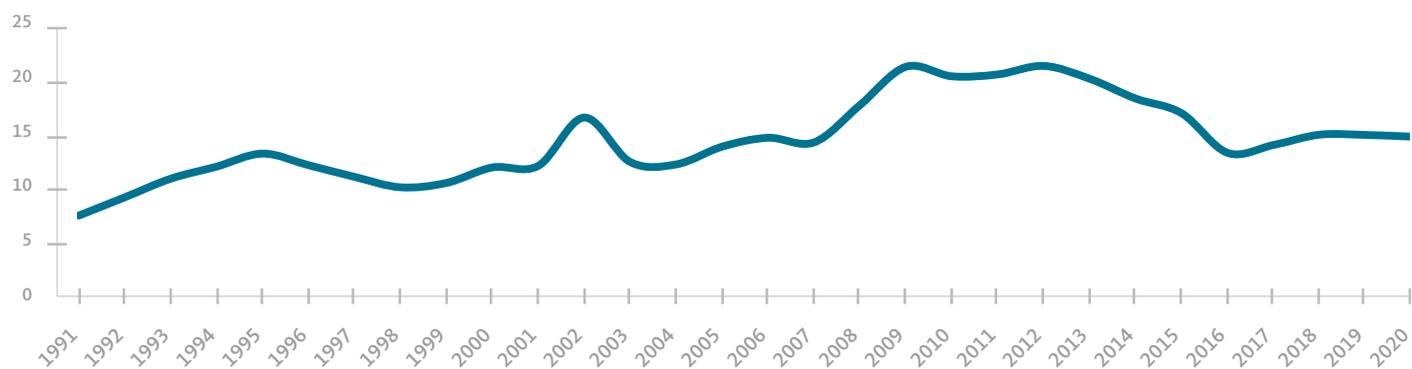
La evolución de los préstamos del BNA debe leerse a la luz del fondo macroeconómico y de la lógica de acumulación vigente en las diferentes etapas de la economía argentina, referidos en el capítulo 1.

Ante el avance de la pandemia, el Banco adoptó una política crediticia de apoyo a los sectores productivos y al público en general, con una gestión cuidada del riesgo, que se retoma en el capítulo 5. En 2020 los préstamos del BNA en el país promediaron el 14,9% de los del total de bancos. Esta participación de los préstamos del BNA en el sistema bancario supera la media del 13,8% entre 2016 y 2017, durante el período de restauración neoliberal, menoscabo del rol del BNA, y formación de la burbuja que estalló en 2018; y es mucho más elevada que el 11,1% alcanzado entre 1991 y 2001, el período de la convertibilidad (*Gráfico 14*).

11. Entre 2016 y 2019 la recaudación tributaria nacional cayó cada año en términos reales, y totalizó una reducción del 13% a valores constantes (índice de precios implícitos, base 2004=100).

Préstamos del BNA

Porcentaje sobre el total de préstamos de los Bancos en el país, 1991-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA y BCRA.

Tres picos, de naturaleza muy diferente, se destacan en la trayectoria de los préstamos del BNA. Uno, su aumento repentino en 2002, el peor año de la crisis, cuando los préstamos del BNA crecieron al 16,7% del total otorgado por los bancos en el país, entre otras razones a causa de la pesificación de los préstamos en moneda extranjera a un tipo de cambio muy superior al de origen (40% más), y del aumento de los préstamos al sector público, cuyos ingresos tributarios se habían contraído año tras año, afectado por la depresión de las actividades económicas¹². La modificación de la Carta Orgánica del BNA del año 2000 le permitió auxiliar al Tesoro en la etapa más dura de la depresión, el año 2002, cuando el PIB cayó 10,9% respecto al año previo¹³; y los préstamos del Banco al sector público representaron más de la mitad de los préstamos totales de la institución (*Gráficos 15 y 16*).

¹². Los ingresos corrientes del sector público nacional no financiero cayeron del 19,4% del PIB en 2000 al 17,6% en 2002, a pesar de los aumentos de impuestos y de la creación de otros nuevos, como el gravamen sobre los débitos y créditos bancarios en 2001 y los derechos de exportación en 2002.

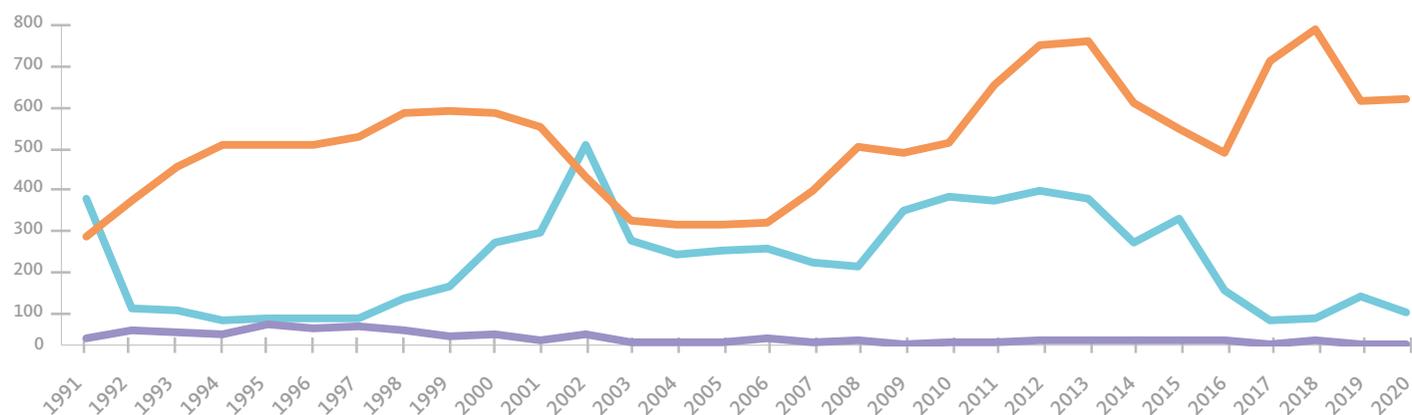
¹³. Entre 1999 y 2002 el PIB se contrajo un 18%, una verdadera depresión económica.

GRÁFICO 15

Préstamos del BNA por Sector Público no Financiero, Privado no Financiero y Sector Financiero

Miles de millones de pesos de 2020

— Sector Público no Financiero — Sector Privado no Financiero (y residentes en el exterior) — Sector Financiero



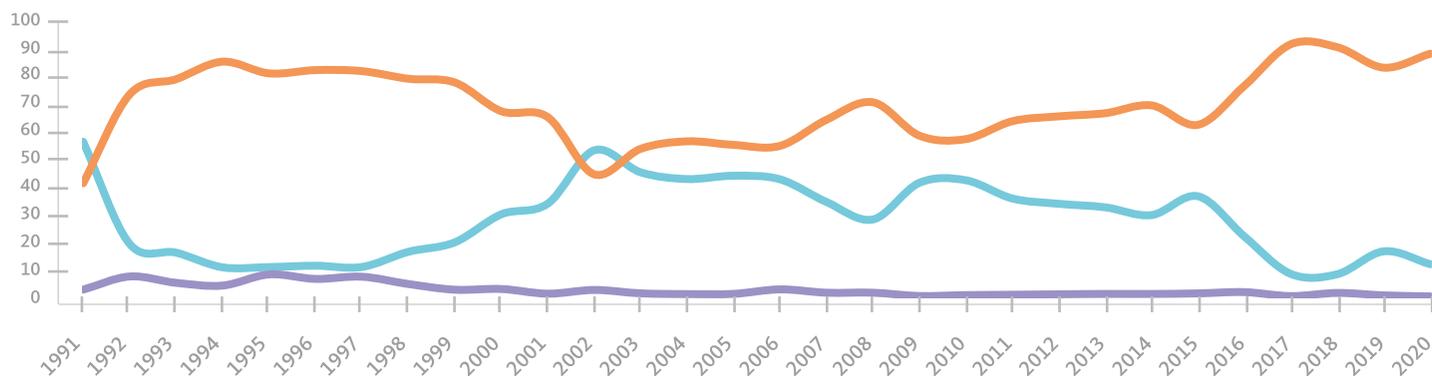
Fuente: Elaboración propia con datos de BNA e INDEC.

GRÁFICO 16

Préstamos del BNA por Sector Público no Financiero, Privado no Financiero y Sector Financiero

En porcentajes

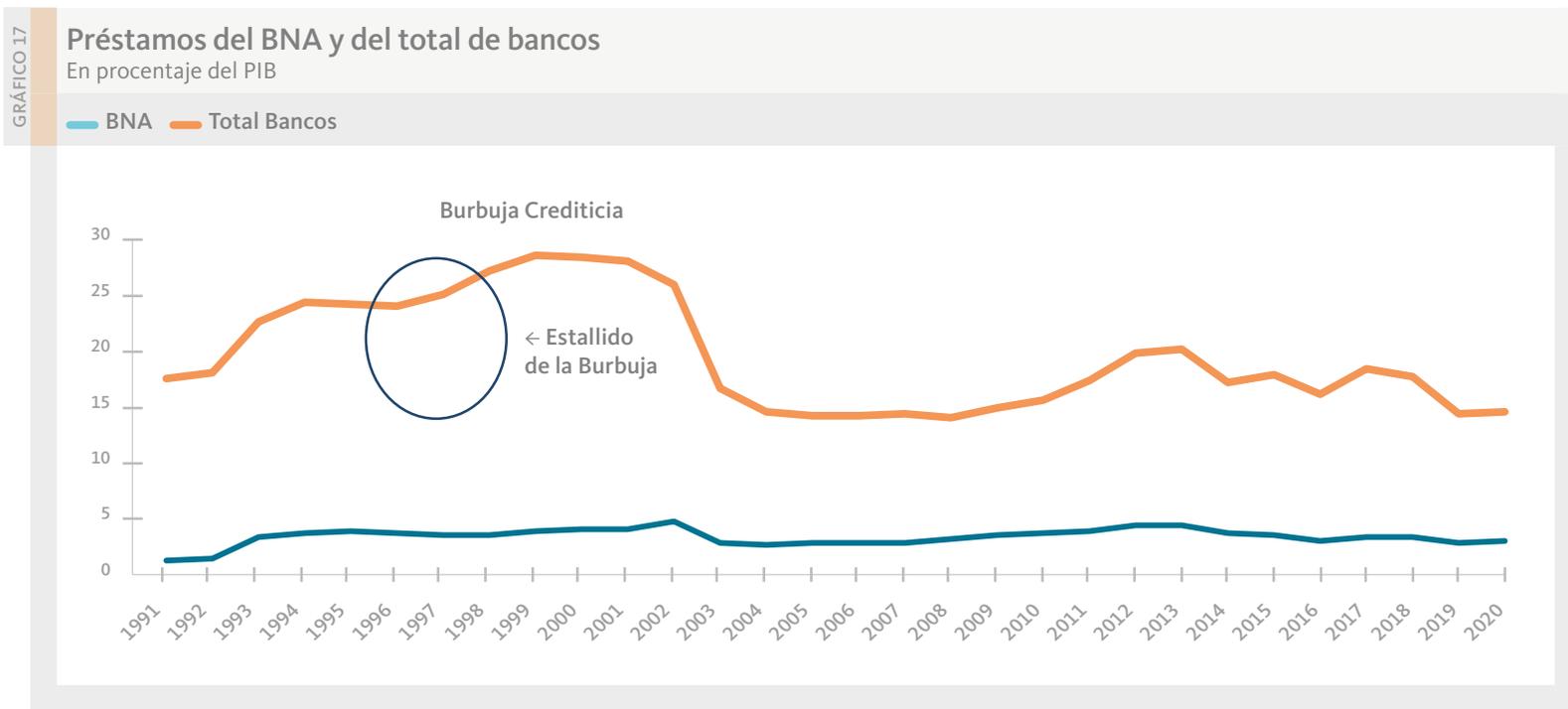
— Sector Público no Financiero — Sector Privado no Financiero (y residentes en el exterior) — Sector Financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Otro aumento importante de la participación de los préstamos del BNA ocurrió en 2009-2015; en este período ellos promediaron el 20% de los del total de bancos, como ya se mencionó, pero en esta oportunidad, la mayoría de los préstamos del Banco —65% promedio en el período indicado— se dirigieron al sector privado, para la producción, la inversión y el consumo (Gráficos 15 y 16).

Entre 2016 y 2019 la proporción de préstamos al sector privado fue elevada, pero crecientemente concentrada en pocos clientes grandes, en desmedro de las pymes, en oposición al mandato societario del BNA y sus objetivos. En diciembre de 2019 las primeras 120 empresas privadas deudoras representaban el 68,5% del total de préstamos otorgados. A su vez, el 75% de esa deuda se concentraba en apenas 25 empresas, de las cuales solamente ocho de ellas explicaban la mitad de estas deudas corporativas (MyB 2019, p. 13). Esta política de concentración del crédito elevó el riesgo del Banco, aspecto que se expresa con claridad en lo ocurrido con Vicentin SAIC (ver más adelante), como en la importancia de las líneas de prefinanciación de exportaciones a la hora de explicar la cartera en situación irregular que tenía la entidad a fin de 2019, del 9,3%, muy superior al 2,3% de diciembre de 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA e INDEC.

Analizar la evolución de los préstamos del BNA y del sistema bancario argentino respecto del producto bruto enriquece la perspectiva del proceso de bancarización, ya mencionado en el acápite de los depósitos. Los préstamos crecieron rápidamente en relación al PIB en los primeros tiempos de la convertibilidad, 1991 a 1994. Pero desde 1995, a partir del estallido de la crisis mexicana y del contagio de la Argentina, los préstamos se estabilizaron alrededor del 21,2% del PIB hasta 1997, cuando la bancarización se reanudó, y alimentó una burbuja de deuda alejada del comportamiento de la economía real, en el marco de un sistema financiero muy diferente al previo a la crisis, como se verá seguidamente.

La cantidad de bancos se redujo entre 1994 y 1997 (de 165 a 110) y un gran volumen de activos y pasivos se concentraba en entidades extranjeras, con la contrapartida de la desaparición de numerosos bancos de capital nacional, públicos, privados y cooperativos, varios de ellos especializados en préstamos a pymes y regionales, segmentos de poco interés para los bancos del exterior, que orientaron el crédito hacia los sectores más rentables. En este contexto, desde 1998, a partir de las políticas activas del Banco, sus préstamos iniciaron un curso ascendente en el sistema, (ver capítulo 3), profundizado en los años siguientes.

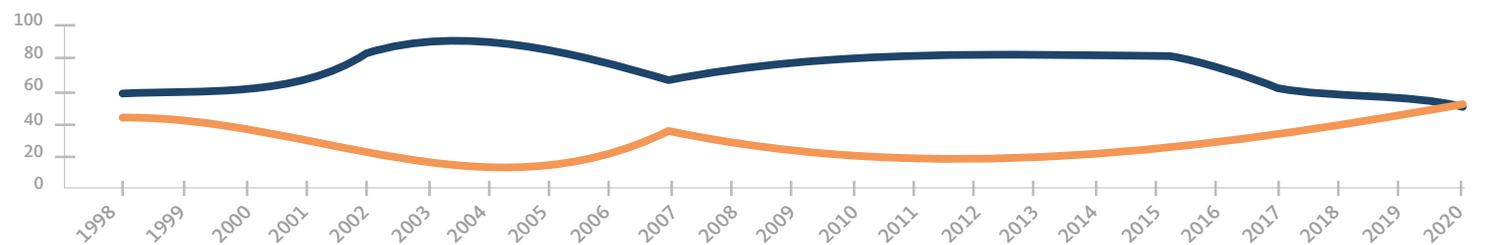
De 1999 a 2001, el monto de los préstamos bancarios se redujo a un ritmo similar al de la caída del producto bruto, por esta razón el ratio entre los préstamos bancarios y el PIB se mantuvo en el entorno del 25%, mientras la participación del BNA llegó al 12,2% del total de préstamos bancarios en el país. Sin embargo, dado el carácter rentístico del modelo económico de la convertibilidad, basado en un tipo de cambio fijo sostenido con deuda externa y tasas de interés muy elevadas, buena parte de aquel crecimiento crediticio conformó una burbuja que estalló en 2001, la crisis bancaria acompañó a la de la deuda soberana (ver capítulo 1).

Cuando la economía inició su recuperación, en 2003, los préstamos crecieron a un ritmo inferior al producto bruto y su proporción disminuyó con respecto a este indicador. Con elevada capacidad ociosa, altísimo desempleo inercial y tasas de interés reales muy positivas, la demanda de préstamos se mantuvo reducida, en el entorno del 12% del PIB hasta 2009. El BNA lideró la baja de las tasas de interés desde 2004 y marcó tendencia cuando a partir de 2009 implementó una política más agresiva de ampliación de su cartera de préstamos —a través de diversas líneas y medidas que se analizan en el capítulo 5—, en coordinación con las medidas anticíclicas adoptadas por las autoridades nacionales frente a la crisis mundial ya referida, profundizadas entre 2010 y 2015, como los préstamos del Bicentenario y otros para inversión productiva, diversas líneas para consumo, los préstamos hipotecarios del programa PROCREAR, PROCREAUTO, FONDEAR, por mencionar solo las medidas más destacadas en materia de préstamos. Así, los préstamos del total de bancos promediaron el 15,1% del PIB entre 2011 y 2015, mientras los del BNA aumentaron a una media del 3% del PIB, en el mismo período. La cartera comercial del BNA, representó más del 80% de las financiaciones otorgadas por la institución en ese quinquenio (*Gráfico 18*). Estas cifras superaron holgadamente las del total de bancos (65%), y aun más las de los bancos privados (59%), inclinados a los negocios de tasas más altas y giro rápido, como las tarjetas de crédito y los préstamos personales. Esto representó asimismo, un cambio importante respecto de las políticas de la etapa neoliberal si se lo compara por ejemplo, con el período comprendido entre 1998 y 2001, en el cual la cartera comercial apenas representaba el 60% del total de financiaciones activas del BNA.

Clasificación de las Financiaciones Cartera Comercial y de Consumo y vivienda

Montos. Composición porcentual

— Comercial — Consumo y Vivienda



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Por otro lado, la cartera de consumo y vivienda promedió el 19% de las financiaciones otorgadas por el BNA entre 2010 y 2014 (*Gráfico 18*), y la cantidad de préstamos a individuos pasó de poco más de medio millón a fines de 2008 (Fuente: BCRA, SEDYF, IEF), a casi dos millones en 2014, equivalentes al 4% y al 8%, respectivamente, de los préstamos a individuos del total de bancos. Este comportamiento marca el éxito del BNA en conquistar las preferencias y la confianza del público, basado en su trayectoria y sus políticas comerciales, en el marco del modelo económico nacional desarrollado a partir de 2003. Y además, demuestran que el concepto de inclusión financiera no sólo es compatible con el mantenimiento de los mejores indicadores patrimoniales, de eficiencia, rentabilidad, y calidad de cartera, sino que contribuye a su fortalecimiento y sustentabilidad. Pero desde 2017 este dato no se publica más.

En el período 2016-2019 la proporción de la cartera comercial se redujo cada año, en favor de la cartera de consumo y vivienda, que promedió el 38% de los préstamos del Banco. En esta última cobraron importancia los préstamos hipotecarios “Nación tu casa” y en especial, los préstamos para vivienda ajustables por Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), impulsados por el BCRA desde 2016. Estos préstamos llegaron a representar más del 92% del monto total de crédito hipotecario otorgado por las entidades financieras a personas humanas¹⁴, y el BNA fue su mayor colocador, con una participación del 43,6% del mercado de préstamos hipotecarios para la vivienda en 2017 y 51,1% en 2019 (MyB 2017 y 2019, p. 20 y p. 6). Pero desde la segunda mitad de 2018 la demanda de estos préstamos se desplomó, porque la aceleración inflacionaria disparó el monto de las cuotas, y la caída de los salarios reales dificultó su repago. En los últimos meses de 2019, las cuotas de algunos préstamos fueron congeladas, y desde marzo de 2020, a causa de la pandemia, el poder ejecutivo generalizó el congelamiento hasta fin de enero de 2021. Luego se retornó a un esquema de convergencia hacia el valor original de los contratos

14. BCRA, Informe Anual al Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2017.

hasta el 31 de julio de 2022, con limitaciones de que la cuota no puede exceder el 35% de los ingresos de las familias. Si bien los préstamos hipotecarios UVA fueron otorgados también por otras entidades, este problema afectó en particular al BNA, que tenía una participación del 53% sobre el total.

La política de crédito del BNA estuvo dirigida a lograr una expansión contracíclica del crédito, con el objetivo de suavizar el efecto de la pandemia sobre los ingresos de las familias y las empresas, que se trata en el capítulo 5.

La canalización de recursos hacia el sistema productivo que realiza el BNA gravita especialmente en las pymes —segmento muy dinámico pero, por diversos factores, de difícil acceso al crédito—, las cooperativas, y el sector agropecuario y agroindustrial. En muchos de estos casos, el BNA constituye la única o la principal fuente de financiamiento bancario, a tasas y plazos acordes a los requerimientos específicos de las distintas ramas, de sus ciclos productivos y de su necesaria expansión a través de las inversiones en equipos, maquinarias, construcciones. Los dos capítulos siguientes profundizan en estas cuestiones.

Activos, pasivos y patrimonio neto

El comportamiento del estado patrimonial del BNA respecto del total del sistema se comprende a la luz de los cambios en la conformación del sistema financiero argentino y de las concepciones acerca del rol del Estado y de sus instituciones, que primaron a lo largo del período en análisis, cuestiones ya comentadas más arriba.

En la década de 1990, los activos, pasivos y patrimonio neto del BNA mostraron una tendencia decreciente como porcentaje del sistema bancario, así, los activos y pasivos promediaron 11,6% entre 1997 y 2000 (*Cuadro/Gráfico 19*). Durante la crisis de 2001-2002 los activos y pasivos del BNA aumentaron su participación en el sistema, porque esta institución representó un refugio para los agentes económicos y también por la absorción de entidades en crisis dispuesta por el Banco Central y el aumento forzado de la exposición del BNA frente al sector público al borde del default. Las pérdidas sufridas en el entorno temporal de la crisis, entre 1998 y 2003, erosionaron el patrimonio neto del BNA, que alcanzó sus valores más bajos respecto del sistema entre 1999 y 2001 (*Cuadro/Gráfico19*), de este modo el patrimonio neto en la crisis de 2001 apenas llegaba al 9,7% del total de bancos.

En poco más de una década el BNA se recapitalizó a partir de la acumulación de utilidades, señal del éxito de la gestión, y de aportes del Estado Nacional en una primera etapa, ratificando la recuperación de lo público y la confianza en este gran Banco.

Entre 2004 y 2015 los activos, pasivos y patrimonio neto del BNA respecto del total de bancos fueron en ascenso, reflejando el fortalecimiento de la entidad en el sistema bancario, de acuerdo a los análisis anteriores. Así, los activos y pasivos pasaron de representar, en el año 2003, el

18,4% y 19,1%, respectivamente, de los del total de bancos, a una participación promedio del 27% en el activo y 28% en el pasivo, entre 2010 y 2015, a través de un proceso continuo de expansión de todos los rubros.

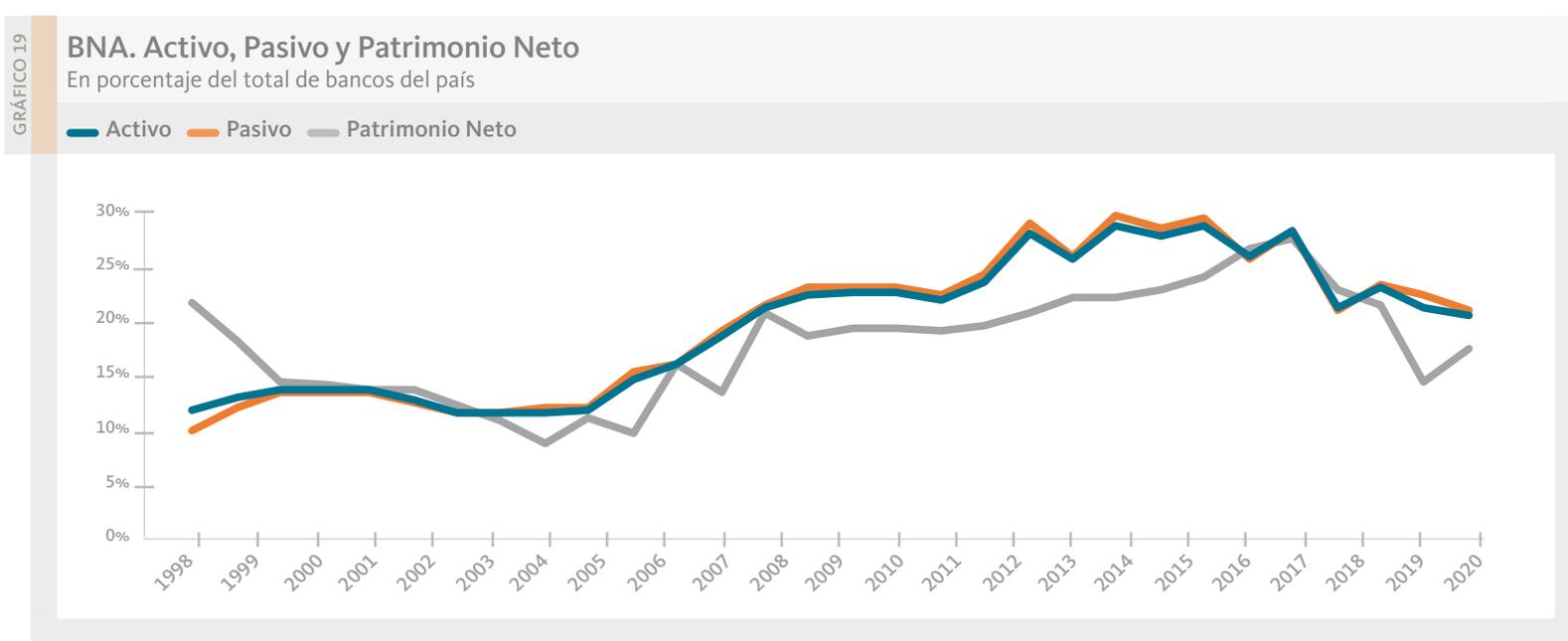
A fines de 2015 el Banco gozaba de los mejores indicadores de salud financiera y patrimonial, acompañados de altos índices de eficiencia y rentabilidad. Entre ellos cabe mencionar que al 31 de diciembre la cartera irregular en relación al total de financiaciones otorgadas era solo del 1,08% —por debajo del promedio del sistema, y también de los diez primeros bancos del país—. Asimismo, como indicador de eficiencia, su margen de rentabilidad operativa sobre los gastos de estructura multiplicaba el del resto de las entidades (212% versus 68% de los diez primeros bancos; y 62% del total del sistema financiero). Y como prueba de que una entidad estatal puede administrarse provechosamente en beneficio de aumentar el patrimonio social, la rentabilidad del Banco supera también la del promedio de las entidades públicas y privadas del país, de acuerdo a diversos indicadores: el rendimiento anual del patrimonio (ROE) al cierre del ejercicio 2015 fue del 43,5%, cifra superior al promedio del sistema financiero (30,9) y a la de los primeros diez bancos (30,8); mientras que el retorno sobre los activos (ROA) después del Impuesto a las Ganancias fue del 5,2%, también superior al de las diez principales entidades del país y al conjunto del sistema financiero. Los resultados del trabajo realizado se enmarcaron en el proyecto de un país inclusivo, con crecimiento y reindustrialización.

El Banco fue descapitalizado entre 2016 y 2019, como ocurrió en los años de la convertibilidad. Su participación cayó de tal modo que a fin de diciembre de 2019 sus activos y pasivos representaban el 21% y 22%, respectivamente, del total de bancos, y el patrimonio neto solo 14%. Entre los factores exógenos de esta descapitalización influyeron la volatilidad cambiaria resultante de la política económica de esos años, expresada en la devaluación del 360% de la moneda argentina (el tipo de cambio pasó de 13 pesos por dólar estadounidense al 31 de diciembre de 2015 a 59,9 pesos a igual día y mes de 2019). Pero también concurrieron a descapitalizar el Banco los aportes realizados al Tesoro Nacional por sumas significativas: 20.000 millones de pesos en 2018 y 15.000 en 2019, establecidos en la Ley de Presupuesto.

La rentabilidad se deterioró gravemente. En 2019 el resultado operativo del Banco fue negativo, resultante principalmente de la elevación de la incobrabilidad. La cartera irregular creció al 9,3% a diciembre, explicada en gran medida por el caso Vicentin. Esta cifra superaba largamente la del sistema (5,4) y la de los diez primeros bancos (4,1%). El retorno sobre los activos (ROA) bajó a 0,81% y el rendimiento del patrimonio (ROE) al 8,3%. La eficiencia también, el margen de rentabilidad operativa sobre los gastos de estructura fue negativo, en diciembre de 2019 alcanzó a -36,4%, en tanto que los diez primeros bancos (77%) y el sistema (100%) exhibían indicadores robustos.

En 2020, a pesar del complejo escenario de la pandemia, la nueva gestión se abocó a recuperar la rentabilidad del Banco, su participación en el sistema financiero y a recapitalizar la entidad. Las pérdidas de 2019 fueron revertidas, el balance del BNA alcanzó un resultado neto de 64.595,8 millones de pesos. La rentabilidad sobre activos fue 3,62% y la rentabilidad sobre el capital de 30,59%, ambas superiores a las del año anterior. La solvencia también mejoró fuertemente, el excedente del capital por sobre la exigencia normativa fue del 141,3% en diciembre de 2020, muy

superior al 73,1% de diciembre de 2019. La irregularidad de la cartera bajó al 8,7%, aun elevada por la participación de las operaciones de comercio exterior en las líneas de prefinanciación de exportaciones realizadas en la gestión anterior y por el impacto de las modificaciones en el tipo de cambio, siendo uno de los casos más resonados el de la firma Vicentin SAIC. Asimismo, para recapitalizar al Banco la nueva gestión no continuó con los aportes de la entidad al Tesoro Nacional realizados en 2018 y 2019, sino que obtuvo la cancelación de un importante préstamo de 30.000 millones de pesos otorgado el año anterior, que permitió ampliar su capacidad prestable hacia el sector privado. En moneda constante, el patrimonio neto del Banco en diciembre de 2020 era 30% superior al de 2019, lo que muestra la fuerte recomposición de su capital.



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA y BCRA.

El caso Vicentin

A partir de la asunción del Directorio del Banco en la gestión iniciada con el recambio de autoridades nacionales en diciembre de 2019, se tomaron acciones relacionadas con el denominado “caso Vicentin”, con el objetivo de recuperar los préstamos, mitigar los daños sobre el patrimonio del Banco, y también para prevenir la repetición de eventos similares. Para dimensionar la magnitud del caso, el monto reconocido admisible en el concurso como acreencias del BNA ascendía a 296,8 millones de dólares —el 76% en carácter de acreedor privilegiado y el resto como acreedor quirografario— más un monto eventual de 72,4 millones de pesos.

En primer lugar, el Banco rebajó la calificación de la firma Vicentin a la situación 4, de difícil recuperación. También se realizó un informe de auditoría interna para verificar en forma integral las operaciones otorgadas a la empresa, el cumplimiento de la normativa vigente por parte de los funcionarios intervinientes, y se iniciaron sumarios administrativos en cuyo marco se adoptaron las medidas disciplinarias correspondientes. Asimismo, se adoptó una regla interna más exigente aún a la que establece la autoridad monetaria para la exposición máxima al riesgo crediticio¹⁵.

El BNA contrató los servicios profesionales de reconocidos expertos en análisis de empresas para realizar estudios e investigaciones sobre el origen de las dificultades financieras de la firma, y las probables maniobras de evasión y fuga de capitales, triangulación y vaciamiento empresario desarrollados por la firma con anterioridad y posterioridad a su convocatoria de acreedores.

El Banco se constituyó en parte querellante en la denuncia penal —Causa 368/2020— que tramita ante el Juzgado Nacional en los Criminal y Correccional Federal número 10, Secretaría 20. La causa se encuentra en trámite y se investigan presuntas irregularidades en el otorgamiento y renovación de créditos millonarios, de lo cual podría surgir, de acuerdo a los términos del requerimiento fiscal de instrucción “la posible existencia de una maniobra tendiente a perjudicar los intereses del Estado Nacional”. El fiscal de Delitos Complejos de la provincia de Santa Fe imputó en octubre de 2021 a los directivos de la firma la presentación de balances falsos para ocultar la verdadera situación financiera de la empresa, incluyendo para algunos funcionario el delito de estafa y la apropiación indebida de tributos.

El Banco de la Nación Argentina se presentó en el concurso preventivo caratulado “Vicentin SAIC s/Concurso Preventivo”, Expte. N° 21-25023953-7, que tramita ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la Segunda Nominación de la ciudad de Reconquista, provincia de Santa Fe, para verificar sus acreencias originadas en el contrato de apertura bancaria para prefinanciación de exportaciones celebrado entre dicha compañía, Algodonera Avellaneda SA y el Banco de la Nación Argentina. Asimismo, y por su relevancia como acreedor en el concurso, el BNA decidió formar parte del Comité de Control de Acreedores, desarrollando las actividades asignadas a tal órgano bajo la Ley de Concursos y Quiebras N° 24522. Actualmente el concurso se encuentra en el período de exclusividad, prorrogado hasta el 30 de junio de 2022¹⁶.

Además, el BNA realizó una denuncia penal ante la Fiscalía regional del Ministerio Público de la Acusación de la ciudad de Santa Fe por la presunta comisión del delito de balance falso tipificado en el artículo 300, inciso 2 del Código Penal.

15. Fuente: BNA, Memoria Anual 2020.

16. Boletín Oficial N° 38898, 11 de abril de 2022.

Capítulo 3

EL APOYO DEL BNA A LAS MIPYMES

El Banco de la Nación Argentina tiene, entre sus principales objetivos, priorizar la asistencia crediticia a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en todas las actividades productivas¹. Esto es fundamental para el crecimiento de la producción, la inversión y el empleo en el país. Por un lado, porque las MiPyMEs constituyen un sector muy dinámico e innovador de la economía nacional. Y además, porque la actuación del BNA en favor de estas empresas contribuye a compensar el sesgo del sistema financiero argentino, poco inclinado al financiamiento de la producción y la inversión, especialmente de las firmas pequeñas y medianas, con pocas excepciones, entre las que se destacan la banca pública y la banca cooperativa.

El BNA apoya a las pymes a través de productos financieros específicos desarrollados para ellas, y de acciones comerciales y de fomento. Como banco público nacional, desempeña un rol crucial en impulsar el entramado productivo de los diversos sectores económicos en todo el país, en continua sinergia con las diversas dependencias de la administración pública. Especialmente a través de los programas de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores, dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo, y del Banco Central, entre otros organismos, por medio del diseño y la implementación de instrumentos de políticas públicas para el fomento de las MiPyMEs.

Asimismo, el BNA integra activamente organizaciones comerciales y civiles de apoyo a este sector, como Garantizar Sociedad de Garantía Recíproca y Empretec²; las diversas empresas vinculadas (ver capítulo 1) contribuyen al objetivo de asistir a las MiPyMEs. El Banco también ha contribuido intensamente a la capacitación en estas empresas a través del Instituto Carlos Pellegrini y, en los últimos años, de programas conjuntos con universidades y otras organizaciones.

A lo largo del período 1991-2020 se distinguen seis etapas en el apoyo del BNA a las MiPyMEs. La primera, de 1991 a 1995, fue la menos activa en relación a este sector. Desde 1996, inicio de la segunda etapa, el BNA aumentó su compromiso en el financiamiento de las pymes, intensificado, además, por mandato de la Ley 24467 de la Pequeña y Mediana Empresa.

Pero la recesión iniciada a fines de 1998, comienzo de la tercera etapa, desmejoró de forma creciente los indicadores económicos y financieros de las pymes y de los bancos, y a pesar de la creación de los nuevos instrumentos como la Ley 25300 y del impulso del BNA, el crédito languideció

1. BNA, Carta Orgánica, artículo 3.

2. El BNA es miembro fundador de Empretec. Creada en 1988, esta es la primera institución a nivel mundial en la que la Organización de las Naciones Unidas instaló el Programa Empretec, para brindar asistencia a los emprendedores, a fin de mejorar sus posibilidades de éxito y contribuir al desarrollo de un sector productivo dinámico. Integran también la Fundación Empretec la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

y prácticamente se paralizó en 2001-2002. Durante este período de dura crisis el BNA configuró el pilar más confiable del sistema de pagos, y procuró mantener el crédito abierto mientras otras entidades lo cerraban o abandonaban el país (ver capítulo 2).

La cuarta etapa comenzó en 2003 y finalizó en 2015. Las políticas de reactivación e inclusión, adoptadas por el Gobierno Nacional, enfocaron al crédito como una de sus herramientas clave y a las pymes como agentes de la reindustrialización y la recuperación del empleo, así el BNA cobró un rol cada vez más protagónico para este propósito.

En el escenario de la Gran Recesión internacional iniciada en 2009 y prolongada en los años siguientes, la contribución del BNA fue crucial para sostener el nivel de actividad económica, profundizar la industrialización y la inclusión social, y morigerar el impacto adverso de la crisis mundial (ver capítulo 5).

Las políticas nacionales de 2016-2019, quinta etapa, desencadenaron una fuerte recesión y afectaron a las MiPyMEs, que cerraron en gran número. El crédito del Banco tendió a concentrarse en determinadas líneas y tipos de firmas (ver capítulo 2), mientras que otros instrumentos fueron discontinuados o fusionados y perdieron especificidad. Las firmas industriales³ sufrieron la mayor restricción crediticia, mientras que las vinculadas a los agronegocios y los servicios recibieron un tratamiento más favorable.

La sexta etapa, iniciada en diciembre de 2019 con el cambio de gobierno, se enfocó en la recuperación de la economía real y del empleo. Apenas asumió la nueva administración, el poder ejecutivo envió al Congreso la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, prontamente aprobada. Ella buscaba establecer instrumentos para reactivar la economía a través de un impulso de la demanda, que movilizaran la capacidad ociosa, que alcanzaba al 40% de la industria manufacturera; y restaurar la consistencia macroeconómica, externa y fiscal. Para ello era necesario reestructurar la enorme deuda externa contraída en la gestión anterior, disminuir el fuerte gasto público destinado a los intereses de la deuda, y aumentar la recaudación por la expansión de la actividad económica. Este escenario era más propicio para las pymes, y volvió a poner a estas firmas en el foco de la atención crediticia y de servicios del Banco.

Sin embargo, apenas transcurridos tres meses desde su asunción, la pandemia del COVID-19, declarada por la OMS desde marzo de 2020, obligó a las autoridades nacionales a disponer un conjunto de medidas para controlar el avance del virus, evitar la saturación del sistema de salud, y al mismo tiempo, paliar los efectos de la pandemia sobre la producción, el empleo y los ingresos. Las MiPyMEs sufrieron intensamente las consecuencias de la pandemia, en particular algunos sectores de actividad, como el turismo, los restaurantes y el comercio minorista; las

3. El producto bruto de la industria manufacturera se contrajo un 14% en 2019 respecto de 2015 y 5.453 empresas industriales cerraron en ese lapso, según datos del SIPA.

sobrevivientes adoptaron diversas estrategias para salvarse, y recibieron el apoyo del gobierno nacional a través de medidas fiscales, financieras y regulatorias. El BNA cumplió un rol fundamental en el contexto de la pandemia, como se verá en el capítulo 5.

A partir del tercer trimestre de 2020 la economía comenzó a recuperarse, el crecimiento del producto en 2021 se estima en un 10%. Pero a pesar de los avances de la vacunación y del desarrollo de tratamientos para disminuir los casos graves y las muertes, el panorama mundial y nacional todavía es incierto, por el surgimiento de nuevos brotes en países donde parecía controlado y de las mutaciones del virus. En este contexto, el BNA es uno de los pilares del apoyo reforzado que requieren hoy las MiPyMEs para atravesar esta difícil etapa y buscar su consolidación en la pospandemia.

Repasaremos ahora, en orden cronológico, algunos hitos destacables de las MiPyMEs y del BNA, en el período que comprende este libro.

Las MiPyMEs en Argentina y las políticas de crédito

Las MiPyMEs conforman el segmento empresarial más dinámico. Anualmente miles de estas firmas nacen, mueren, se reconvierten. Algunas, sobre todo las más innovadoras, crecen rápidamente. Otras requieren varios años para afianzar su viabilidad. Y las menos afortunadas no sobreviven a las numerosas y diversas dificultades, de contexto o endógenas de la empresa, que deben enfrentar.

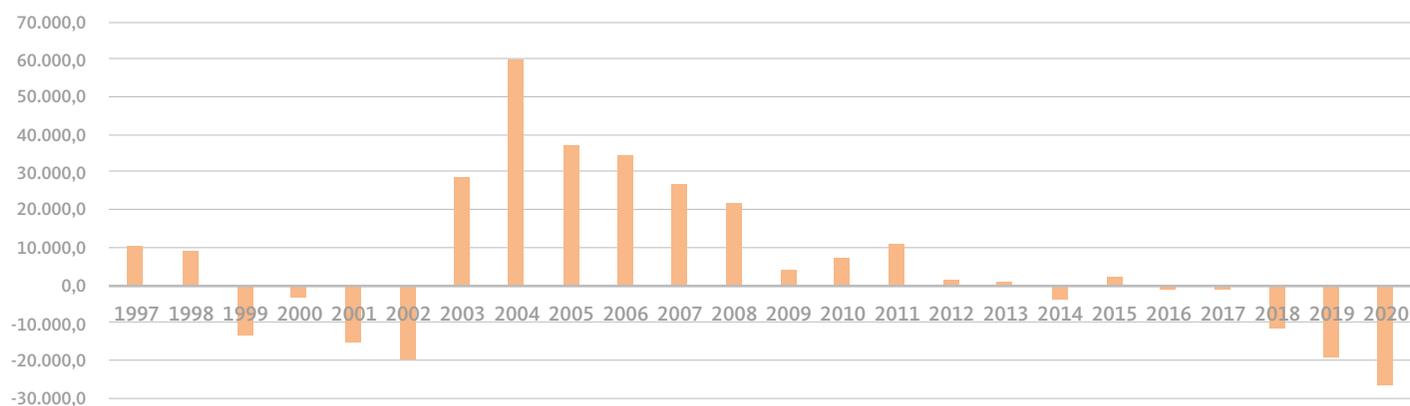
Las principales ventajas que ofrecen las pymes son su intensidad en la aplicación del factor trabajo, menores requerimientos de capital y menores gastos de estructura en relación a las grandes, su capacidad innovadora y su rapidez de adaptación a los cambios del escenario económico y a las nuevas tendencias en los distintos sectores de actividad. Dada su importancia para la producción, el empleo y el crecimiento, las políticas públicas dirigidas a este tipo de firmas son cruciales para mejorar sus probabilidades de supervivencia y prosperidad.

Para ponderar el peso de estas firmas en la Argentina, basta mencionar que en 2019 existían unas 564.000 MiPyMEs, que representaban alrededor del 90% del total de empresas del país, el 60% del empleo y el 45% de las ventas totales. De esta cantidad de entidades, 200.000 se crearon entre 2004 y 2012, mientras que entre 2016 y 2019 cerraron más de 24.000 empresas, como se mencionó más arriba⁴. En 2020, los efectos devastadores de la pandemia llevaron al cierre de unas 22.960 (datos de AFIP).

4. Según el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, existían 575.108 empresas registradas y activas en el país en el 4° trimestre de 2019, de las cuales 12.087 eran grandes; 33.371 medianas; 133.810 pequeñas y 395.840 microempresas (Boletín anual de empleo registrado y empresas, Caracterización y evolución de la cantidad de empresas. Serie anual, <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/bede/estadisticasnacionales.asp>, consultado el 3 de diciembre de 2021).

Argentina. Creación neta de empresas privadas que declaran al menos un empleado

Cantidad de empresas nuevas menos cierres de empresas, acumulado



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA

A pesar de su gravitación en la vida económica, el acceso de las pymes al crédito siempre fue restringido y difícil. Las asimetrías informativas entre empresas y bancos, las deseconomías de escala asociadas a montos de préstamo relativamente pequeños, la información insuficiente y costosa para la evaluación del riesgo, y la escasa disponibilidad de balances contables ordenados y de conocimiento de la trayectoria de la empresa, se cuentan entre las principales causas de las restricciones crediticias a este sector, cuyo financiamiento es imprescindible para la buena marcha de la economía. En este sentido, el BNA cumple un rol muy importante para zanjar esta falla de mercado.

En Argentina, durante los años 1990 el crédito a las pymes fue escaso y caro⁵. Aunque se crearon numerosos instrumentos financieros dirigidos a este sector, las políticas de apoyo a las pequeñas empresas adquirieron escala y se profundizaron entre 2003 y 2015.

La regulación bancaria basada en Basilea y CAME⁶, la reducción del número de bancos cooperativos y regionales especializados en la atención de pymes, el retroceso de la banca pública durante la década del 90, la concentración bancaria y la extranjerización (ver capítulo 2), desincentivaron los préstamos a este tipo de firmas durante la etapa de la convertibilidad. Las tasas de interés activas muy elevadas provocaban pérdidas financieras en

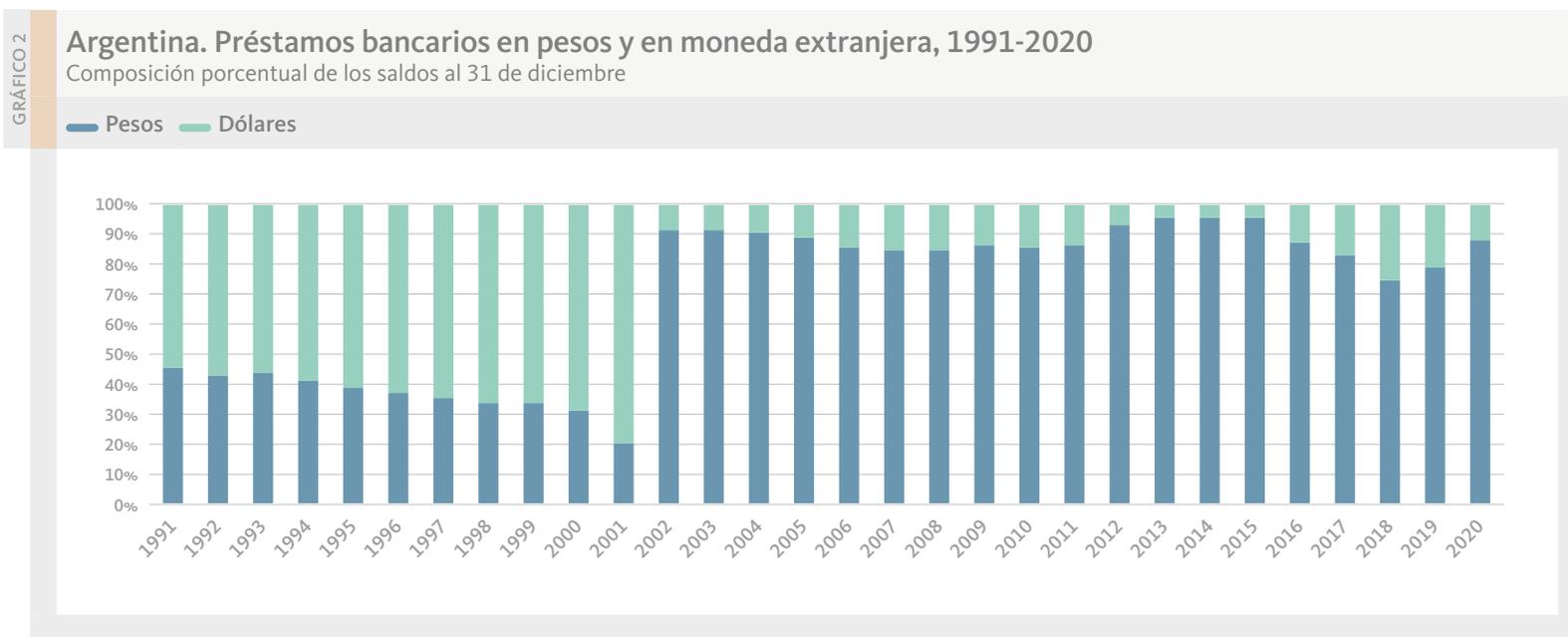
5. Bleger, Leonardo y Guillermo Rozenwurcel, "Financiamiento a las pymes y cambio estructural en la Argentina", Desarrollo Económico, Buenos Aires, 2000, vol. 40, pp. 45-71 y Bleger Leonardo y Mariano Borzel, "La crónica restricción de acceso al crédito de las pymes argentinas. Diagnóstico y propuestas", en Las pymes argentinas. Mitos y realidades, Abappra, Buenos Aires, 2004, pp. 243-264.

6. Ver Wierzba, Guillermo y Jorge Golla, "La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa", CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires, marzo de 2005.

los balances de las firmas, que a menudo superaban las ganancias operativas, y contribuyeron a la gran cantidad de quiebras y cierres de empresas en aquellos años⁷, deterioraron la calidad de la cartera de préstamos y los encarecieron aún más.

En el último trienio de la convertibilidad, la recesión continua y la iliquidez conformaron el peor escenario para el desenvolvimiento de las pymes. Así, entre 1999 y 2001 el número de empresas se contrajo a razón de unas 9.000 anuales, y en 2002, en el clímax de la depresión, cerraron 13.000 firmas.

Asimismo, la dolarización del crédito (*Gráfico 2*), en un contexto de riesgo cambiario creciente, generó una plataforma inestable y costosa. Los préstamos en dólares del total de bancos en la Argentina se quintuplicaron entre 1991 y 2000, mientras que los realizados en pesos crecieron solo 2,5 veces. En diciembre de 2001 el monto de los préstamos en pesos era igual a los del año 1992 (*Gráfico 3*). A su vez, el fondeo de los bancos basado en recursos provenientes del exterior acentuó la fragilidad del sistema financiero.



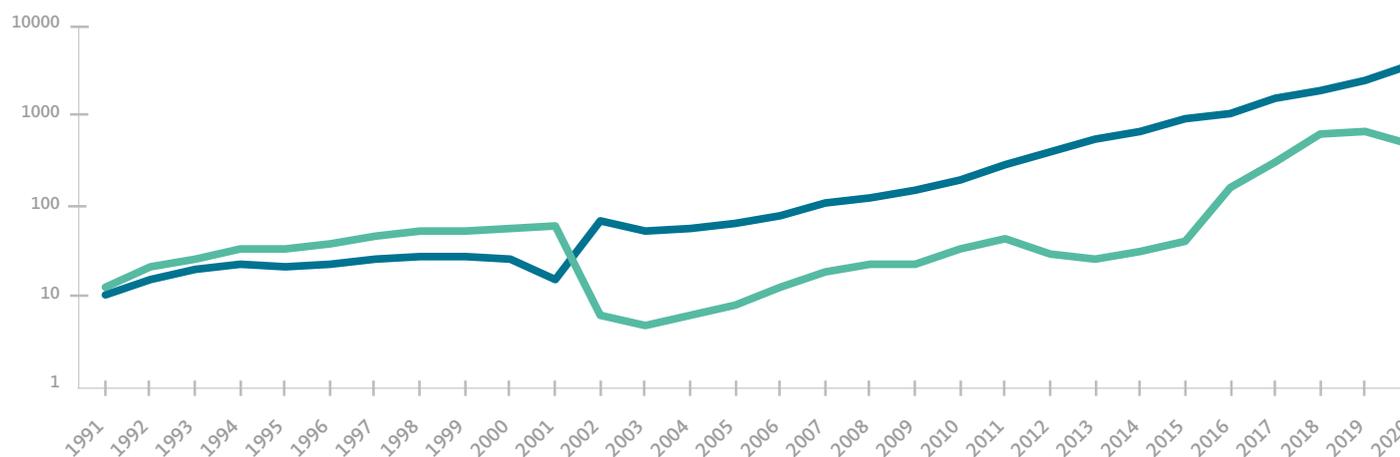
Fuente: Elaboración propia con datos de BCRA.

7. En la Argentina la cantidad de quiebras por año pasó de 772 en 1991 a 1252 en 1993; 1400 en 1994; y un promedio anual de 2425 quiebras entre 1995 y 2001, con un mínimo de 2232 en 1997 (Mecon).

Argentina. Préstamos bancarios en pesos y en moneda extranjera. 1991-2020

En miles de millones de pesos, saldos al 31 de diciembre

— Pesos — Dólares



Fuente: Elaboración propia con datos de BCRA.

En este contexto, en 1993 el gobierno lanzó dos programas: el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de las Pymes y el Programa Global de Crédito para la Micro y la Pequeña Empresa, que tuvieron un nivel de ejecución muy bajo.

En el aspecto crediticio, el Programa Trienal⁸ estableció dos líneas de préstamos para capital de trabajo e inversiones, con bonificación de la tasa de interés solventada por el Estado nacional. Una, fondeada por la banca comercial pública y privada con bonificación de hasta 4 puntos porcentuales de la tasa de interés; y otra integrada por fondos del BNA para la canalización de préstamos con un subsidio al banco de 2% nominal anual sobre los montos otorgados dentro del cupo previsto⁹. Aunque la eliminación de los subsidios a las tasas de interés fue tema de negociaciones con los organismos financieros internacionales¹⁰, esta figura fue incorporada en la ya citada Ley 24467, llamada “ley pyme”, aprobada por el Congreso Nacional el 23 de marzo de 1995, en plena recesión.

8. El Programa Trienal de Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa fue creado por Decreto 2586, del 22 de diciembre de 1992, ampliado por el Decreto 991, del 7 de mayo de 1993, y puesto en marcha en mayo de 1993.

9. Rozenwurcel, Guillermo y Raúl Fernández, “La desconcentración del acceso a los servicios financieros. El caso argentino”, Documento CEDES 97, Buenos Aires, 1994, p. 49.

10. Los organismos financieros intergubernamentales (FMI, BID) procuraron la eliminación de las subvenciones de las tasas de interés para las PYMES. En este sentido, la Propuesta de Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, del 16 de noviembre de 1993 aprobado el 8 de diciembre de 1993, Proyecto AR0055, Operación 798/OC-AR, Programa de Crédito Multisectorial, dice en su punto 5.16: “En consecuencia, las condiciones de esta operación exigen que el gobierno presente pruebas de que no renovará el programa existente de subvención de las tasas de interés para la pequeña y mediana empresa (Programa Trienal), ni establecerá otros programas de subvención de las tasas de interés. Durante la ejecución del programa se supervisarán los adelantos en estas esferas”, p. 40. Ver también puntos 1.8; 3.22; 3.11; 5.15.

Dicha ley estableció el objetivo de “promover el crecimiento y desarrollo de las pymes impulsando políticas de alcance general a través de la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de los ya existentes” (art. 1). Los principales instrumentos financieros surgidos de esta ley fueron: i) la bonificación de la tasa de interés (arts. 3, 4 y 5); ii) el mandato al BNA y al BICE¹¹ de instrumentar líneas especiales para financiamiento de pymes “especialmente con fondos provenientes de instituciones multilaterales de crédito u otras fuentes de origen externo” (art. 7), es decir con deuda externa; iii) la promesa de futuras normas para estimular la creación de calificadoras de riesgo privadas (art. 8) e integrar a las pymes al mercado de capitales (art. 9); y iv) y la creación de la figura de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR, Título II de la Ley 24467). Como veremos en el próximo acápite, el BNA desarrolló un amplio menú de los instrumentos establecidos en la Ley Pyme y sus modificatorias.

En 1997 se creó un ámbito administrativo específico del Poder Ejecutivo para estas empresas, la Secretaría Pyme, y en 2000, tras el cambio de gobierno, el Congreso promulgó la Ley 25300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. La implementación de estas medidas fue limitada y de escaso impacto; en este sentido, un estudio del Banco Mundial reveló que las pymes argentinas a finales de los años noventa enfrentaban mayores restricciones financieras que sus pares en otros países latinoamericanos, como Venezuela, Colombia, Brasil, Chile y Uruguay¹². Posteriormente, complementada y modificada posteriormente por numerosas normas referidas principalmente a los parámetros de definición de las MiPyMEs, al régimen de compras del Estado Nacional, al crédito fiscal, a la aplicación de la ley en diversos sectores de actividad, a la aprobación de modelos de contratos de fideicomiso y otros, a la asignación de cupos de crédito y otros temas vinculados. Esta ley tiene por principal objeto “el fortalecimiento competitivo de las MiPyME que desarrollen actividades productivas en el país, mediante la creación de nuevos instrumentos y la actualización de los vigentes, con la finalidad de alcanzar un desarrollo más integrado, equilibrado, equitativo y eficiente de la estructura productiva” (art. 1).

Entre las medidas de esta ley que atañen al BNA puede mencionarse la creación de dos fondos: el Fondo Nacional de Desarrollo para la MiPyME (llamado Fonapyme) cuyo fin era “realizar aportes de capital y brindar financiamiento a mediano y largo plazo para las inversiones productivas de las empresas” (art. 2); y el Fondo de Garantía para la MiPyME (llamado Fogapyme), creado con el propósito que su nombre indica. Dicha ley designó al BNA como fiduciario y suscriptor de los fideicomisos financieros a constituir para cada uno de estos fondos. Asimismo el BNA debía brindar el apoyo administrativo y de gestión requerido para el cumplimiento de sus funciones, comenzando a operar ambos fideicomisos en 2003.

La Ley 25300 también dispuso crear una red de agencias regionales para asistir a las MiPyMEs, cofinanciadas por el sector público nacional, provincial y municipal.

11. El Banco de Inversión y Comercio Exterior SA fue creado en 1992 como banco público de segundo piso orientado a préstamos de mediano y largo plazo para el comercio exterior y la inversión productiva, con fondeo principalmente del exterior (Decreto 2703 del 20 de diciembre de 1991, art. 3). No descoló durante la convertibilidad en el cumplimiento de sus objetivos; en el año 2000, debido a su precaria situación, la mayoría accionaria del BICE fue traspasada al BNA, con goce de usufructo para el Ministerio de Economía. Tras la crisis de 2001-2002 el BICE fue recapitalizado y transformado en un banco de estrategia mixta y operatoria en todo el territorio nacional.

12. Banco Mundial, World Business Environment Survey (WEBS), 2000.

Desde 2003, a partir de la reconstrucción del tejido económico y del cambio de modelo neoliberal imperante por un modelo tendiente a lograr desarrollo con inclusión social, el gobierno nacional atribuyó a las MiPyMEs un rol central en la generación de empleo y en el desenvolvimiento integrado de la actividad económica en el país, e impulsó numerosas políticas para apoyar su expansión y facilitar su financiamiento.

Entre las medidas financieras más importantes, se cuentan la profundización del Programa de Estímulo al Crecimiento para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que aumentó los porcentajes de bonificación de las tasas de interés; la inclusión de nuevos destinos a los préstamos bajo este régimen, para facilitar las inversiones y el crecimiento de las MiPyMEs¹³, y la industrialización de bienes y servicios desarrollados por innovación tecnológica¹⁴. Además se asignaron mayores recursos a estas políticas. La bonificación de tasas se extendió a partir de 2005 a las operaciones financieras no bancarias, como los créditos otorgados a través de fondos fiduciarios con participación estatal, entidades de préstamo para viviendas, cooperativas y cajas de crédito, leasing, y operaciones en el mercado de capitales.

El régimen de bonificación de tasas se canalizó principalmente mediante los bancos públicos y cooperativos, que presentan la mayor participación de la cartera pyme en su estructura de préstamos. Esta herramienta continúa funcionando en la actualidad, y opera totalmente en moneda nacional, con sus consiguientes efectos positivos sobre la estabilidad del sistema. Asimismo, su difusión geográfica se fue extendiendo, a través del tratamiento más favorable a las regiones en desventaja económica, y de la amplitud de la red de sucursales del BNA, ideal para este tipo de financiamiento¹⁵.

A fines de 2006, la Sepyme y el Banco Central, que también actuó como agente financiero en esta herramienta, desarrollaron el nuevo Programa Global de Crédito para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, con fondeo del BID y de las entidades financieras locales, por un total de 338 millones de dólares¹⁶, para financiar proyectos de inversión a largo plazo. Este fue el tercer préstamo correspondiente al Programa Global de Crédito¹⁷, y gozó de gran éxito, ya que fue colocado en su totalidad en solo ocho meses, y representó un aumento del financiamiento a las MiPyMEs para inversión del 11 al 13%¹⁸.

A diferencia de los préstamos anteriores, que obligaban a las MiPyMEs a endeudarse en dólares con el consiguiente riesgo cambiario y baja aceptación entre estas empresas que venden mayormente en moneda nacional, el gobierno argentino dispuso que los préstamos de estas líneas se otorgaran en pesos o en dólares, incrementando el interés de las MiPyMEs para aprovechar este financiamiento, con plazos y tasas muy

13. Decreto 871, del 6 de octubre de 2003.

14. Decreto 159, del 24 de febrero de 2005.

15. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Programación Económica, "El rol del Estado en el financiamiento de las pymes Argentinas", Nota Técnica N° 12, Primer Trimestre de 2009.

16. Kulfas, Matías, "Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas", CEPAL, 2009, p. 66.

17. Contratos de Préstamo 643/OC-AR; 867/SF y 1192/OC-AR, suscriptos entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiación parcial del Programa Global de Crédito.

18. Bleger, Leonardo, "Evaluación del Programa global de Crédito 1192-OC", mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 2007.

convenientes. Luego de utilizar la totalidad del préstamo del BID, el Programa Global de Crédito continuó funcionando con recursos nacionales, provenientes del recupero de los préstamos otorgados. Este financiamiento adicional formó parte de un conjunto de políticas anticíclicas¹⁹ lanzadas por el gobierno nacional con el propósito de contrarrestar el contagio de la crisis económica mundial (ver capítulo 5).

El financiamiento a las MiPyMEs, canalizado a través de los bancos, fue reforzado con diversas fuentes y herramientas, como el Fonapyme, que en 2006 fue reformado para ampliar el crédito para proyectos de inversión en la industria manufacturera, alentar el contenido tecnológico de las inversiones, y simplificar la gestión para acortar sus plazos de otorgamiento²⁰. Otra política fue la licitación de plazos fijos de Anses, a partir de 2008, para financiar a tasas de interés reducidas el capital de trabajo y la prefinanciación de exportaciones. En el año 2010, además del incremento de cupos de crédito para las MiPyMEs²¹, el gobierno lanzó el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario²², para promover el desarrollo de proyectos de inversión productiva a través de préstamos a tasa fija y en pesos, con un año de gracia y cinco de plazo, para empresas grandes y MiPyMEs. Este programa asignó fondos por 8,2 mil millones de pesos entre 2010 y 2014, y su principal destinatario fueron las empresas industriales.

Un hito en las políticas de financiamiento para las MiPyMEs nació a partir de 2012, con la recuperación de las facultades del Banco Central para influir activamente en la producción y el empleo. Estas atribuciones fueron eliminadas durante la etapa neoliberal que imperó en nuestro país. Llama la atención esta eliminación cuando las autoridades monetarias de países centrales, como la Reserva Federal de los Estados Unidos, las mantuvieron hasta la actualidad y las utilizan plenamente para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico.

Respecto a las MiPyMEs, hasta su modificación en 2012²³, la Carta Orgánica del Banco Central no favorecía el crédito a este tipo de empresas. Tras la reforma, el Banco Central dispuso medidas para incrementar el crédito a las MiPyMEs, que afectan directa y positivamente esta misión del BNA. Por un lado, el BCRA disminuyó la exigencia de efectivo mínimo establecida en función de la participación de las financiaciones a MiPyMEs en el total de financiaciones al sector privado no financiero, contribuyendo a aliviar el costo del crédito a este sector (Comunicación A 5356, del 21/9/2012 y sus actualizaciones). Y obligó a las entidades bancarias a establecer una línea de crédito para financiar proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de capital y/o a la construcción de instalaciones necesarias para producir bienes y/o servicios y comercializar bienes (excluyendo bienes de cambio). Para ello las entidades financieras debían destinar como mínimo un porcentaje, establecido por el BCRA, del promedio mensual de los saldos de los depósitos del sector privado no financiero en pesos²⁴ y otorgar al menos la mitad de ese monto a MiPyMEs (Comunicación A 5319 y normas conexas).

19. Decreto 1856, del 6 de diciembre de 2007.

20. Esta mejora redujo los plazos de gestión del crédito a un promedio de 1,2 meses, según Kulfas, op. cit., p. 80.

21. Decreto 918, del 28 de junio de 2010. BO 21/7/2010.

22. Decreto 783, del 7 de junio de 2010, BO 8/6/2010.

23. La Carta Orgánica del BCRA vigente desde el 6 de abril de 2012 (Ley 26739), sumó a los objetivos de preservar la estabilidad monetaria y financiera, la promoción del empleo y del desarrollo económico con equidad social, ausentes en la reforma de la CO del BCRA de 1992.

24. La Comunicación A 5319 estableció el 5% del monto de los saldos diarios a junio de 2012. Posteriormente la norma fue modificada periódicamente para puntualizar las fechas para calcular los saldos prestables y la oportunidad para su desembolso; y en 2015 el porcentaje sobre los depósitos fue elevado al 6,5%.

Desde su implementación en 2012 hasta fines de 2015, la Línea de crédito para la inversión productiva canalizó cerca de 200 mil millones de pesos, y en los últimos dos años de ese período el crédito se destinó únicamente a MiPyMEs de todos los sectores productivos. El BNA cumplió un rol de liderazgo y excelencia en estas mejoras del acceso a los recursos financieros. Continuando el apoyo económico hacia este sector, que comenzó a intensificarse desde el año 2008 con la creación de la Línea 400 de financiamiento a las MiPyMEs.

En 2012 el gobierno nacional creó el Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas²⁵ (FONDYF), en el marco del Programa Global de Crédito para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, a fin de promover el desarrollo de las MiPyMEs, a través del crédito para financiamiento de inversiones en bienes de capital o infraestructura, y de capital de trabajo. Dada la afinidad del FONDYF con el FONAPYME, el BNA también fue designado su administrador, fiduciario e integrante de su Comité de Inversiones. La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, encargada de ejecutar este programa, lanzó convocatorias periódicas para préstamos del FONDYF, en condiciones muy convenientes de tasas y plazos, en las que el BNA y sus empresas vinculadas participan activamente para ampliar el acceso al crédito de las pymes. Con el traspaso de Nación Fideicomisos al BICE el fondo fiduciario del FONDYF pasó a esta última institución, y su administración a la SEPYME en 2019, por el Decreto 400/2019. Este incluyó entre los beneficiarios de los fondos además de las MiPyMEs a otros actores vinculados a las cadenas de valor de las que ellas sean parte.

Además de los programas gubernamentales referidos, otras agencias públicas facilitan crédito a las pymes a través de diversos mecanismos, las principales son el BNA; el Banco de Inversión y Comercio Exterior SA, en la que el BNA posee una participación accionaria pero no su control²⁶; el Consejo Federal de Inversiones (CFI), y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación²⁷. No es propósito de este libro profundizar en el análisis de las políticas pymes, pero su referencia ayuda a contextualizar el lugar del BNA en el apoyo a estas empresas.

Las MiPyMEs recurren muy poco al financiamiento en el mercado de capitales, pero se espera que el desarrollo de nuevos instrumentos, destinados específicamente para este tipo de actores, aumente esta participación y contribuyan a reducir el costo del capital para estas empresas. Desde la primera década de este siglo, se generaron fuentes alternativas de financiamiento de las pymes en el mercado de capitales y se reactivaron algunas ya existentes, como el descuento de cheques de pago diferido, los fideicomisos financieros, las obligaciones negociables para pymes, entre otros²⁸. De este modo, el porcentaje total de financiamiento de las pymes en el mercado de capitales pasó del 0,5% en 2003, al 11% en 2015²⁹.

25. Decreto 1273 del 25 de julio de 2012.

26. Ello, porque ni las acciones recibidas en nuda propiedad ni las acciones preferidas le otorgan derecho a voto (BNA, MyB 2019, p. 191).

27. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva fue creado en 2007, para priorizar y jerarquizar las políticas en estas materias. En 2018 fue rebajado a Secretaría, y la nueva gestión que asumió en diciembre de 2019 lo restituyó al rango ministerial.

28. Según Kulfas, op. cit., p. 32, el financiamiento de las pymes en el mercado de capitales representa alrededor del 4% del financiamiento bancario.

29. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, "Más medidas de inclusión financiera para las pymes", presentación en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 26 de agosto de 2015.

Asimismo, la expansión de las Sociedades de Garantía Recíprocas, impulsada por la nueva normativa en esta materia y los mayores recursos asignados, facilitó el acceso de las pymes al financiamiento bancario al proporcionarlas de un acceso a garantías, uno de sus principales problemas para acceder a créditos bancarios. El BNA cumple un rol muy destacado en este segmento a través de Garantizar SGR, como se verá en el próximo acápite.

En agosto de 2015 el gobierno nacional y la Comisión Nacional de Valores lanzaron un conjunto de medidas de inclusión financiera para pymes. Entre esas medidas se destacan: la inclusión de nuevas reglamentaciones y modalidades para la emisión de acciones y obligaciones negociables de estas firmas, facilidades para el uso de cheques de pago diferido y pagarés; la creación de la Oficina de Asistencia Financiera para democratizar la información y el conocimiento necesario para participar en el mercado de capitales; y la obligación para los fondos comunes de inversión de orientar un porcentaje de su patrimonio a financiar iniciativas privadas. Se esperaba, así, incluir a miles de empresas pequeñas y medianas que carecen de acceso al mercado de capitales.

Entre 2016 y 2019 las políticas de financiamiento dirigidas a las pymes marcaron algunos avances, como la llamada “ley pyme”, pero también varios retrocesos, como la eliminación de instrumentos de crédito y de fondos específicos para el sector. En el caso del BNA, la concentración del crédito en un grupo de grandes empresas con un fuerte deterioro de la cartera (ver capítulo 1); y el debilitamiento de la sinergia entre las empresas del Grupo Nación afectó la atención de las pymes. Por otra parte, a las habituales dificultades para financiarse que enfrenta este segmento de firmas se sumó la política de tasas elevadas de interés que mantuvo el BCRA, su inusitada alza desde 2018, y un clima recesivo adverso para la inversión real. Los efectos positivos de la ley anunciados para las MiPyMEs no se manifestaron, en un contexto macro y microeconómico desfavorable.

En 2016 y 2017 el BCRA amplió el cupo prestable para créditos para inversión productiva, pero redujo al 75% la proporción a otorgar a MiPyMEs, que originalmente era de 50% y luego se llevó al 100%. Esta línea quedó subsumida en la de “financiamiento para la producción y la inclusión financiera”, fue fusionada con otras líneas crediticias, y eliminada en 2018, al llevar a cero en diciembre de ese año el mínimo del saldo promedio de financiaciones bajo esa línea, que las entidades alcanzadas debían mantener respecto de los depósitos del sector privado en pesos.

La Ley 27264 de Fomento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, llamada “Ley Pyme”, de 2016, dispuso facilidades fiscales, administrativas y financieras para estas firmas. Estas últimas apuntan a promover el acceso de las pymes al mercado de capitales, y a ampliar el universo de sujetos que pueden acceder al régimen de bonificación de tasas de interés, que incluyen además de las pymes a las firmas vinculadas en las cadenas productivas donde participan pymes. La ley amplió el tipo de garantías posible de otorgar por el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), que sustituyó al Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAR), y los sujetos beneficiarios dejaron de ser exclusivamente las MiPyMEs (Decreto PEN 164/2019). El BNA dejó de operar como el fiduciario de este fondo, y traspasó ese carácter a Nación Fideicomisos, sociedad que, a su vez, fue desprendida del Grupo Nación y entregada al BICE. A pesar de sus propósitos valorables y la buena acogida que tuvo entre las empresas, la ley pyme no surtió efectos apreciables sobre el entramado productivo, como evidencia la elevada cantidad de pymes que cerraron en los años posteriores a su implementación.

En 2018, el entonces Ministerio de Producción y Trabajo (Decreto 137) dispuso la extinción y liquidación de otro instrumento de crédito para las MiPyMEs, el Fonapyme, cuyos activos fueron transferidos por el BNA, en su carácter de fiduciario de este fondo, al BICE, para su capitalización.

A partir de diciembre de 2019 el nuevo gobierno implementó un conjunto de políticas con las prioridades de crecimiento e inclusión ya mencionadas. El BCRA redujo fuertemente las tasas de interés de política monetaria e introdujo incentivos para mejorar el acceso al financiamiento de las empresas, especialmente de las MiPyMEs.

Desde marzo de 2020, se implementaron acciones específicas para mitigar los efectos de económicos y financieros de la pandemia. Entre las dirigidas a las empresas se cuentan el crédito blando, las transferencias para el pago de salarios, la reducción de contribuciones patronales y normativa laboral especial, en el marco de la ley de contrato de trabajo (ver capítulo 5).

El BCRA implementó una línea de créditos a MiPyMEs a una tasa nominal del 24% para capital de trabajo y para la compra de insumos por parte de las empresas prestadoras de servicios de salud (Comunicaciones A 6937, 6943 y modificatorias), y la obligación de otorgarlos a todas las MiPyMEs que presentaran garantía del FOGAR (Decreto 325/2020), fondo que a su vez la entidad monetaria reforzó con un aporte de \$ 30.000 millones a fin de avalar esos créditos por hasta \$ 120.000 millones. También estableció una línea de préstamos para MiPyMEs que no disponían de crédito bancario (casi 200.000 en el país), a tasa de interés de hasta 24% (Comunicación A 7006). Asimismo, el BCRA dispuso que las entidades financieras no cargaran intereses punitivos sobre los montos no pagados de créditos concedidos a las MiPyMEs, incluyendo los que se actualizan por UVA.

Desde octubre de 2020, el BCRA estableció un nuevo esquema de financiamiento para la inversión productiva de MiPyMEs, a tasas muy convenientes para financiar inversión de capital y capital de trabajo; y una línea para clientes no pymes que adquieran maquinarias y equipos producidas por este tipo de empresas.

Como se verá el Banco participó activamente en la implementación de todas estas políticas, además de otras dirigidas a diversos actores económicos y sociales afectados por las consecuencias de la pandemia.

El BNA y las MiPyMEs

Las principales líneas de préstamos del BNA vigentes para las pymes se presentan en el Cuadro 1.

CUADRO 1	BNA. PRINCIPALES LINEAS DE PRÉSTAMOS COMERCIALES PARA PYMES
	Descubierto en Cuenta Corriente Reg. 234/244
	Descuento de Echeq
	Descuento de Cheques de Pago Diferido Reg. 245/692
	Comercio Exterior
	Nación Exporta
	Capital de trabajo e inversiones en pesos Reg. 43A
	Capital de trabajo e inversiones en dólares estadounidenses
	Línea de créditos a MiPyMEs "Carlos Pellegrini" en pesos Reg. 700
	Línea de créditos a MiPyMEs "Carlos Pellegrini" en dólares estadounidenses Reg. 700
	Evolución Agroexportadora
	Préstamos con Caucción de Certificados de Obras Públicas
	Proyectos de inversión destinados al uso de fuentes renovables de energía para la producción de energía eléctrica
	Línea de créditos a MiPyMEs "Carlos Pellegrini" - Mujeres en puestos de conducción Reg. 700
	Línea de asistencia financiera en el marco del Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores Reg. 705
	MiPyMEs manufactureras Reg. 700_12
	Factoring Productivo
	Programa Nacional de Desarrollo de Parques Industriales Reg. 707
	Financiación de Maquinaria de Fabricación Nacional Reg. 706
	Tarjeta PymeNación
	Tarjeta AgroNación
	Tarjeta Visa Flota

Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

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. Las políticas oficiales procuraron orientar los préstamos de los bancos estatales a las empresas formadoras de precios y a las exportadoras (Ministerio de Economía, Resolución 71/1991), no obstante el monto máximo de préstamos del BNA por firma se estableció en un millón de pesos, para distribuir el crédito en un mayor número de clientes.

En este contexto, e iniciando la política de dolarización del crédito, el BNA ofreció a los usuarios del plan de préstamos para pyme en coparticipación financiera con el BANADE³⁰ y el BIRF (Banco Mundial) convertir sus deudas pactadas en australes a capital fijo en dólares. También implementó líneas de crédito para renovación del parque de taxímetros y financiamiento sobre resúmenes de cupones de venta presentados por establecimientos adheridos al sistema de tarjeta de crédito.

Desde 1992 las principales líneas de préstamos del BNA para pymes se denominaron en dólares. A los fondos provenientes de préstamos de organismos internacionales se sumaron partidas anuales (40 millones de dólares en 1992) integradas con recuperos de préstamos, para financiar proyectos de inversión inferiores a 150 mil dólares hasta 10 años (1992). Asimismo, el BNA suscribió un convenio con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), para financiar microemprendimientos productivos y administró, junto con el CFI, el programa de financiamiento para la promoción y mejoramiento de la competitividad de pymes (Promecom 1 y 2), para otorgar préstamos para organización productiva, preinversión e inversión, fondeados con deuda tomada con el BID.

En 1993 el BNA comenzó a participar del Programa Trienal de bonificación de tasas de interés a pymes con una línea de 100 millones de dólares, a tasa bonificada en un 2% nominal anual por el Estado Nacional sobre los montos otorgados dentro del cupo previsto, aplicada a financiar inversiones, capital de trabajo y reconversión de empresas, con énfasis en las pymes de los sectores agropecuario, industrial, minero, pesquero, turístico y cooperativo y otra línea de 150 millones para prefinanciar exportaciones. También participó de la prueba piloto del Programa Global de Crédito para pymes industriales, discontinuado en 1994, y de un programa con el BICE para financiar exportaciones de pymes argentinas y para compra de maquinaria agrícola, transporte mercancías a larga distancia, transporte urbano de pasajeros y otros bienes.

Cuando arreció la recesión de 1995, por contagio de la crisis mexicana y las propias limitaciones del esquema macroeconómico entonces vigente³¹, las medidas gubernamentales de ajuste fiscal y monetario actuaron de manera procíclica³². Como nota positiva, comenzaron los préstamos del programa

30. El Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) nació en 1944 con la denominación de Banco de Crédito Industrial Argentino, y fue declarado disuelto y en estado de liquidación en 1993. El BNA absorbió parte de su personal y fue designado liquidador del BANADE, rol que cesó el 10 de julio de 1997.

31. El modelo de política monetaria pasiva y política fiscal restrictiva, dependiente de los movimientos de capitales, es procíclico respecto de nivel de actividad y del empleo.

32. “[...] la crisis llevó a una aguda declinación de los depósitos bancarios [...], una fuerte declinación en la disponibilidad del crédito. [...] Se estima que el PBI cayó 3,1% en los primeros tres trimestre de 1995 [...] el desempleo creció al 18,4%. [...] En respuesta a la crisis el gobierno argentino reafirmó su compromiso con la convertibilidad y tomó medidas para fortalecer a las finanzas públicas y apoyar al sistema bancario”, extracto del Memorandum de Política Económica del gobierno argentino del 14 de marzo de 1996, enviado al FMI para solicitar un nuevo acuerdo stand by (Traducción propia).

de modernización tecnológica industrial con FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino), fondeados por préstamos externos (BID 50%) y contraparte local del Ministerio de Economía, aunque su alcance no se limitó a las MiPyMEs.

En 1996 el BNA inició una estrategia crediticia más activa, decidió aumentar los préstamos al sector privado no financiero y el financiamiento dentro de la línea tradicional de apoyo a los sectores productivos, con énfasis en las pymes y en la reconversión, y desarrolló nuevas líneas de préstamos en pesos para compra de maquinas y herramientas para industria, comercio y servicios (100 millones); para inversiones de cooperativas de servicios tales como agua, teléfonos, gas, caminos rurales, cloacas (50 millones); y en dólares para adquirir bienes de capital de origen nacional a tasa bonificada (tramo 38 millones). También redujo las tasas de interés, para préstamos de inversión y capital de trabajo en dólares al 12% anual, 4 puntos menos que en diciembre de 1995 y para pesos 14% anual, tasas inferiores a las de mercado pero igualmente muy positivas.

Estas políticas continuaron en 1997, el último de la convertibilidad en que el producto bruto del país creció, agregando la línea Productividad Agropecuaria para adquirir maquinaria agrícola y de uso pecuario nueva, de origen nacional, hasta 500,000 pesos por usuario. Se registraron más de 200 empresas fabricantes de maquinaria, y se otorgaron 5000 unidades financiadas (tractores, cosechadoras, sembradoras, plataformas de maíz y girasol, acoplados-tolvas, fumigadores, pulverizadores, roto enfardadoras, equipos de frío para tambos, cultivadores, desmalezadoras y arados, entre otros equipos).

Encajado en el nuevo tipo jurídico creado por la Ley 24467, el BNA participó como socio protector, junto a más de un centenar de pymes, en la constitución de Garantizar SGR. Esta sociedad de garantía recíproca fue la primera en su tipo. Comenzó a operar en 1997, y desde entonces se ha robustecido por la cantidad de pymes partícipes y de socios protectores, y el número y monto de las garantías otorgadas. Además cumple un rol de institución testigo del sistema. También fue la primera inscrita en el registro de SGR del Banco Central, que le otorgó la máxima calificación a sus avales: Garantía Preferida "A".

El propósito de Garantizar SGR consiste en facilitar a las pymes la obtención de financiamiento a tasas de interés más favorables, a través del otorgamiento de garantías en ciertas condiciones, al tiempo que les brinda asesoramiento sobre aspectos propios de su actividad. El conjunto de las SGR ha continuado creciendo durante los veinticinco años transcurridos desde su creación, y la posición de Garantizar ha mantenido su liderazgo en todos los indicadores del sistema.

En 1998 las tasas de interés globales aumentaron sensiblemente a causa de las sucesivas crisis —entre las más importantes se pueden destacar la crisis del sudeste asiático y de Rusia—. Algunos bancos en la Argentina incluso retiraron temporariamente las líneas de crédito previamente acordadas, pero el BNA mantuvo sus líneas sin variar sustancialmente las tasas. En ese año, el BNA puso en marcha la línea MicroNación, conjuntamente con la SEPYME, aunque sufrió el impacto general de la caída de la demanda de crédito, derivado de la incertidumbre del público usuario para asumir deuda de largo plazo, y del comienzo de la larga recesión que afectó a la Argentina, a partir del tercer trimestre de 1998, prolongada hasta el tercer trimestre de 2002 inclusive.

Tras la promulgación de la nueva Ley Pyme 25300, en 2000, el área de Gestión Comercial Pymes intensificó su labor de apoyo crediticio al sector en el ámbito nacional, en sinergia con el Programa de Estímulo al Crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Decreto 748/2000), a través del cual se llevaron a cabo licitaciones públicas para la adjudicación de créditos con cupo bonificado, suspendidas en 2001 a causa de la escasez de fondos del tesoro. El BNA lanzó líneas de crédito para proyectos de turismo, y diseñó una dependencia especializada en la faz comercial para detectar, captar y evaluar los proyectos futuros en todo el país.

Durante la crisis argentina, en 2001 y 2002, 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 determinó una diferencia respecto al resto del sistema financiero que operó con restricción al financiamiento, en un contexto de tasas de interés muy elevadas. En 2002, además, comenzaron sus operaciones dos empresas del Grupo Banco Nación, Nación Factoring SA y Nación Leasing SA, enfocadas principalmente en las pymes, a fin de proveerles herramientas adicionales de financiamiento y de acceso a bienes de capital. El volumen de negocios de ambas compañías se expandió de manera notable desde 2003, en sintonía con la expansión de la actividad económica, y las políticas de reindustrialización y sustitución de importaciones. Pero ambas empresas fueron desprendidas del Grupo Nación en un proceso de desarticulación y descapitalización del Banco llevado a cabo entre 2016 y 2019, afortunadamente ya revertido.

El BNA en la década ganada

El año 2003 marcó un punto de inflexión en los préstamos bancarios y en el BNA. A pesar de la caída del crédito del sistema bancario y de la compleja coyuntura que atravesaba el país, en ese año los fondos FONAPYME y el FOGAPYME, creados por Ley 25300 (*Cuadro 2*), fueron puestos en marcha en el ámbito de la compañía Nación Fideicomisos Sociedad Anónima del BNA (*Cuadro 2*). Estos fondos fueron gestionados por la Sepyme, que otorgaba directamente los préstamos a las empresas y el BNA que era el administrador fiduciario y también integraba el Comité de Inversiones. Asimismo, el BNA implementó a requerimiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Operatoria Especial para Atención de Empresas Recuperadas, para apoyar crediticiamente a firmas en crisis o vías de recuperación.

La participación del BNA en los préstamos a las pymes empezó a expandirse, y las operaciones en pesos superaron con amplitud a las realizadas en dólares; de ese modo el riesgo por descalce de monedas de la década previa fue eliminado a partir de la normativa del BCRA. La recuperación económica permitió relanzar diversas alternativas de financiamiento en las distintas regiones, como la de capital de trabajo, en condiciones especiales de tasa y garantía, y la de descuento de certificados de obra pública, entre otras, a fin de direccionar el financiamiento en la cadena de valor de cada zona productiva del país.

Fideicomisos Fonapyme y Fogapyme

Montos al 31 de diciembre, en millones de pesos

	Fonapyme	Fogapyme
2002	0,0	0,0
2003	5,0	0,2
2004	19,3	17,1
2005	22,5	17,4
2006	26,2	23,7
2007	27,1	30,9
2008	28,2	23,7
2009	46,8	33,7
2010	62,3	42,9
2011	116,2	49,2
2012	185,9	63,7
2013	284,0	86,3
2014	439,8	108,9
2015	673,9	144,9
2016	837,1	174,3
2017	1552,3	188,6

Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Luego de dos años de iliquidez en el sistema financiero, que limitara fuertemente el desarrollo de nuevos negocios, el BNA procuró asistir a los mejores clientes de todas las áreas productivas del segmento pyme. La recomposición de liquidez permitió levantar las restricciones de mayor suma, incorporar nuevas líneas de crédito y dejar activas las restantes. La incipiente recuperación de la actividad económica facilitó resolver más ágilmente la atención crediticia solicitada, incrementar el nivel de facultades numéricas vigente y las líneas de financiamiento para todas las actividades y sectores, adecuadas a las características de los ciclos productivos para facilitar su repago, en condiciones competitivas.

En 2004 las principales políticas y acciones del BNA incorporaron el concepto de bonificación de tasas de interés, a aplicar selectivamente según los distintos productos, buscando la competitividad de los costos para los tomadores, condicionado al pago puntual de las operaciones. El Banco procuró aumentar el fondeo a partir de depósitos del sector privado para asistir financieramente a las pymes. En el programa de estímulo al crecimiento de las MiPyME se promovieron créditos con tasa bonificadas para proyectos de inversión, capital de trabajo, bienes de capital, descuento de facturas de crédito y cheques de pago diferido. El 58% de los préstamos fueron inferiores a 500.000 pesos y de estos, 79% inferiores a 200.000, esto señala que los créditos al sector privado tuvieron como destino principal a las pymes.

Asimismo, a fin de combatir el elevado desempleo, el BNA junto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social crearon la línea de crédito por nómina salarial para pymes “Financiación de Capital de Trabajo a empresas que mantengan la fuente laboral”, con plazos y amortizaciones para estimular el registro del empleo por parte de las empresas.

El BNA creó el Fondo Nacional para la Creación y consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO), en 2004, con el fin de otorgar préstamos pequeños en condiciones blandas de tasa y plazo. Estos préstamos, modestos en relación al giro del Banco, generaron una cantidad de operaciones considerable, que en su primer año alcanzó a 894, y 15,2 millones de pesos. Cuatro años después, el FOMICRO fue reunido con otro fondo: el de desarrollo regional llamando FONDER, integrando ambos un programa especial para el desarrollo regional y sectorial, que estableció tres líneas de financiamiento —desarrollo sectorial, asociatividad empresarial y desarrollo microemprendedor— con el propósito de facilitar el acceso al financiamiento de inversiones para fortalecer iniciativas productivas desarrolladas por MiPyMEs, con impacto sobre las economías regionales, con financiamiento preferentemente a sectores no bancarizados de la economía. Ambos fideicomisos continuaron operando en el BNA hasta 2015, y luego fueron diluidos en herramientas de inclusión financiera y bancarización.

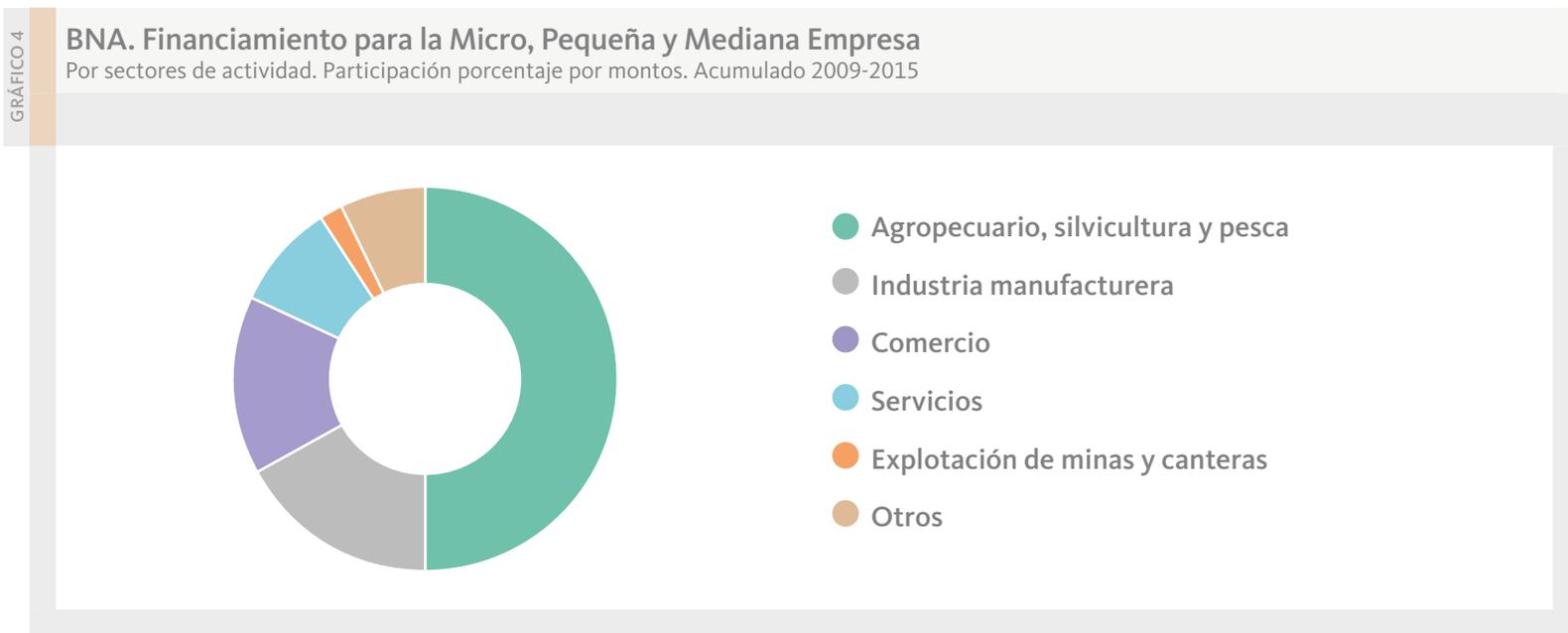
La dinamización de Garantizar SGR contribuyó a apoyar el crecimiento de las MiPyMEs, además de incorporar otros socios protectores y numerosos partícipes, potenció considerablemente su capacidad operativa y financiera y multiplicó su alcance geográfico —actualmente tiene treinta y dos sucursales en todo el país más la sucursal virtual—. En 2004 las garantías monetizadas por el BNA a través de Garantizar superaron en más de dos veces las de 2002 y 2003, y luego crecieron exponencialmente.

A partir de 2006 el BNA participó del Programa Global de Crédito con financiamiento del BID, referido más arriba. El crédito a las pymes procuró estimular el financiamiento de inversiones para salto cualitativo de la productividad, por este motivo el BNA enfatizó la colocación de préstamos por la línea Financiamiento de Inversiones Productivas. Se financiaron proyectos de inversión, capital de trabajo, adquisición de bienes de capital para empresas de todos los sectores, especialmente industria manufacturera, maderera, editorial, laboratorios farmacéuticos y turismo; adquisición de software y soluciones informáticas, conversión de la motorización a GNC (gas natural comprimido) y GLP (gas licuado).

Asimismo el BNA inició en 2007 una campaña publicitaria dirigida a las pymes (“el año de las pymes”), continuada en los años siguientes. El Banco buscó constantemente expandir en forma significativa las líneas comerciales y habilitar nuevas líneas de crédito, a través de bonificaciones selectivas de tasas de interés, extensiones de plazos, y aumentos de los montos. Para cumplir con estos objetivos, el directorio incrementó las facultades numéricas en casa central y las gerencias zonales, agilizando el análisis y las decisiones de otorgamiento de préstamos. Asimismo, el BNA intensificó su participación en las licitaciones convocadas por el Ministerio de Economía y Producción para otorgar préstamos con tasas bonificadas.

En 2008, a pesar de la crisis económica mundial, la caída de los precios de las materias primas hacia fin de año y las restricciones en el mercado financiero, el BNA instrumentó el Programa de Financiamiento de Inversiones de Actividades Productivas para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (BNA, Reglamentaciones 400 y 401), para dinamizar el crédito de largo plazo dirigido a este segmento. Eso se logró a través del financiamiento de inversiones, como la radicación de nuevas plantas, la ampliación de la capacidad instalada en equipamiento y la renovación de sus parques tecnológicos. Así como capital de trabajo ligado a proyectos de inversión y gastos de evolución, a través de préstamos con tasa fija para los primeros cinco años y bonificaciones de tasa para las regiones de menor desarrollo relativo y el financiamiento de capital de trabajo a MiPyMEs de sectores primarios de ganadería y lácteos (BNA, Reglamentación 400).

El éxito de su colocación indujo a ampliar los montos asignados a esta línea, que sumaron, a diciembre de 2015, desde su lanzamiento 190.577 préstamos otorgados a pymes por un total 54,62 mil millones de pesos, cifra muy significativa en el financiamiento a este tipo de firmas. Este financiamiento se distribuyó en todo el país y benefició principalmente al sector agropecuario, que tomó el 50% de los montos prestados; el 17% correspondió a la industria manufacturera; 15% al comercio; 9% a otros servicios; 2% a la minería; y el resto se distribuyó entre las demás actividades ([Gráfico 4](#)).



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

La crisis internacional de la Gran Recesión se agudizó en 2009³³, afectó el crecimiento económico global, y endureció las condiciones reales y financieras. En este contexto el gobierno lanzó un conjunto amplio de medidas anticíclicas (ver capítulo 5), que contribuyeron a suavizar el impacto recesivo sobre la economía argentina. En esta tesitura, el financiamiento del BNA a las pymes se intensificó, los préstamos inferiores al millón de pesos, indicador de crédito pyme, aumentaron su monto un 18%. Hacia fines de 2009 en función de la labor conjunta de Fundación Empretec y PRODER, referido más arriba, se aprobó una línea de crédito para la Creación y Desarrollo de Nuevas Empresas Innovadoras, para asistir a emprendedores que aún no lanzaron su producto o servicio al mercado o, si ya lo han hecho, para los que se encuentran en una etapa temprana e incipiente de desarrollo.

En mayo de 2010, el BNA relanzó a nivel nacional la tarjeta de crédito PymeNación, con características, atributos y beneficios de solidez y transparencia inéditos en el mercado, a fin de brindar a las MiPyMEs un medio de pago muy líquido y confiable para sus compras a proveedores, aplicable para la evolución de las necesidades financieras de corto plazo, a menudo difíciles de financiar para este segmento de firmas. A fines de 2020 esta tarjeta sumaba un total de 15.799 cuentas habilitadas, y saldo financiado de 2.061 millones de pesos, luego de haber sufrido en 2019 una caída del 5% en la cantidad de cuentas y del 40% en el saldo financiado.

Asimismo, el Banco consolidó su posición como líder en el segmento pymes en los adelantos de cuenta corriente y descuentos de documentos, una de las líneas de mayor uso por parte de estas empresas (*Cuadro 3*), sumando la posibilidad de bonificar las tasas y autorizar operaciones para dotar al procedimiento de mayor celeridad.

El BNA continuó apoyando la implementación de políticas orientadas al fomento de la inversión, entre ellas a través de la Reglamentación 425 del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (Decreto PEN 783/2010), para financiar proyectos de inversión de empresas de cualquier dimensión y sector económico, previa evaluación favorable de la unidad de Evaluación de Proyectos, conformada por los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas, Industria y Agricultura, Ganadería y Pesca. Entre 2010 y 2014 el BNA resultó adjudicatario de 6 mil millones de pesos para otorgar financiaciones del Bicentenario. A fines de 2014, último año en que se realizaron operaciones bajo este programa, los saldos de capital de esta línea sumaban 4,56 mil millones, y un 90% de estas operaciones se concentraban en el segmento de 3 a 5 años de plazos, con tasas inferiores a las del mercado. La industria manufacturera, principal destinataria de esta línea, tomó el 64,5% de los montos prestados, y el resto se distribuyó entre las demás actividades económicas: agropecuarias, comercio, minería, construcción (*Gráfico 5*).

³³. En 2009 el producto bruto mundial cayó 0,7%; en las economías avanzadas la contracción fue 3,7%; y en América Latina de 1,7% (FMI, World Economic Outlook, septiembre de 2011). El crecimiento argentino, que promedió el 8% entre 2003 y 2008, cayó en 2009 al 5,9% (datos del INDEC, diciembre 2021).

BNA. Préstamos al Sector Privado no Financiero

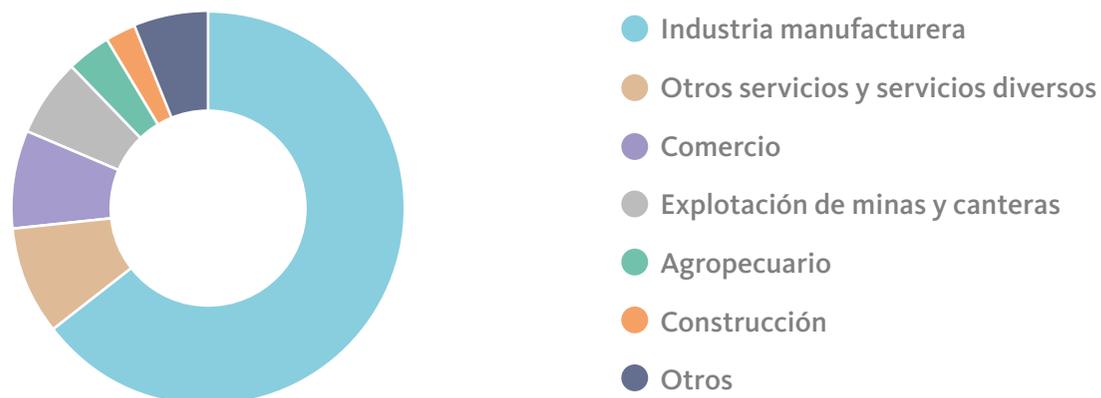
Saldos al 31 de diciembre, 1998-2020 En miles de millones de pesos

	Adelantos	Documentos	Hipotecarios	Prendarios	Personales	Tarjetas de crédito	Otros préstamos
1998	0,49	2,01	s.d.	s.d.	0,59	0,15	s.d.
1999	0,29	2,09	s.d.	s.d.	0,57	0,19	s.d.
2000	0,31	2,08	3,27	1,02	0,54	0,18	0,79
2001	0,29	1,62	3,36	0,94	0,52	0,15	0,74
2002	0,05	1,79	2,92	0,82	0,23	0,05	1,06
2003	0,06	1,42	2,35	0,66	0,28	0,05	1,03
2004	0,15	1,40	2,24	0,58	0,39	0,11	1,46
2005	0,38	1,63	1,98	0,42	0,71	0,21	1,73
2006	0,50	1,60	2,00	0,50	1,20	0,27	2,40
2007	0,60	1,70	3,30	0,60	1,60	0,40	3,80
2008	1,10	2,50	5,80	1,30	2,40	0,70	5,50
2009	1,00	3,40	6,50	1,60	2,40	1,10	5,70
2010	1,20	3,80	7,90	1,60	2,80	1,80	8,40
2011	1,27	7,79	10,80	2,14	3,81	2,98	15,20
2012	1,60	15,90	14,90	2,90	5,00	4,90	16,80
2013	1,85	19,80	18,57	5,21	7,07	7,14	18,46
2014	2,77	19,26	19,66	5,96	11,48	8,58	19,32
2015	4,00	28,23	21,05	7,11	14,57	11,64	12,28
2016	4,15	30,29	24,33	9,73	17,53	15,09	22,18
2017	3,73	64,15	58,51	13,99	26,68	20,24	44,07
2018	4,33	46,34	115,99	0,63	36,41	34,98	139,986
2019	4,41	40,42	164,28	1,05	37,15	44,15	161,15
2020	4,43	96,07	207,79	1,41	55,95	79,38	197,89

BNA. Préstamos del Programa Bicentenario

Distribución de altas por grupos de actividad, en montos

Acumulado 2010 a 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Con el objetivo de satisfacer la demanda de las pymes y con la finalidad específica de realizar el circuito completo de evaluación y aprobación de las solicitudes del Programa Bicentenario, entre 2010 y 2011 el BNA inauguró sus Centros Pyme en Quilmes, Martínez, Liniers, Lomas de Zamora, Luján, Plaza de Mayo y Morón, a los que se agregaron posteriormente centros en otras localidades. En 2014 la denominación Centro de Atención “Nación Empresas” sustituyó la de Centros Pymes, y sumó acciones de relanzamiento de estas agencias, especializadas en la fidelización de los clientes de banca comercial.

En julio de 2012, como se mencionó anteriormente, el BCRA propició políticas destinadas a fomentar la inversión a través de la línea de créditos para la inversión productiva (Comunicación A 5319 y posteriores). Sumada a las líneas ya existentes, estas medidas permitieron atender la desaceleración de los préstamos comerciales. El BNA cumplió con holgura los parámetros establecidos por el BCRA, de este modo al 31 de diciembre de 2014 registraba financiamientos bajo esta línea por 12,1 miles de millones de pesos, equivalentes al 9% de los depósitos del sector privado no financiero a esa fecha.

En el año 2014 se destacan el Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota del Transporte Automotor de Cargas (REFOP) junto con la Secretaría de Transporte, los convenios celebrados con diferentes provincias para fomentar las economías regionales, los convenios con empresas fabricantes de maquinaria agrícola de producción nacional y los convenios con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria, entre otros.

El Banco participó de diversos programas de modernización tecnológica conjuntamente con el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). En este marco, en 2015 firmó un nuevo convenio con la Agencia de Promoción Científica y tecnológica (ANPECYT), para financiar proyectos de mejora de la competitividad de las empresas a través de la modernización tecnológica, financiados en un 70% por la Agencia y 30% por el BNA.

En 2016 el Banco lanzó una nueva línea para pymes: "Nación 125 años" (Reglamentación 527), a la que asignó 5.000 millones de pesos hasta fin de año. Y en 2017 fue creada la línea de crédito Carlos Pellegrini (Reglamentación 700), para pymes de economías regionales de todos los sectores, incluyendo al agropecuario, energías renovables y microemprendimientos. A la modalidad en pesos y dólares se agregó la financiación UVA. Esta línea, con ventajas apreciables en sus plazos y años de gracia respecto de las entonces existentes, aún continúa, adaptada al nuevo contexto de reactivación de la industria y de los sectores más afectados por la pandemia.

Desde diciembre de 2019, en el marco de la nueva gestión y de la pandemia, el Banco procuró resolver el problema de la concentración del crédito heredada, que derivaba en una alta exposición de la cartera y disminuía la capacidad del BNA en impactar en el conjunto del entramado productivo del país. De este modo, en 2020 el 86,4% de los montos otorgados de las líneas COVID-19 fue destinado a las pymes. Asimismo, el Banco continuó con la asistencia financiera a MiPyMEs de todos los sectores económicos, a través de la línea 700 "Carlos Pellegrini", y dio cumplimiento a las disposiciones crediticias del BCRA; de este modo otorgó préstamos a través de las líneas 750: créditos a MiPyMEs para inversiones y capital de trabajo, y 760: créditos a empresas para inversiones y complementarias, por un total de 9.442 millones de pesos en 3.195 préstamos.

También en 2020 se creó el Consejo Pyme del BNA, como un ámbito de encuentro y participación de las pymes a través de las diversas cámaras que las nuclean; para brindar información sobre las políticas de financiamiento y su instrumentación, y de relevamiento de las necesidades de los distintos sectores que integran este importante segmento de firmas.

Junto con la inauguración de 23 Centros de Atención Pyme, se agregaron otras sucursales que permitieron conformar 39 Consejos Consultivos Regionales. En los diversos encuentros participaron más de 450 entidades, lo que da cuenta de la buena acogida a las convocatorias del Banco y de la importancia de las necesidades financieras del sector.

En 2020 el 61,6% de los préstamos de la banca comercial correspondió a las pymes, el 35,8% a grandes empresas, y el resto a otros sectores.

El Banco se propone continuar acompañando a las pymes en la pospandemia, con la premisa de llegar con sus herramientas al mayor número de pymes posible, y de contribuir así a la recuperación económica de este sector fundamental de la vida del país. Asimismo, tiene como proyecto profundizar las nuevas modalidades de contacto con el cliente y los negocios digitales, que se tornaron prácticas habituales a partir de la pandemia.

Capítulo 4

EL APOYO DEL BNA AL SECTOR AGROPECUARIO

El apoyo y financiamiento de la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización y la promoción de su desarrollo, el arraigo del productor rural y su acceso a la tierra, y el estímulo a las exportaciones forman parte de los objetivos específicos del Banco Nación (Carta Orgánica art. 3).

El BNA es la principal entidad bancaria que financia al sector agropecuario; y este es, a su vez, un beneficiario importante del crédito de la entidad al sector privado, además del destinatario de otros productos financieros y beneficios desarrollados por el Grupo Nación con destino a estas actividades, como seguros, tarjetas de crédito, fideicomisos y otros específicos. La asistencia crediticia del BNA al sector agropecuario supera la del conjunto del sistema financiero argentino. Mientras el BNA canalizó un 17% de sus préstamos al sector privado a las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca en 2020¹, en plena pandemia; el total de entidades destinó solo un 12,9% de sus préstamos a estas actividades² en ese mismo año (*Gráficos 1 y 2*). De este modo, los préstamos del BNA representaron el 23,6% de los otorgados por el sistema financiero a las actividades de cultivos y servicios agrícolas; el 9,5% de los de cría de animales y servicios pecuarios; el 8,5% de los destinados a la pesca; y el 23,7% de los de caza, captura de animales y silvicultura³. Debe señalarse que Argentina es uno de los países latinoamericanos que asigna el mayor porcentaje de crédito al sector agrícola, 9,8% del total, cifra superior al promedio de la región, de 6,1%, y mucho más alta que Brasil (0,8%) o México (1,9%)⁴.

Una de las claves de la capacidad del BNA para cumplir sus objetivos en relación al sector agropecuario reside en su amplia red de sucursales distribuidas en todas las provincias argentinas, que le permiten brindar servicios financieros de alta calidad y en condiciones muy ventajosas a poblaciones alejadas. En muchas de estas zonas el BNA es la única institución financiera ya que la lejanía es un factor que genera poco interés para las entidades privadas.

La menor rentabilidad de estas sucursales es más que compensada con los resultados positivos de otras agencias situadas en zonas estratégicas, de allí la importancia para el BNA de contar con ubicaciones en múltiples localidades de diversa magnitud y grado de desarrollo. De esta manera, el BNA cumple un rol de fomento económico y de integración del territorio nacional, manteniendo su propia viabilidad comercial.

1. Saldos de capitales al 31 de diciembre de cada año, fuente: BNA, Memoria y Balance General Consolidado.

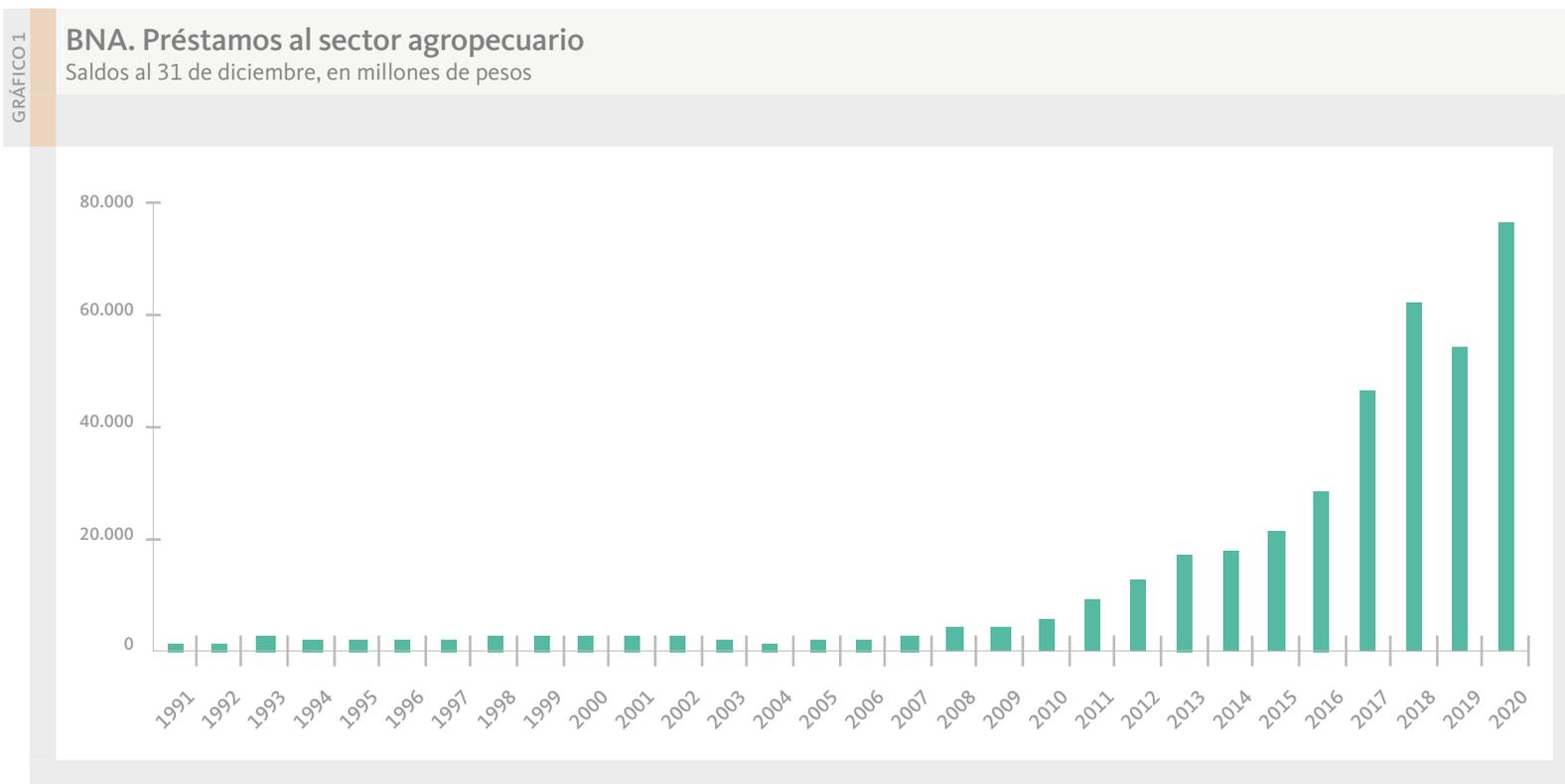
2. Esta comparación es válida, ya que los préstamos del sistema financiero se concentraban en un 96% en el sector privado, al 31 de diciembre de 2020 (Fuente: BCRA, Información de Entidades Financieras, diciembre de 2020, p. 25).

3. Fuente: BNA, Memoria 2020.

4. CEPAL-FAO-IICA, Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020, San José, Costa Rica, 2019, p. 73.

Dentro de la estrategia comercial destinada a satisfacer las necesidades financieras del sector agropecuario, el BNA participa permanentemente de diversas exposiciones y muestras del sector, en las que difunde y asesora sobre sus líneas y productos financieros a productores, asociaciones y entidades que los agrupan, y contempla líneas específicas, tasas de financiamiento favorables y otros beneficios. En las épocas de mayor restricción para la presencialidad a causa de la pandemia del COVID-19, el Banco participó en forma virtual de los eventos del sector.

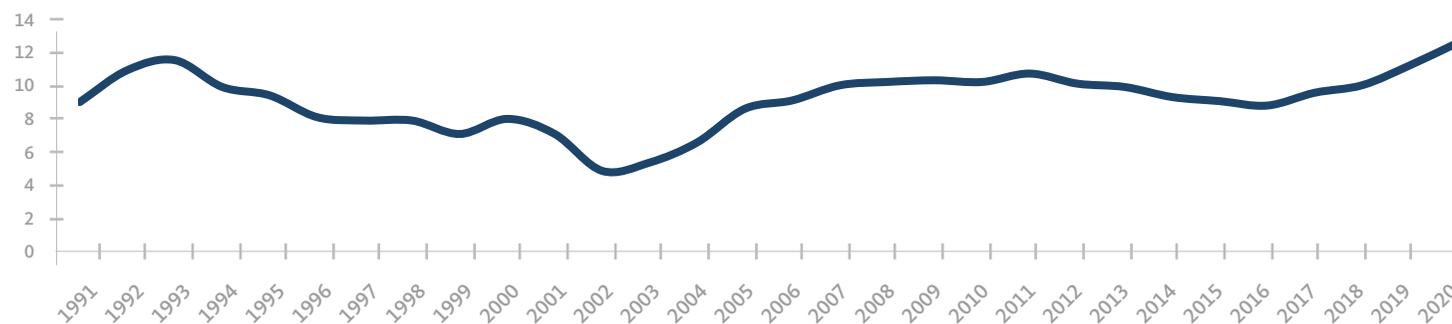
A continuación haremos una rápida recorrida por las características del sector agropecuario argentino, y luego veremos la contribución del BNA al apoyo y financiamiento de estas actividades entre 1991 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

Argentina. Participación del sector agropecuario en los préstamos de las entidades financieras

En porcentaje



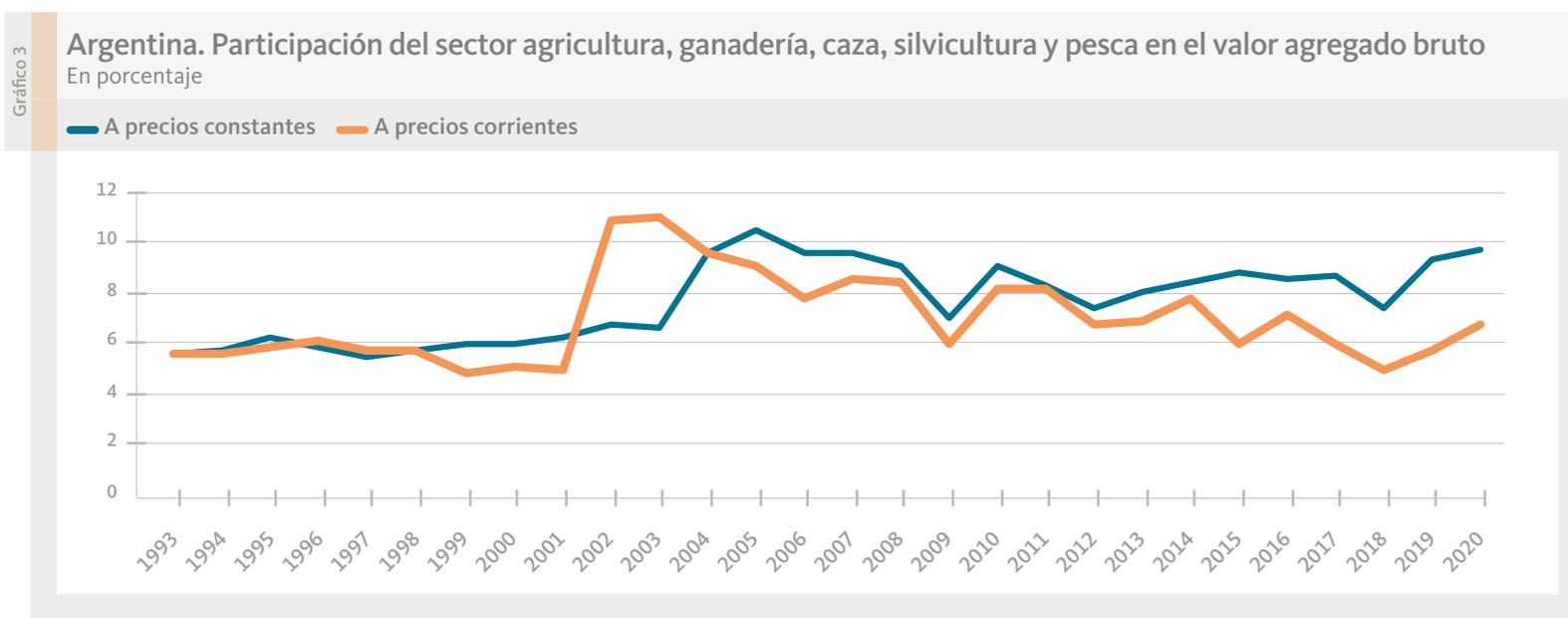
Fuente: Elaboración propia con datos de BCRA.

El sector agropecuario en Argentina

La economía argentina se caracteriza por sus valiosos recursos naturales, que convierten al país en uno de los principales productores y exportadores mundiales de alimentos, sobre todo de origen agrícola y de ganadería vacuna, y de creciente ascenso en porcinos. La Argentina es uno de los mayores exportadores de carne en el mundo y revista entre los primeros productores mundial de girasol, yerba mate, limones, y aceite de soja.

Para ponderar la importancia del sector agropecuario en la economía argentina, es necesario considerar además de la producción primaria sus eslabonamientos con otras actividades, como la fabricación de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insumos, semilleras, etc.; así como las ramas industriales adquirentes de las materias primas agropecuarias –en especial, alimentos y bebidas–, y los servicios de transporte, comercio, finanzas, comunicaciones, etc. que atienden directamente al sector y a las otras actividades vinculadas. Esta matriz suma entre un cuarto y un tercio de la producción y del empleo del país.

La etapa primaria de las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, es decir, el valor de la producción antes de cualquier proceso de transformación industrial o de servicios, generó el 5,5% del valor agregado argentino entre 1993 y 2001, y el 7,6% entre 2002 y 2020, medido a precios corrientes (Gráfico 3). A precios constantes esta participación promedió el 7,6% durante todo el período analizado. La medición a precios corrientes incluye las variaciones de los precios y del tipo de cambio; mientras que la medición a precios constantes refleja la evolución de los volúmenes producidos. La agricultura representa alrededor del 64% de la producción del sector agropecuario, silvicultura y pesca; la ganadería 24%, los servicios agrícolas 5%, la silvicultura 2%, y la pesca cerca del 3%.



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

La producción agropecuaria en Argentina goza de excelentes condiciones naturales, y un nivel tecnológico de punta, principalmente en los sectores más internacionalizados. Sus ventajas comparativas le permiten producir cereales y oleaginosas con un reducido costo dolarizado y elevados estándares de calidad, así como otros productos en las economías regionales. En las últimas décadas el contexto internacional favoreció estas condiciones, a través del crecimiento de las economías asiáticas, del crecimiento demográfico y del desarrollo de biomateriales y biocombustibles. Sin embargo, coexisten explotaciones de distintos tamaños, productividad y niveles de capitalización, que confieren gran heterogeneidad a la estructura del sector y por lo tanto requieren un abordaje financiero diferenciado.

La agricultura argentina

La producción agrícola argentina abarca una vasta gama de actividades ligadas a la variedad de climas y relieves del país. Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos son las productoras más importantes de granos, en los que se destacan el trigo, el maíz, el girasol y la soja; mientras que en el norte del país (Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) predominan los cultivos industriales: caña de azúcar, tabaco, algodón, té, yerba mate, olivo y frutos secos, entre otros. Los cultivos de alto valor, como frutas y especies hortícolas se destacan en la región de los valles irrigados de Cuyo (La Rioja, Mendoza y San Juan) y el Comahue (Río Negro y Neuquén), y el limón en Tucumán. Mendoza es la principal región vitivinícola y los cultivos hortícolas también se producen alrededor de los principales centros urbanos.

Los cereales y oleaginosas se destinan al mercado interno de consumo y uso industrial, y también se exportan en elevada proporción, en grano o producto transformado y subproductos (aceites y harinas). Argentina exporta asimismo una parte sustancial de la producción de algodón, arroz, poroto, manzanas, peras, cítricos y muchos otros cultivos, que expandieron fuertemente sus volúmenes producidos, impulsados también por el crecimiento de la demanda doméstica.

Por su carácter de bienes transables, los precios internacionales y el tipo de cambio influyen fuertemente sobre los precios de la tierra y de los alimentos para consumo⁵. Los derechos de exportación, eliminados en 1991 para la mayoría de estos productos, fueron reinstaurados desde 2002 con el objeto de amortiguar la transmisión plena de la devaluación sobre los precios de los alimentos consumidos dentro del país, así como de los fuertes incrementos de los valores internacionales, y también de fortalecer la recaudación tributaria. En 2007 los precios de los principales granos y subproductos de exportación argentinos comenzaron a aumentar muy por encima del promedio histórico (*Gráfico 4*), y aunque desde mediados de 2008 la crisis mundial recortó parcialmente esos aumentos, los precios permanecieron elevados durante la recesión mundial de 2009 y fluctuaron en los años siguientes⁶. Sin embargo, desde 2013 se instaló una tendencia bajista⁷ que perduró hasta 2015; en los años siguientes los precios internacionales de los exportables argentinos se estabilizaron en niveles alejados de los picos previos, con algunas fluctuaciones (*Gráfico 4*).

5. En 2002 la paridad cambiaria del peso respecto del dólar estadounidense se triplicó y los precios implícitos del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura aumentaron 168% (datos del Ministerio de Economía). Es evidente el daño que hubieran sufrido las condiciones de vida de la población si el gobierno hubiera permitido el pleno traslado de estos aumentos a los precios de los alimentos, mucho más cuando el desempleo alcanzaba al 22% de la PEA y la mitad de la población estaba sumida en la pobreza. La reintroducción de los derechos de exportación amortiguó el impacto de la devaluación.

6. La firmeza de la demanda de países emergentes en crecimiento, como China e India; el mayor uso de biocombustibles y elementos especulativos ligados a los mercados desregulados son las explicaciones más aceptadas acerca de estos aumentos de precios (IICA, Informe Anual 2008 Argentina, Bs. As., p. 10).

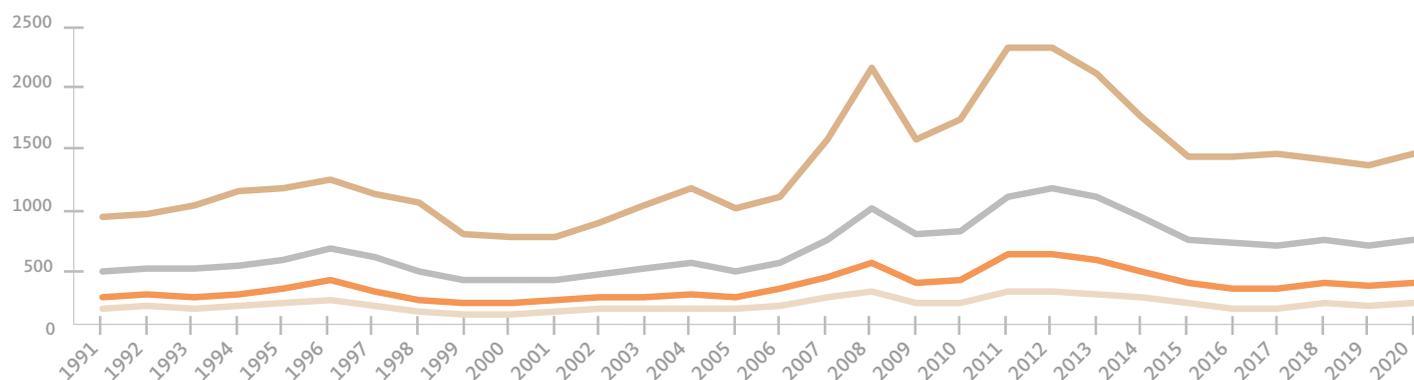
7. La tendencia bajista estuvo ligada principalmente a la reducción de la demanda de los principales países importadores, especialmente China y Rusia, y a la caída de los precios de otras materias primas, como el petróleo y los metales.

GRÁFICO 4

Precios internacionales de trigo, maíz, soja y aceite de soja

En dólares por tonelada

Trigo Maíz Poroto de soja Aceite de soja



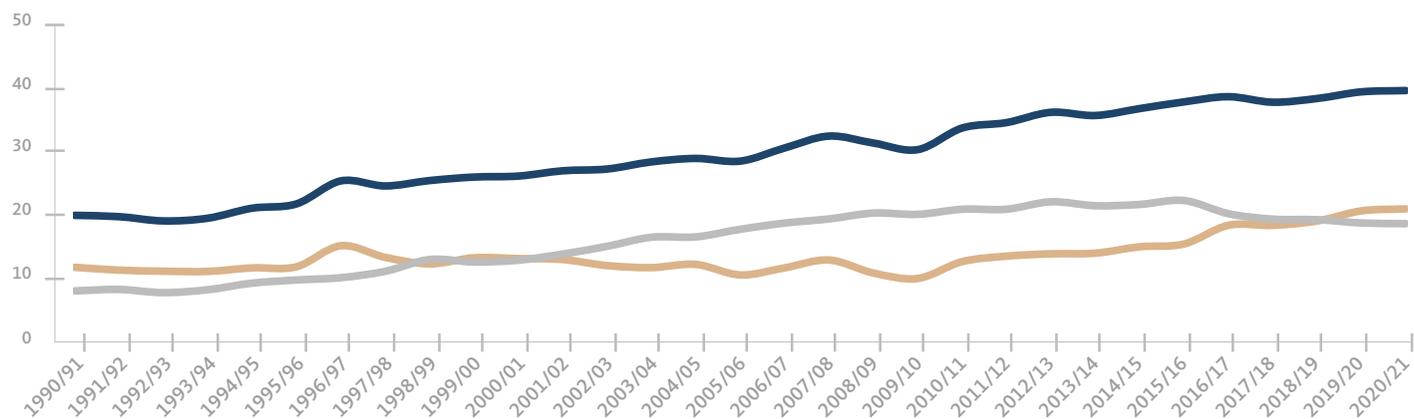
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía

GRÁFICO 5

Argentina. cereales y oleaginosas

Superficie sembrada. Campañas 1990/91 a 2020/21

Cereales¹ Oleaginosas² Total

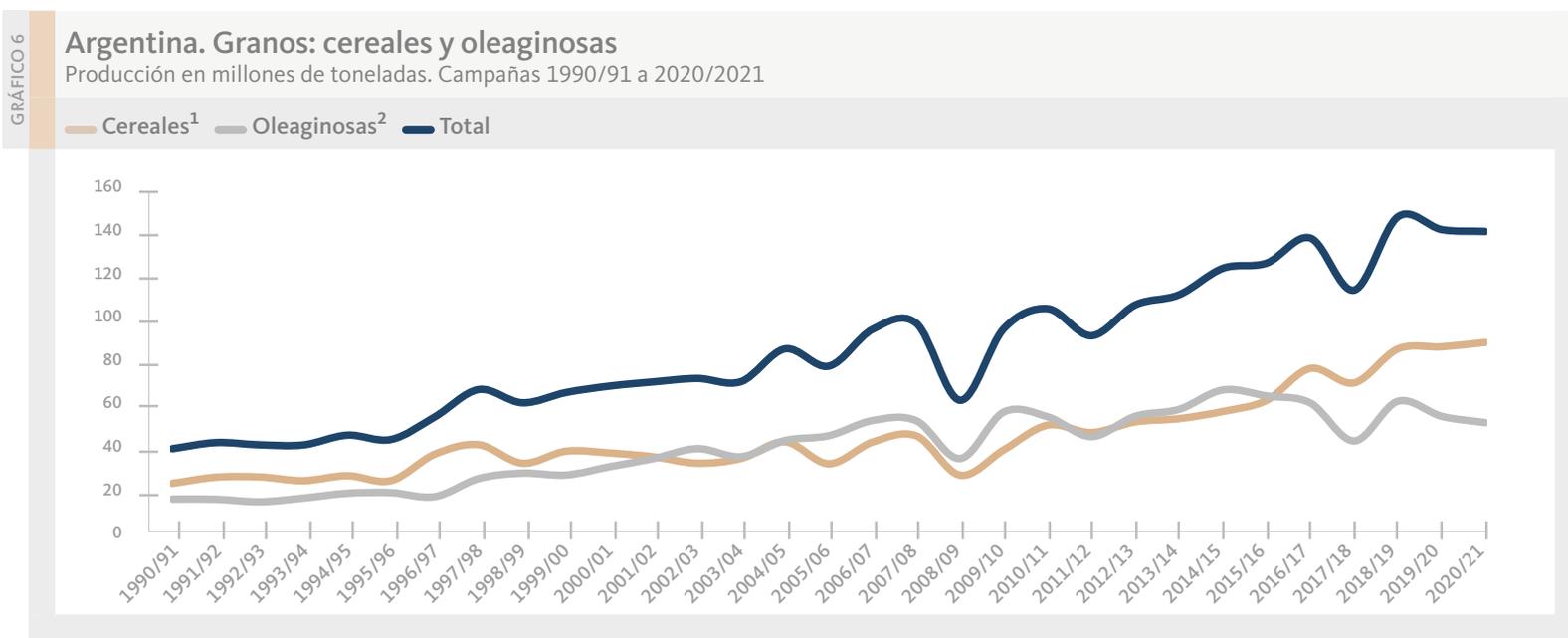


(1) Maíz, trigo, sorgo granífero, cebada cervicera, avena, arroz, centeno, cebada forrajera, mijo y alpiste

(2) Soja, girasol, maní, cártamo, colza y lino

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

La mayor rentabilidad del sector granario disparó el área sembrada de un promedio de 23 millones de hectáreas en 1990-2002, a 30 millones en 2003-2010, y 37 millones en 2011-2021, con un máximo de 39,7 millones de hectáreas en la campaña 2020/21. Por su parte, la producción se triplicó, pasó de una media de 52 millones de toneladas anuales en 1991-2002, a 82 millones en 2003-2010, y 120 millones de toneladas en 2011-21 (Gráficos 5 y 6). Los cambios en las formas organizacionales, en las técnicas productivas y en la tecnología aplicada potenciaron este salto⁸.



(1) Maíz, trigo, sorgo granífero, cebada cervecera, avena, arroz, centeno, cebada forrajera, mijo y alpiste

(2) Soja, girasol, maní, cártamo, colza y lino

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

8. Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Alcanzando el potencial del agro argentino. Escenarios de mejoras en logística y tecnología aplicada, Gerencia de Estudios Económicos, Buenos Aires, 2019, p. 2.

La ganadería argentina

La producción ganadera se orienta principalmente al mercado interno. A excepción de la lana, con fuerte incidencia de las colocaciones externas, y las carnes vacuna y porcina, cuya exportación creció en los últimos años, las ventas externas no alcanzaron al 20% del total de la producción pecuaria nacional en la mayor parte del período analizado. La producción de carne aviar y porcina se incrementó fuertemente en ese lapso, pasando de un promedio de 285 millones de aves y 1,7 millones de porcinos faenados en 1991/2002, a una media de 607,7 millones y 4,3 millones, en 2003/2020.

El desplazamiento hacia la agricultura de tierras dedicadas previamente a la ganadería y factores climáticos, afectaron las existencias de ganado bovino y la producción de carne vacuna. Aun así, el tonelaje faenado por año en Argentina pasó de un promedio de 2,69 millones entre 1991 y 2002, con un mínimo de 2,48 millones de toneladas en 2001, a 2,91 millones de toneladas entre 2003 y 2020. Las existencias ganaderas alcanzaron un máximo de 58,7 millones de cabezas en 2007 pero luego de una caída importante, desde 2012 comenzaron a recomponerse.

Las explotaciones agropecuarias en Argentina (EAPS)

Según los datos disponibles, existen en Argentina 249.663 explotaciones agropecuarias⁹, con una superficie promedio de 619 hectáreas (*Cuadro 1*), con gran variabilidad de extensiones y de calidad de la tierra. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires la superficie promedio es de 641 ha, pero en Santa Cruz alcanza a 22.168 ha, sin que ello permita comparar el potencial relativo de cada una. El número de explotaciones se redujo de manera constante en el período estudiado (421.221 en 1988; 333.533 en 2002 y 249.663 en 2018, según los Censos Nacionales Agropecuarios), con su correlato de una mayor concentración. En 1991 los organismos estatales reguladores de las actividades agropecuarias fueron eliminados casi totalmente (Decreto 2284), y las reglas de integración pasiva al proceso de globalización pasaron a regir este sector, con sus ganadores y perdedores.

9. Censo Nacional Agropecuario 2018.

Argentina. Explotaciones agropecuarias

	Cantidad de EAPs	Superficie Agropecuaria Estimada por EAP (Hectáreas/EAP)
Buenos Aires	36.796	641
Catamarca	10.112	117
Chaco	11.902	486
Chubut	3.375	5.032
Córdoba	20.990	558
Corrientes	10.945	561
Entre Ríos	13.856	376
Formosa	7.918	560
Jujuy	8.642	177
La Pampa	7.063	1.537
La Rioja	4.870	533
Mendoza	20.990	285
Misiones	23.125	81
Neuquén	3.547	1.063
Río Negro	6.787	1.666
Salta	8.705	504
San Juan	5.667	141
San Luis	4.060	1.430
Santa Cruz	592	22.168
Santa Fe	20.095	472
Santiago del Estero	15.396	399
Tierra del Fuego	145	7.394
Tucumán	4.085	259
TOTAL	249.663	620

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos, abril 2021.

A lo largo del período analizado, la estructura del sector agrario se fue transformando, los eslabones productivos marcaron su especialización y las actividades del sector adoptaron un carácter fuertemente empresarial. La propiedad de la tierra tendió a despegarse de quienes desarrollan las actividades, surgieron nuevas formas contractuales de arrendamiento de las tierras y de asunción del riesgo agrícola, y la subcontratación de las distintas operaciones que utilizan maquinarias y equipos se generalizó.

Sin embargo la heterogeneidad del sector agropecuario es una realidad en los distintos segmentos productivos¹⁰, y la profesionalización de las explotaciones coexiste con la integración vertical de actividades, centradas en el productor agropecuario y su familia, con diversos estadios tecnológicos y tasas de asociatividad. Según Obschatko, el principal desafío de esta nueva ruralidad consiste en equilibrar el modelo de la agricultura industrializada de gran escala, ligada a la concentración global del capital, con los objetivos de asegurar el abastecimiento del mercado interno y el acceso a los alimentos para todos los argentinos; así como promover el arraigo de la población rural, la formalidad del empleo en el sector, y el cuidado ambiental. Actualmente, la agricultura digital constituye el motor de la transición agroecológica¹¹ para una producción agrícola sostenible.

En la década de 1990, la escala necesaria para adoptar el nuevo paquete tecnológico integrado por la siembra directa, las semillas transgénicas, y los agroquímicos, se incrementó notablemente, así como los requerimientos financieros para su implementación. La necesidad de aumentar las superficies de las explotaciones llevó a competir por el alquiler de tierra, elevando su valor y el canon de arrendamiento. La entrada al sector de los pools de siembra, sobre todo en los periodos de precios altos, presionaron también el precio de los alquileres. Todo esto afectó la rentabilidad del sector y agravó su endeudamiento, especialmente en el segmento de los productores pequeños y medianos necesitados de incorporar tecnología durante aquella década. Esta situación se reflejó en los altos índices de mora del sector, reducidos drásticamente a partir de 2004 (*Gráfico 7*), en respuesta al cambio de política económica y a la mejora de los precios internacionales. Sin embargo, en 2018-2019 la cartera irregular creció fuertemente, acorde a las condiciones climáticas adversas de la campaña 2017/2018 y al deterioro de la calidad crediticia del conjunto de la economía, inducida por la recesión y las elevadas tasas de interés. En 2020 la calidad de la cartera mejoró, a pesar de la pandemia, que afectó fuertemente la actividad económica mundial y nacional, y en el marco de las medidas de apoyo a los sectores productivos dispuestas por el gobierno nacional (ver capítulo 5).

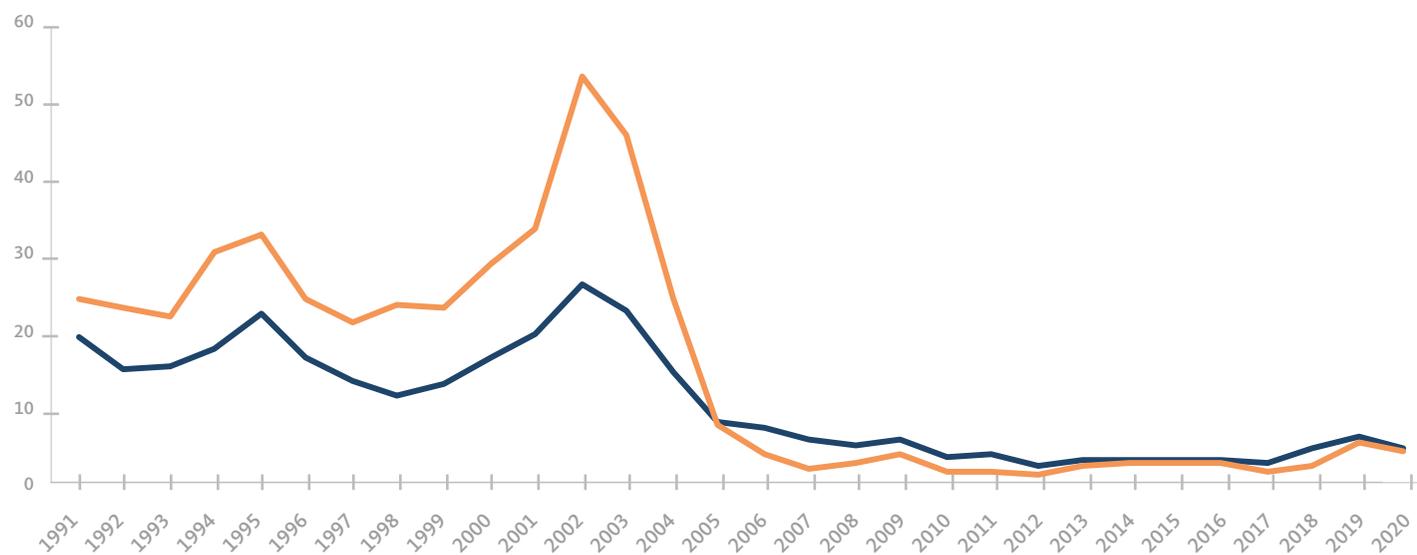
10. Edith Scheinkerman de Obschatko, "El sector agroalimentario argentino como motor del crecimiento", IICA, Buenos Aires, 2013.

11. CEPAL-FAO-IICA (2019), p. 45.

Argentina. Participación de cartera irregular del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura

En el total de préstamos a todas las actividades, en porcentaje. Campañas 1990/91 a 2020/2021

— Total Actividades — Sector Agricultura, ganadería, caza y silvicultura



Nota: hasta 1999 las estadísticas incluyen los sectores Minas y Canteras y Pesca, que representan en conjunto alrededor del 2% de los préstamos del sector primario.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA

El BNA y el financiamiento del sector agropecuario

Los préstamos del BNA al sector agropecuario se distribuyen en todo el territorio nacional, aunque se concentran en la región pampeana (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede administrativa de las empresas más grandes. Si bien predominan los productores dedicados a explotaciones mixtas, agrícologanaderas, los cultivos de granos y los cultivos industriales acumulan los mayores montos de crédito, sumando entre ambos más del 75% de los préstamos al sector.

A pesar de la creciente concentración de la estructura productiva del sector agropecuario, la mitad de las explotaciones corresponden a microempresas y pymes, con administraciones de carácter familiar, con dificultades de acceso al crédito, escaso y caro¹².

Los mercados financieros rurales se caracterizan por el racionamiento del crédito a los pequeños productores, las tasas reales de interés elevadas, y su exposición a la estructura oligopólica de prestamistas y comerciantes locales, todo esto dificulta su rentabilidad. Por este motivo, la banca pública cumple un rol imprescindible en el financiamiento de este sector clave para el abastecimiento alimentario y la generación de divisas.

Por la vulnerabilidad del sector agropecuario respecto de los factores climáticos, son destacables las refinanciaciones que realiza el BNA a productores declarados en estado de emergencia o desastre agropecuario y a aquellos que tienen dificultades para cumplir sus obligaciones por adversidades climáticas.

El BNA ofrece líneas de préstamo tradicionales para las distintas actividades y requerimientos del sector agropecuario (*Cuadro 2*), y trabaja también en forma coordinada con algunos programas gubernamentales destinados a este sector. El monto de préstamos del BNA al sector agropecuario se triplicó entre 1991 y 2001, pasando de 927,7 millones de pesos en el año mencionado a un máximo de 3.091,6 millones en 1996, para descender luego levemente.

A partir de 2004 los préstamos al sector agropecuario crecieron fuertemente y se mantuvieron en altos niveles tras alcanzar su máximo en términos reales en 2013, pero en 2019 cayeron a la mitad, medidos en moneda constante, y en 2020 comenzaron a recuperarse nuevamente. Sin embargo es necesario leer con precaución la caída de 2019, ligada a la excesiva concentración de los préstamos al sector en condiciones que actualmente investiga la justicia.

En 2020 los préstamos llegaron a los 76,8 mil millones de pesos; ello evidencia una vez más la relevancia para el sector agropecuario del financiamiento del BNA, que otorgó el 21,1% de los préstamos del sistema bancario destinados a los cultivos y servicios agrícolas, y el 9,7% de los de cría de animales y servicios pecuarios¹³.

12. Obstchatko, op. cit.

13. BNA, Memoria 2020, p. 26.

BNA. Principales líneas de préstamos tradicionales para el sector agropecuario

Siembra, gastos conexos y cosecha de granos y de otros cultivos

Préstamos para siembra y gastos conexos con seguro multiriesgo

Financiación de proyectos de capital de trabajo e inversión agropecuarios

Evolución agroexportadora

Gastos estacionales de las principales producciones del país

Adquisición de inmuebles rurales y de maquinaria agrícola

Facilidades de pago, especialmente de productores declarados en estado de emergencia o desastre agropecuario y a aquellos que tienen dificultades para cumplir sus obligaciones por adversidades climáticas

Préstamos para cooperativas agropecuarias

Prefinanciación de exportaciones para el sector agropecuario

Financiación para la participación en ferias y exposiciones internacionales

Préstamos personales a pequeños productores

Préstamos para adquisición de reproductores

Fuente: Elaboración propia con datos de BNA.

La evolución de los préstamos al sector agropecuario y el BNA

A principios de la década de 1990, el más importante y prácticamente el único crédito de inversión disponible en Argentina para el sector agropecuario¹⁴ era el del Programa de Crédito Global Agropecuario, en el que el BNA actuaba como entidad ejecutora y como banca mayorista y minorista. Este programa, iniciado en 1988, fue cofinanciado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, más fondos propios del BNA y aportes de los usuarios, financió inversiones cercanas a los 600 millones de dólares. A pesar de su éxito, no fue posible concretar un segundo tramo de este programa, ya que los organismos multilaterales exigieron profundizar las reformas en el sistema financiero y sostuvieron la conveniencia de canalizar los fondos dentro de un esquema de crédito multisectorial, que evolucionó hacia el Programa Global de Créditos para Pymes (ver capítulo 3).

En 1991, en el marco de la política nacional de dolarización del crédito, el BNA ofreció a los usuarios de Programa Global de Crédito Agropecuario para Agricultura y Ganadería convertir sus deudas pactadas en australes a capital fijo en dólares; e instituyó una línea de financiamiento para formación y conservación de capital, incluyendo la compra de tractores, maquinarias e implementos agrícolas nuevos nacionales. También asignó 6,85 millones de dólares para préstamos a empresas azucareras; y asistencia financiera para pequeños productores patagónicos afectados por la erupción del volcán Hudson, en Chile¹⁵.

En el año siguiente, el BNA lanzó líneas específicas en apoyo de las actividades productivas de economías regionales, en dólares; una línea para adquisición de reproductores en las exposiciones organizadas por las sociedades rurales del país; y una línea de crédito en dólares para proyectos de inversión agropecuarios y/o agroindustriales en Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, y jurisdicción de los municipios de El Bolsón, Sierra Grande y Catriel de Río Negro, afectados por la mencionada erupción volcánica. También se extendió el crédito de prefinanciación de exportaciones en forma directa al pequeño y mediano productor, a fin de financiar la producción exportable a tasas internacionales. También en 1992 el BNA reabrió la línea de préstamos del Programa Global de Crédito Agropecuario en cofinanciación con el BID y el BIRF, y una partida de 40 millones de dólares fondeada con recuperos de préstamos, para financiar proyectos de inversión inferiores a 150 mil dólares con plazos de hasta 10 años.

La reforma del Banco Central en 1992 y la normativa de Basilea adoptada desde 1995 no propiciaron el crédito a los sectores de riesgo, como es el agropecuario. Asimismo, la transformación del sistema financiero en la segunda mitad de la década de 1990, analizada en el capítulo 2, que llevó a concentrar las operaciones bancarias en entidades extranjeras, afectó la distribución del crédito porque redujo la presencia de la banca en las zonas

14. Secretaría de Programación Económica; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, "Estudio de competitividad agropecuaria y agroindustrial. El crédito al sector agropecuario y agroindustrial, 1985-1992", Doc. de Trabajo Co. CAA/11, octubre de 1993.

15. La erupción del volcán Hudson, del 8 al 15 de agosto de 1991, fue una de las más violentas y prolongadas; con enormes emisiones de cenizas, que fueron arrastradas por los vientos del Pacífico a través de la cordillera y arrojadas a todo lo ancho de la Patagonia argentina, afectando especialmente a la provincia de Santa Cruz. Además de sus consecuencias sobre la salud humana y animal, la ganadería y agricultura de la región fue devastada, y su recuperación requirió varios años.

rurales menos pobladas. Por eso, los bancos públicos que sobrevivieron a las privatizaciones, como el BNA¹⁶ desarrollaron una orientación compensadora de la desaparición de la banca regional¹⁷, incrementando su presencia en el interior del país.

El sector agropecuario también participó de los créditos pyme para compra de bienes de capital (Decretos PEN 2586/92, Resolución 33/93 Secretaría de Industria y Comercio); préstamos con garantía warrants de certificados de depósito (Ley 9643); y préstamos de evolución para productores de Mendoza, Río Negro, Neuquén y La Pampa, afectados por adversidades climáticas.

En agosto de 1993, el BNA dispuso emitir Cédulas Hipotecarias Rurales, en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado entre el Estado Nacional y las provincias, a fin de proveer un instrumento de financiamiento a mediano y largo plazo para el sector agropecuario, para reconvertir y cancelar pasivos financieros del sector agropecuario, con intervención del mercado de capitales. El BNA comenzó también en 1994 a aplicar fondos al programa de descuento de Bonos de Hipotecas Rurales, con énfasis en la reestructuración y repago de obligaciones del sector agrícola y ganadero (programa de Bonos Especiales de Hipoteca) para financiar proyectos retroalimentados en la agricultura y la ganadería. Entre 1993 y 2002 fueron emitidos un total de 5,2 mil millones de pesos en cédulas hipotecarias, con el consiguiente incremento de las superficies tomadas en garantía. La difícil situación del sector agropecuario en aquellos años agudizó las moras y los impagos¹⁸ (*Gráfico 7*), y el Banco se halló frente una situación delicada, cuyo desenlace se refiere más adelante.

El BNA fue una de las primeras instituciones que incorporó la figura del fideicomiso, a partir de la sanción de la Ley de Fideicomiso 24441 en 1994, a través de la constitución de un Fideicomiso de Siembra, con participación de compañías de seguros, la Asociación de Cooperativas Argentinas y entidades gremiales de acopiadores de cereales, que han financiado un promedio anual de 20.000 hectáreas en producción. También participó de la organización de un fideicomiso para vitivinicultura de 16,3 millones de dólares, en Mendoza, con garantía de la provincia, para otorgar préstamos a productores para la compra de agroquímicos y fertilizantes, o insumos a las empresas. En esta misma provincia, Garantizar SGR avaló un consorcio de productores pymes de latas de duraznos, para afrontar la competencia de importación de estos productos durante los '90, abaratados artificialmente por el tipo de cambio fijo a una paridad demasiado baja.

16. La privatización del Banco fue comprometida por las autoridades nacionales con el FMI, e incluida como condicionalidad, del tipo base de comparación estructural, en el acuerdo de facilidades extendidas del 4 de febrero de 1998. Pero este proyecto despertó una fuerte oposición en múltiples actores sociales y políticos, y fue rechazado en el Congreso Nacional.

17. Nava, Oscar, Políticas de financiamiento de la producción agropecuaria, Doc A16, CEPAL-ONU, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 2003.

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 las ejecuciones. El endeudamiento de los productores para, entre otros fines, incorporar tecnología, llegó a umbrales críticos. Múltiples factores confluyeron esta situación, como los aumentos de los costos de los servicios privatizados y del combustible, las alzas de las tasas de interés por las crisis de México y otros países emergentes, el atraso cambiario, la volatilidad de los precios agrícolas, y, como dijo Norma Giarracca, prestigiosa investigadora de la problemática rural, "un Estado que decidió no tener políticas activas para los pequeños y medianos productores; o lo que es igual, un fuerte sesgo en materia de concentración empresarial" (Giarracca, Norma, "El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: protesta agraria y género durante el último lustro en Argentina", en Una nueva ruralidad en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2001).

El shock externo de 1995-96 golpeó duramente al sector agropecuario, a pesar de que los precios internacionales no fueron desfavorables (*Gráfico 4*). El BNA lanzó un programa de refinanciación de deuda de productores agropecuarios en situación de emergencia con tasas bonificadas por SAGYP y préstamos personales a productores sin deudas con el banco.

En 1996 se produjo el lanzamiento de un nuevo producto del Banco, la tarjeta de crédito AgroNación, con acceso automático al crédito, ligada a una red de comercios adheridos de diferentes ramos, como hacienda, semillas, maquinaria agrícola, fertilizantes, herbicidas, combustibles y otros insumos para la producción, que en 1998 se vinculó al programa Cambio Rural. Asimismo, el BNA implementó una línea de créditos para reconversión de tambos; financiación para compra de equipos informáticos a profesionales de Cambio Rural, dentro de la línea de préstamos personales: préstamos para productores patagónicos (retención de vientre e inversiones orientadas a producción agropecuaria y agroindustrial); y suscribió convenios en La Rioja, Formosa y Tierra del Fuego a tasas bonificadas del 2 al 6%, para riego, emprendimientos hortícolas y desarrollo turístico, entre otros.

En 1997 la presidencia del BNA creó la comisión de análisis del sector agropecuario con participación de las principales entidades del sector, y lanzó la Línea Productividad Agropecuaria para adquirir maquinaria agrícola y de uso pecuario nueva, de origen nacional, en condiciones muy convenientes. A través de esta línea, que beneficiaba a los productores y a más de 200 empresas fabricantes de maquinarias, el Banco financió la adquisición de 5.000 unidades (tractores, cosechadoras, sembradoras, plataformas de maíz y girasol, acoplados-tolvas, fumigadores, pulverizadores, rotoenfardadoras, equipos de frío para tambos, cultivadores, desmalezadoras, arados, etc.) que contribuyeron a modernizar el parque tecnológico del sector y a mejorar su productividad. El BNA lideró la reducción de tasas de interés para condiciones específicas de financiación, como las operaciones de warrants para las cosechas de tabaco, arroz, algodón y azúcar, con tasa de 9,9% anual; y también redujo las tasas para operaciones de descubiertos en cuentas corrientes del 30,4% al 24,3% anual. Asimismo, el BNA financió en condiciones de plazo y tasas muy convenientes numerosos proyectos de producción ganadera para cría y recría; reconversión frutícola de peras, manzanas y citrus; e inversiones en infraestructura básica, bienes de capital y préstamos hipotecarios.

La puesta en marcha de Garantizar SGR, con participación del BNA (ver capítulo 3) brindó a las pymes agropecuarias un instrumento para facilitar y abaratar su acceso al crédito, aunque en aquellos años su alcance fue limitado. También el Fogapyme, creado por la Ley 25300 con el BNA como fiduciario y puesto en marcha en 2003, contribuyó a mejorar las condiciones crediticias de los productores pequeños y medianos, a través del ofrecimiento de garantías directas y del respaldo de las garantías emitidas por las sociedades de garantía recíproca.

El BNA apoyó a los productores agropecuarios afectados por la corriente de El Niño, en 1998, a través de refinanciaciones, reprogramaciones y créditos especiales a tasa bonificada por la SAGYPA, y préstamos especiales al comercio radicado en dichas localidades (aproximadamente 1800 préstamos al sector agropecuario y 900 al comercio, por un total de 30 millones de dólares).

A pesar del complejo escenario macroeconómico y sectorial, el BNA continuó apoyando al sector agropecuario en 1999-2002 con las líneas tradicionales de financiamiento y con el desarrollo de acciones en su favor, como premiar a los productores agropecuarios con cumplimiento normal con una reducción de dos puntos en las tasas de interés; nuevas alternativas para la refinanciación de créditos en mora; y reducción de costos de financiamiento a los sectores productivos, procurando frenar el alza de las tasas de interés en los años de crisis.

En 2000 el BNA firmó un convenio con compañías aseguradoras de primera línea y lanzó la primera línea de préstamos con seguro multirriesgo para el sector agropecuario, para siembra y gastos conexos de trigo y cosecha gruesa, a fin de brindar al productor una herramienta para minimizar las pérdidas de sus cultivos, acotando el riesgo climático y asegurando el cumplimiento de los compromisos asumidos. El BNA también suscribió un convenio con Agricultores Federados Argentinos SCI para financiar la formación de capital: maquinaria agrícola, silos, actividad comercial e industrial.

En 2001 el BNA comenzó a brindar apoyo crediticio para poner en funcionamiento el programa de reconversión del sector vitivinícola, y estableció un fideicomiso de siembra, para recuperar capacidad productiva de tierras inactivas por imposibilidad de sus propietarios de acceder al financiamiento.

Entre 1999 y 2002 el crédito se contrajo y la irregularidad de la cartera agropecuaria (*Gráfico 7*) se incrementó, pasando del 17,4% en 1998 al 29% en 2000, 33,7% en 2001 y un pico de 53,6% en 2002. La superficie hipotecada en mora llegaba a unos 20 millones de hectáreas. La concentración de préstamos al sector agropecuario en el BNA, obligó a adoptar medidas extraordinarias para evitar quiebras masivas y descapitalización y para recuperar su viabilidad, con un fuerte cargo al erario público y del BNA. A fin de proteger su solvencia, a mediados de 2001 el directorio aprobó una resolución para reducir su exposición crediticia, y sus préstamos en 2002 y hasta junio de 2003 se contrajeron fuertemente.

El BNA y el financiamiento del sector agropecuario en 2003-2020

La devaluación del peso, la pesificación de las deudas y el aumento de los precios de las materias primas reposicionaron a las empresas del sector agropecuario, que cancelaron buena parte de sus deudas y se revitalizaron como exportadores. Aun así, en 2003 restaban unos 9.000 productores en mora, principalmente pymes agropecuarias, entre los que se destacaban las explotaciones regionales, como las frutícolas del Alto Valle de Río Negro, cítrícolas de Entre Ríos, yerbateros de Misiones y algodóneros de Chaco.

El BNA aun tenía unos 8 millones de hectáreas en hipotecas en mora, y adoptó la política de renovar y refinanciar, para evitar las ejecuciones hipotecarias, analizando caso por caso, junto a los gobiernos provinciales, al INTA y a entidades del sector se organizaron grupos de trabajo zonales y regionales para buscar soluciones a la viabilidad económico-financiera de los deudores, que afrontaban situaciones muy diversas.

El apoyo de la institución al sector agropecuario se intensificó a partir del nuevo paradigma de crecimiento con inclusión social en la Argentina. En 2004 el Banco relanzó la tarjeta de crédito AgroNación, muy afectada por la crisis de 2001, implementando nuevas alternativas de comercialización y financiamiento para diversas operaciones. Este producto cobró gran desarrollo en los años siguientes, a través de la emisión de tarjetas preembozadas para clientes precalificados, beneficios diferenciales, nuevos rubros y la incorporación de canales electrónicos para el pago de la tarjeta, para consultas por web propia y extracciones en efectivo en cajeros automáticos. La implementación de terminales móviles amplió el campo de acción a zonas alejadas de centros urbanos y permitió incursionar en nuevas actividades.

Con el objetivo de fomentar las inversiones en el sector agropecuario, el BNA participó del lanzamiento, desde 2006, de líneas de crédito para inversión en construcción, ampliación o mejora de instalaciones e infraestructura; genética y equipamiento de los sectores primarios de ganado vacuno, lechero, porcino, avícola, con tasas subsidiadas por la SAGYPA. En particular, para los sectores avícola, porcino, lechero y ganadero, en 2006 se estableció por convenio con SAGYPA un subsidio de 6 puntos en la tasa de interés, a cargo del Gobierno Nacional, que continuó en los años siguientes, ampliando en su alcance sectorial a otras producciones agropecuarias u agroindustriales. El BNA participó en el programa de apoyo al sector tambero, a través de un convenio con la SAGYPA; así como de la implementación de la ley para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Acompañando la gestión del desarrollo productivo, el Banco amplió la asistencia crediticia a pymes olivícolas en 2007 con recursos del fondo de desarrollo regional FONDER, e implementó el mejoramiento del programa FOMICRO para sectores no bancarizados, en beneficio, entre otros, de los proyectos agropecuarios.

Asimismo, en 2008, en plena crisis mundial, que incluyó una caída de los precios de las materias primas hacia fin de año y una fuerte restricción financiera, el BNA instrumentó el programa de financiamiento de inversiones de actividades productivas para las micro, pequeñas y medianas empresas (BNA, Reglamentación 400, ver capítulo 3), y el financiamiento de capital de trabajo a MiPyMEs de sectores primarios de ganadería y lácteos (BNA,

Reglamentación 401). A fines de 2014 estas líneas acumulaban 159.677 préstamos otorgados por 41,07 mil millones de pesos, distribuidos en todo el país, y especialmente en el sector agropecuario, que tomó el 50% de los montos prestados.

Además de la crisis internacional, entre el otoño de 2008 y principios de 2010 una grave sequía¹⁹ asoló gran parte del área productiva, afectando todo tipo de actividad agropecuaria. Ante esta situación, el BNA intensificó su apoyo crediticio al sector, y la SAGYPA le destinó 60 millones de pesos para subsidiar tasas en créditos por 1.000 millones para las zonas afectadas, declaradas en emergencia agropecuaria.

En 2008, por acuerdo entre el BNA y la SAGYPA, las bonificaciones de tasa de interés se extendieron a financiar capital de trabajo para pymes que desarrollen actividades primarias en economías regionales y las agroindustrias, y para la adquisición de maquinaria, además de mejoras en las bonificaciones para las líneas existentes en otros rubros. Este acuerdo incluyó el lanzamiento de un programa de crédito para Catamarca, La Rioja, Mendoza y San Juan, para facilitar el acceso al crédito de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios y del sector agroindustrial para la compra de tecnología de riego, protección contra riesgo climático, reconversión de varietales y compra de infraestructura adicional, por un total de 550 millones de pesos, con tasas sumamente convenientes, de 0% para productores de menos de 5 ha hasta 12%, bonificadas por la SAGYPA conjuntamente con los gobiernos provinciales. El Banco también canalizó la asignación de la SAGYPA para pequeños productores tabacaleros de Jujuy, que destinó 5 millones de pesos del Fondo Especial del Tabaco a subsidiar hasta 6 puntos las tasas de interés para créditos del Banco Nación, a fin de financiar capital de trabajo y gastos de evolución del cultivo para mejorar la calidad y el rendimiento de la actividad. Los convenios con provincias para arbitrar condiciones particulares a nivel regional se intensificaron desde 2008. Por ejemplo, en 2009 el BNA suscribió un convenio marco con Entre Ríos para financiar gastos de la cosecha fina y gruesa de la campaña 2009/2010, por 100 millones de pesos.

Desde 2009 el Gobierno Argentino inició una nueva etapa en el diseño y ejecución de la política agropecuaria y agroalimentaria. Para ello, elevó a rango de Ministerio²⁰ la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y puso en marcha la elaboración del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, con la participación de todos los actores del sistema agroindustrial, entre ellos, organismos estatales nacionales y provinciales, cámaras empresariales, consultores, representantes del sector económico social, trabajadores, cooperativas, universidades, escuelas agrotécnicas, y organismos internacionales de la alimentación.

El BNA continuó con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el convenio que tenía con la Secretaría de Agricultura, de bonificación de tasas en diversas líneas con destino a productores y pymes agropecuarias, ampliándose líneas, beneficiarios y montos, entre ellos: para compra de maquinaria

19. Las lluvias en la región pampeana fueron las más bajas de la última centuria (IICA, op. cit., p. 10). De acuerdo al INTA, en 2008-2009 la sequía respondió al fenómeno de La Niña, que afectó más al este del país; y en 2009 predominó el efecto de El Niño, que incidió especialmente en el oeste (IICA, Informe Anual 2009, p. 12).

20. Decreto 1365 del 1 de octubre de 2009.

agrícola, incluyendo a contratistas rurales; para capital de trabajo para las pequeñas y medianas empresas con actividad primaria en economías regionales y las agroindustrias. Asimismo, se amplió el convenio de \$300 millones a \$450 millones para productores ganaderos para financiar inversiones y capital de trabajo; para el sector lácteo también se amplió el monto del convenio en \$100 millones para financiar inversiones y capital de trabajo de tamberos y pymes, y se mejoraron las condiciones para las cooperativas de zonas en emergencia y/o desastre agropecuario.

Además, el Banco fue convocado para integrar la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios, creada de acuerdo a la Ley de Emergencia Agropecuaria²¹ sancionada en el año 2009, que creó un sistema nacional para la prevención y mitigación de emergencias y desastres agropecuarios. En esta comisión participan también representantes de distintas agencias gubernamentales nacionales y provinciales, y de las entidades del sector agropecuario que agrupan a productores grandes, pequeños y medianos.

Dentro de este plan de impulso se sumaron a las ya existentes nuevas líneas para el sector agropecuario. Por ejemplo, a principios de 2011 el BNA lanzó junto con el citado Ministerio, y organizaciones representantes de actividades productivas de lechería, molinería, vitivinicultura y producción de cerdos, financiamiento para la producción agropecuaria por un monto de 1.360 millones de pesos a tasa subsidiada, incluyendo un Convenio de Financiamiento para Productores de Trigo por 840.000.000 de pesos destinados a la comercialización de ese cereal para defender el precio del productor, con una tasa nominal anual del 0%.

El BNA continuó brindando apoyo y atención a las entidades cooperativas y a su operativa de comercio exterior, se destaca en especial la asistencia a empresas lácteas, cerealeras y oleaginosas, y las cooperativas de segundo grado que aglutinan el acopio de las primarias; el Banco canalizó gran parte de la asistencia a estas firmas a través de la prefinanciación y financiación de exportaciones. También el BNA participó activamente en programas de asistencia crediticia con tasas bonificadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, además de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (ver capítulo 3) y de la Secretaría de Transporte –y su continuadora, el Ministerio de Transporte–, para adquirir maquinaria agrícola, camiones y otro tipo de vehículos.

Con el fin de favorecer la compra de insumos a precios ventajosos, se suscribieron más de 160 acuerdos comerciales con las empresas proveedoras del sector agropecuario en 2014, los que se renovaron y ampliaron a otros proveedores en los años siguientes. Al cierre del año, este producto sumaba 23.494 cuentas habilitadas, con un consumo anual de 3.540,7 millones de pesos y un crecimiento de 155,2%, confirmando el liderazgo de la tarjeta de crédito AgroNación.

21. Ley 26509, promulgada el 27 de agosto de 2009.

Entre las acciones para facilitar el acceso al financiamiento al sector agropecuario, en 2015 el Banco lanzó una línea de crédito promocional, en conjunto con el MAGYP, con bonificación de 6 puntos anuales de la tasa de interés, por 400 millones de pesos, para financiar inversiones productivas y capital de trabajo –como construcción o ampliación de instalaciones e infraestructura, implantación de cultivos y pasturas pluri anuales, constitución de reservas forrajeras–, y capital de trabajo, destinada a los pequeños y medianos productores que integren grupos de Cambio Rural II²², a fin de fomentar proyectos para mejorar la producción, incrementar el valor agregado en origen y el asociativismo.

Asimismo, el BNA flexibilizó las líneas de crédito para productores pequeños y medianos, en el marco de las medidas para el sector agropecuario y lechero anunciadas por el gobierno en agosto de 2015, destinadas a los productores afectados por las crisis del comercio internacional y la caída de los mercados globales de exportación para productos primarios, principalmente China, Rusia, Brasil y Chile.

A fin de promover el desarrollo de las economías regionales, en 2016 se colocaron financiaciones con tasas bonificadas a través de convenios celebrados con las provincias, diferentes empresas fabricantes de maquinaria agrícola de producción nacional, el Ministerio de Agroindustria y la Subsecretaría de Financiamiento de la Producción, dependiente de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresas del Ministerio de Producción. En 2017 se desarrolló en la página web propia un acceso relacionado con agronegocios, para brindar información sobre los productos disponibles y las diferentes alternativas financieras destinadas al sector. Se promovió la reutilización de la prenda sobre hacienda y sobre equipos de riego nacionales e importados, como herramienta de garantía para acceder al crédito.

También en 2018 se conformó la Mesa de Competitividad Láctea. El Banco presentó una nueva línea de financiamiento a productores tamberos para inversiones y capital de trabajo asociado, por hasta 5 millones de pesos y con un plazo máximo de 7 años con la modalidad UVA.

En la muestra realizada en la Exposición Rural se presentó la Reglamentación N° 562 “Financiamiento de bienes de capital maquinaria agrícola o industrial de fabricación nacional en dólares estadounidenses”. Se concretaron en el año por esta reglamentación 105 operaciones por 406,1 millones de pesos. En el marco del Plan Federal Argentina Exporta impulsado por el Ministerio de Producción y Trabajo se establecieron condiciones especiales de prefinanciación de exportaciones a los sectores agropecuario, industrial y minero para MiPyMEs y Cooperativas.

Es necesario referir que en 2018 el FOGAPYME fue liquidado y sustituido por un fideicomiso financiero, pasó a denominarse FOGAR (Fondo de Garantías Argentino), sus objetivos fueron modificados, se habilitó el otorgamiento de garantías indirectas, y se designó a Nación Fideicomisos

22. El Programa Cambio Rural II Innovación e Inversión, lanzado por el MAGYP en 2013, y elaborado en conjunto con el INTA, está centrado en promover la inversión y la innovación para un desarrollo socio productivo de matriz diversificada con inclusión, sustentado en el mejoramiento de la actividad productiva primaria y en la industrialización de la ruralidad, con más y mejor trabajo y pleno empleo en los territorios. Los destinatarios del programa son las pymes agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares, que viven y trabajan en municipios y comunas rurales. Fuente: MAGYP, Cambio Rural 2.

como su fiduciario. A su vez, esta última sociedad fue traspasada al BICE, y se transformó en BICE Fideicomisos SA, quien continuó el rol de fiduciario del FOGAR. En 2018, con fecha 11 de noviembre de 2018, el BNA recibió un aporte irrevocable del Ministerio de Producción de 17.629 provenientes de los fondos líquidos disponibles producto de la liquidación parcial del certificado de participación del ex Ministerio de Agroindustria en el FONAPYME.

En la edición 2019 de Expoagro se presentó la Reglamentación N° 573 “Línea de crédito para la adquisición de maquinaria agrícola y/o industrial en dólares estadounidenses”; a través de ella se otorgaron 300 operaciones por 1.519 millones de pesos, con un saldo a diciembre de 1.743 millones de pesos.

La cartera de préstamos del BNA se fue concentrando en el sector agropecuario, los principales deudores del sistema y del BNA en situación irregular en 2019 eran empresas agropecuarias. La tercera deudora del sistema financiero era, por su monto, Vicentin, la cuarta era Molino Cañuelas, ambas en situación 4, como la Compañía Argentina de Granos, deudora número 19 del sistema.

En 2020 se coordinaron acciones y actividades para identificar clientes potenciales y para la colocación de productos y servicios. Se interactuó con diferentes organismos nacionales, como la Secretaría de Agroindustria, SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) e INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), con el objetivo de atender las necesidades productivas de los distintos sectores. También, junto a los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Desarrollo Productivo, se trabajó en la bancarización de más de 700 agricultores familiares, que incluyó la instrumentación de un convenio específico para acompañar con créditos para capital de trabajo a los productores incluidos en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), demostrando el compromiso del Banco y del Estado Nacional con los sectores productivos más vulnerables en la pandemia.

Se conformó el Consejo Consultivo Pyme BNA (ver capítulo destinado a las pymes), que incluyó entre las entidades convocadas a importantes actores del sector agropecuario, como la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO); la Federación Agraria Argentina (FAA), la Federación de Cooperativas Federadas (FECOFE), Agricultores Federados Argentinos (AFA) y Productores Autoconvocados, entre otros.

Se ha referido en este capítulo exclusivamente a la participación del BNA en el financiamiento directo del sector agropecuario, sin embargo a esta participación debe sumarse la sinergia con las empresas vinculadas, que se potencia con muchos otros productos y servicios financieros, que por su importancia para el sector agropecuario cobra aun mayor relieve al considerar la totalidad del Grupo Nación.

En síntesis, el BNA ha contribuido durante todos estos años a acercar a la realidad la visión compartida de una Argentina “líder mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, de calidad y con valor agregado en particular en origen, asegurando al mismo tiempo la provisión alimentaria nacional y satisfaciendo la demanda internacional en cantidad y calidad, en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo de esta forma el desarrollo de la Nación y sus regiones²³”, a través de su apoyo continuo al sector agropecuario.

23. MAGYP, Presidencia de la Nación, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2020.

Capítulo 5

EL BNA Y LAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS DE ARGENTINA EN LAS CRISIS DE LA GRAN RECESIÓN Y LA PANDEMIA DEL COVID-19¹

Este capítulo se dedica al importante rol del BNA para apoyar a la economía argentina en las dos grandes crisis mundiales ocurridas en el período que abarca este libro. Ellas son la Gran Recesión, iniciada en 2007, y la pandemia del coronavirus, declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020. Su alcance planetario, la brusca caída del producto bruto mundial, y su prolongación las asemejan, aunque sus orígenes son muy diferentes, y la última aun no ha terminado.

La Gran Recesión estalló en la esfera financiera, se extendió rápidamente a la producción y al empleo y sus efectos persistieron durante muchos años. La economía mundial no se había restablecido totalmente, cuando la pandemia del coronavirus comenzó a propagarse en casi todos los países. La economía global se desplomó en 2020 (*Gráfico 1*), el desempleo y la pobreza arrieron². Pasados dos años, la pandemia aún perturba las cadenas productivas, presiona sobre la inflación mundial, y acentúa la inestabilidad global.

Como se verá en este capítulo, la contribución del BNA ha sido crucial para sostener las actividades económicas y los ingresos de la población más afectada, revitalizar la industria, y morigerar el impacto adverso de estas crisis sobre nuestro país.

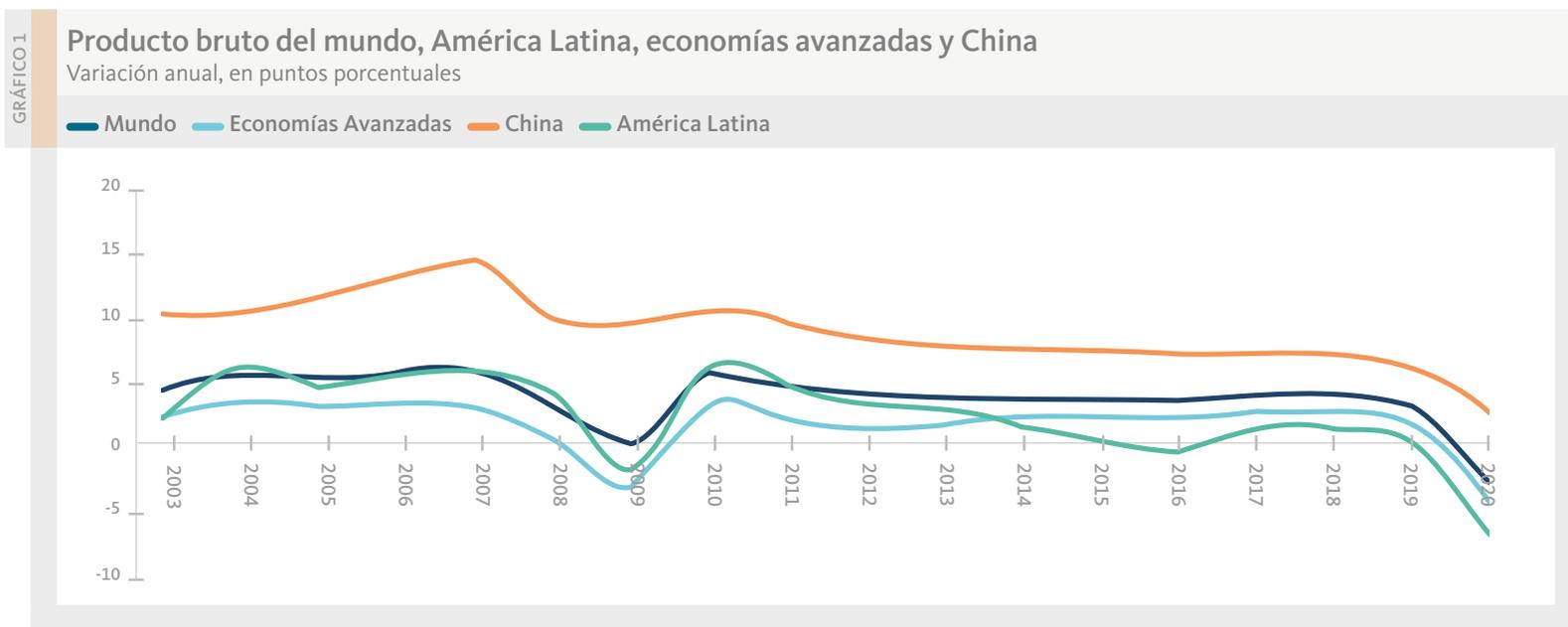
1. La autora agradece la colaboración de Pablo Wahren en la elaboración de este capítulo.

2. El número de casos acumulados reportados a la OMS a principios de marzo de 2022 llegaba a 446,5 millones de personas y a seis millones los fallecidos. Para más información sobre la pandemia del COVID-19, ver <https://covid19.who.int/>

LA CRISIS DE LA GRAN RECESIÓN MUNDIAL

La lentitud del crecimiento mundial a partir de la crisis de la Gran Recesión internacional aún persiste (*Gráfico 1*).

La crisis estalló en 2007 a partir del impago de las hipotecas subprime en Estados Unidos y de la consiguiente desvalorización de los activos financieros en los mercados globales³. Estos procesos impositivos se repitieron en forma simultánea en Estados Unidos, Europa y Asia. El acontecimiento que detonó el pánico y profundizó la recesión fue el anuncio de la quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, una de las cuatro bancas de inversión más grandes de Estados Unidos y del mundo. Desde entonces, la fragilidad financiera y los desequilibrios de diverso tipo que venían registrando los países centrales cobraron otro carácter y se extendieron al resto del globo, precipitando la debacle económica internacional más profunda y prolongada desde la década de 1930.



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

3. Ver Rapoport, Mario y Brenta, Noemí, "Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo", Capital Intelectual, Bs. As., 2010.

En 2009, por primera vez en seis décadas, el PBI mundial se contrajo. En las economías avanzadas, epicentro de la recesión, la producción cayó un 3,4%. La crisis también impactó en la periferia. Así, el producto bruto de América Latina, que en el lustro previo promedió un crecimiento anual del 4,6%, cayó en 2009 (-2%).

La crisis mundial ya se anunciaba desde algunos años atrás, ligada a la desregulación cada vez más profunda de las finanzas, a su crecimiento desproporcionado en relación a la economía real, a su excesiva influencia para obtener ventajas en desmedro del bien común, así como de su éxito en frenar los acuerdos internacionales para “echar arena en la maquinaria financiera”, como propuso James Tobin, Premio en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel, a comienzos de los años 1970.

Con el fin de estimular la producción y reducir el desempleo en Estados Unidos, la Reserva Federal emprendió una política monetaria muy laxa, que redujo paulatinamente las tasas de interés efectivas anuales de los FF (Federal Funds) de 5,02 % en agosto de 2007, a 2,61% en mayo de 2008, 0,97% en octubre, 0,16% en diciembre; y continuaron en niveles muy bajos hasta que desde fines de 2015 comenzaron a subir paulatinamente⁴.

En cambio, las tasas de interés en la eurozona (MRO, Main Refinancing Operations) fueron incrementadas en 2007 (a 3,5% en enero; 3,75% en marzo; 4% en junio) y 2008 (4,25% desde julio). La recesión se profundizó, lo que llevó a adoptar el mismo criterio de la Reserva Federal y bajar las tasas, hasta alcanzar 1% en mayo de 2009, nivel sostenido hasta marzo de 2011. Tras un breve lapso de aumento de las tasas, las crisis de deuda soberana y la recesión llevaron a retornar a la política monetaria expansiva, con tasas de 0,75% (agosto-diciembre de 2012); 0,50% (mayo-octubre de 2013); y 0,25%, desde noviembre de 2013⁵.

La superposición de estas políticas, a las que se sumó Japón y otros países avanzados, ocasionó una gran volatilidad monetaria internacional, una suerte de “guerra de monedas”. El dólar se depreció en 2008-2009 aunque rápidamente revirtió esa tendencia. Como contrapartida, el euro siguió tendencias opuestas.

Pasado el peor momento de la crisis, la recuperación de la economía mundial era todavía frágil, no solo el desempleo en Estados Unidos era muy elevado –bordeaba el 9%–, sino que estallaron múltiples desequilibrios en la eurozona: crisis bancarias, de deuda soberana, recesión y elevado desempleo, principalmente en Grecia, Portugal, Irlanda, pero también en España y en menor medida, Italia.

4. Fuente: Board of Governors of the Federal Reserve System, <https://www.federalreserve.gov/datadownload/>, consultado el 3 de diciembre de 2021.

5. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Principales tasas de interés de referencia.

Tras una leve recuperación en 2010, el crecimiento mundial volvió a desacelerarse en 2011 y 2012, como consecuencia de la crisis en la eurozona, y el enfriamiento de las economías emergentes, principalmente de China, y también de América Latina. El indicador más evidente de la persistencia de la recesión es la caída del crecimiento del producto bruto mundial, que pasó de un promedio del 4,8% anual entre 2003 y 2008, al 3,6% entre 2010 y 2019, luego de la caída en 2009. Las economías avanzadas, y en especial la eurozona, sufren un desempleo elevado; por su parte Estados Unidos reanudó su crecimiento pero aun no se consolida; la tasa de expansión del producto bruto de China también se desaceleró, de un promedio anual del 10,7% entre 2003 y 2011 al 7,1% entre 2012 y 2019; y América Latina pasó de un crecimiento promedio del 5,2% entre 2004 y 2008, a una media del 2,1% anual en 2010-2019 (Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre de 2021).

El impacto inicial de la Gran Recesión en Argentina

En Argentina la crisis se propagó a través de diversos canales, pero en este escenario internacional adverso, las políticas activas gubernamentales buscaron atenuar su impacto sobre la producción, el empleo y el sector financiero, y profundizar las transformaciones estructurales del país a través de medidas de fondo, a fin de asegurar la continuación del crecimiento inclusivo y la estabilidad. Y el BNA contribuyó a lograr estos objetivos.

Desde fines de 2007 los países de América Latina, entre ellos Argentina, comenzaron a sentir los efectos de la crisis, pero esta se anunció mucho antes. Ya desde 2005, cuando la Reserva Federal empezó a aumentar las tasas de interés, la inversión en construcciones en Estados Unidos se desaceleró y las carteras de hipotecas empeoraron su calidad. Posteriormente, la desconfianza en los mercados financieros, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007, y las sucesivas reducciones de las tasas de interés dispuestas por la Reserva Federal desviaron las inversiones financieras hacia un conjunto de derivados basados en los precios de las materias primas, esto generó un inusitado incremento de sus precios. Por ejemplo, entre 2006 y 2008 los precios de la soja, maíz y trigo aumentaron 103%, 127% y 114%, respectivamente (ver cuadro 2 del capítulo 4); y el del petróleo creció 135%⁶.

Este escenario afectó de manera desigual a las economías latinoamericanas, de acuerdo a las políticas que los diversos gobiernos adoptaron para enfrentar la coyuntura. La mayoría de los países optaron por permitir la apreciación de sus monedas para contener la inflación propagada por el alza de los precios de las materias primas, a pesar de los efectos negativos sobre la competitividad de la producción doméstica. En cambio, Argentina priorizó mantener un tipo de cambio competitivo para sostener el superávit comercial, y tomó otras medidas para apoyar el empleo y la producción, que se detallan más adelante.

⁶. Se refiere al aumento del precio spot del petróleo crudo, promedio simple del Dated Brent, West Texas Intermediate y Dubai Fateh, entre diciembre de 2005 y julio de 2008. Fuente: base de datos del FMI.

A fin de que los aumentos de los precios internacionales de las materias primas exportables beneficiaran al conjunto de la población del país, y de atenuar las repercusiones negativas de tales alzas, como los mayores precios internos, menor equidad distributiva, creciente incertidumbre en las decisiones de inversión del sector agropecuario y la inestabilidad propia de las burbujas especulativas, en marzo de 2008 el gobierno impulsó un esquema de derechos de exportación móviles, ligado a la dinámica de los precios internacionales, sobre un conjunto clave de cereales y oleaginosas (Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción), en sustitución de las alícuotas fijas.

Esta medida favorecía el desacople de los precios internos y los internacionales, procurando evitar que los agentes del sector trasladaran a los precios locales los mayores valores de exportación, con sus consiguientes efectos inflacionarios y de aumento de los precios de los alimentos para el conjunto de la población. Asimismo, el incremento de los derechos de exportación ligados al alza excepcional de los precios internacionales representaba una fuente adicional de ingresos tributarios para financiar las políticas anticíclicas.

Sin embargo, las entidades agropecuarias expresaron su rechazo a través de un lockout patronal con cortes de ruta que amenazaron con el desabastecimiento de bienes básicos a la población, incendios masivos de pastizales que contaminaron el aire aun en la ciudad de Buenos Aires, y amenazas destituyentes contra las autoridades nacionales, que enrarecieron el clima político. Así, en el segundo trimestre de 2008 el sector privado inició una fuerte salida de capitales (10 mil millones de dólares en todo el año), y la puja del sector agropecuario por el ingreso extraordinario generado por una situación internacional –el alza especulativo de los precios de los cultivos–, se superpuso al agravamiento de la crisis mundial.

En este contexto, los bancos privados prefirieron optar por la liquidez por motivos precautorios⁷, aumentaron las tasas de interés, y redujeron su exposición crediticia (*Gráfico 2*). Así, la tasa Badlar⁸ que el 1 de septiembre de 2008 ascendía al 11,6%, dos meses después superaba el 20%, el crédito para inversión y consumo se encareció. Y los préstamos de los bancos privados, que representaban el 70% de los préstamos bancarios, se contrajeron de un promedio de 96,9 mil millones de pesos en el segundo semestre de 2008 a 91,8 mil millones entre enero y septiembre de 2009⁹.

7. El índice de liquidez bancaria en pesos pasó del 18,8% en diciembre de 2007 al 21,1% en diciembre de 2008, datos del BCRA.

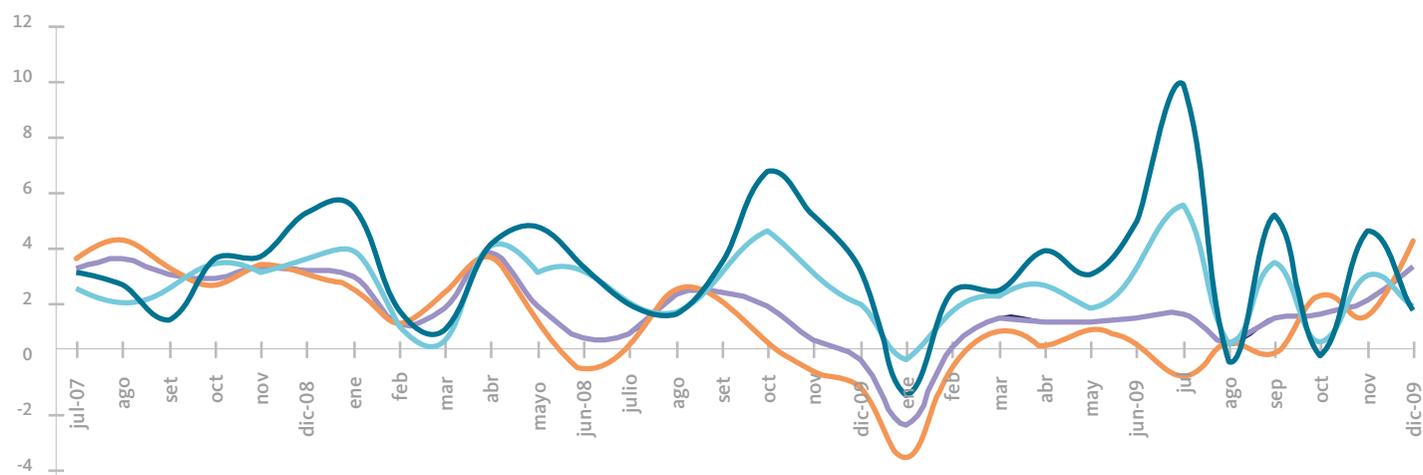
8. Tasa de interés para depósitos mayores a un millón de pesos.

9. Promedio de los saldos a fin de cada mes, netos de provisiones.

Argentina. Préstamos bancarios durante la crisis mundial

Por tipo de entidad, variación %. Julio 2007-Diciembre 2009

— Mundo — Economías Avanzadas — China — América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

En el cuarto trimestre de 2008, todos los demás componentes de la demanda agregada se debilitaron respecto al mismo trimestre del año previo: el consumo privado creció solo un 3,6% y el consumo público 3,9%, la formación bruta de capital cayó un 5,6%, y las exportaciones un 9,3%. También el producto bruto disminuyó 2% en el último trimestre de 2008¹⁰, el peso se depreció un 12% y los depósitos bancarios se redujeron un 3,3%. A comienzos de 2009 la Gran Recesión ya se había mundializado y alcanzaba también a la Argentina.

La crisis se propagó a través de varias vías vinculadas al sector externo: el debilitamiento de la demanda de exportaciones, especialmente industriales; los menores precios de las exportaciones agrícolas (que antes habían subido notablemente); la salida de capitales, la reducción de las inversiones extranjeras y del turismo receptivo.

10. Medido a precios constantes de 2004, respecto de igual trimestre del año previo, datos del Ministerio de Economía.

Las exportaciones industriales, que representan un tercio del total exportado por Argentina, cayeron un 15%, principalmente por la menor demanda externa dirigida a las ramas automotriz y siderúrgica, deprimiendo su producción (-19,0% y -11,3% respectivamente). En conjunto, la actividad manufacturera, que había crecido a un 9,4% promedio anual en el lustro anterior, en 2009 disminuyó un 7,3%.

Paralelamente, en la cosecha 2008/09 el país sufrió la sequía más importante de los últimos cincuenta años. La producción de granos cayó un 37%¹¹, y el valor de las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario disminuyó un 33,5% y 3,9% respectivamente en 2009, afectados también por el estallido de la burbuja de los precios internacionales, aunque se mantenían elevados respecto de los niveles históricos. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2008, época de liquidación de la cosecha gruesa, el precio de la tonelada de soja promediaba los 508 dólares, un año después caía a 413, pero igualmente duplicaba el promedio de 2007 en ese mismo trimestre, que era de 206 dólares.

Pese a que en 2009 las exportaciones de mercancías se contrajeron en valor (-20,5%), la recesión redujo aun más las importaciones en ese mismo año¹² (-32%). Así, el superávit comercial fue capaz de absorber los pagos al exterior de intereses, utilidades y otros conceptos corrientes, y de financiar la salida de capitales del sector privado, que sumó 17,2 mil millones de dólares entre 2008 y 2009. Las políticas de desendeudamiento soberano y de limitación de los movimientos especulativos de capitales, adoptadas desde 2003, mantuvieron bajo control a la cuenta capital y financiera, que en otros tiempos fuera principal motivo de zozobra.

Asimismo, la inversión en equipo durable de producción, construcción, y otros activos fijos se contrajo un 22,6% en 2009, y se redujo desde el 20,7% del PBI en 2008 al 17,0%. Por su parte, la caída del consumo privado (-5,4%) fue amortiguada por las diversas políticas de ingreso y de sostén del empleo, y también por el comportamiento habitual de este componente de la demanda agregada, que fluctúa con menor intensidad que la inversión.

La crisis internacional también afectó el proceso de creación sostenida de empleo iniciado en 2003, cuando el desempleo abierto alcanzaba al 20,3% de la población activa. La tasa de desocupación, que en el cuarto trimestre de 2008 había bajado al 7,3%, marcó un pico de 9,1% en el tercer trimestre de 2009. Sin embargo, para el cuarto trimestre ya había descendido a 8,4%, con una tendencia decreciente.

Los años subsiguientes marcaron una rápida recuperación de la economía argentina con tasas de crecimiento del PBI de 10,1% en 2010 y 6% en 2011 (*Cuadro 1*). No obstante, en 2012 la economía cayó un 1%. En ese año se volvió a conjugar un escenario internacional desfavorable, caracterizado por la recesión europea y de Brasil, principal socio comercial de Argentina, y una sequía que redujo la producción agropecuaria en un 12%. Por ese motivo, el

11. La producción de granos cayó desde 96,2 millones de toneladas en la campañas 2007/08 a 60,6 millones de toneladas en 2008/09, datos del Ministerio de Agricultura.

12. Las exportaciones pasaron de 70 mil millones de dólares en 2008 a 55,7 en 2009; y las importaciones bajaron en ese mismo período de 57,5 mil millones a 38,8.

gobierno volvió a promover una batería de medidas destinadas a fortalecer el nivel de actividad económica, que reposa principalmente en la tonicidad de la demanda doméstica, es decir, en el consumo y la inversión pública y privada, dada la incertidumbre del escenario internacional.

Por eso, a pesar de que en 2013 la economía creció un 4,9%, y en 2015 un 2,7%, era y es imprescindible continuar avanzando en las transformaciones de la estructura productiva, en el fortalecimiento de la producción y del mercado doméstico, en reducir las vulnerabilidades del sector externo y robustecer el sistema financiero, en un marco de afirmación de la soberanía nacional y de inclusión social. Puntualmente, la banca pública, relegada durante tres décadas de neoliberalismo, y principalmente el BNA, demostraron su eficacia como instrumentos de las políticas anticíclicas y como herramientas indispensables para el desarrollo.

CUADRO 1

Argentina. Evolución de las principales variables macroeconómicas 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB*	4,1	-5,9	10,1	6	-1	2,4	-2,5	2,7	-2,1	2,8	-2,6	-2	-9,9	10,3
Consumo privado*	7,2	-5,4	11,2	9,4	1,1	3,6	-4,4	3,7	-0,8	4,2	-2,2	-7,3	-13,8	10,2
Formación bruta de capital*	8,7	-22,6	26,3	17,4	-7,1	2,3	-6,8	3,5	-5,8	13,4	-5,7	-15,9	-12,9	32,9
Exportaciones, valor FOB*	0,7	-9,3	13,9	4,1	-4,1	-3,5	-7	-2,8	5,3	2,6	0,6	9,1	-17,3	42
Importaciones, valor CIF*	13,6	-18,4	35,2	22	-4,7	3,9	-11,5	4,7	5,8	15,6	-4,5	-19	-17,9	49,2
Cuenta corriente, % PIB	1,5	-2,2	-0,4	-1	-0,4	-2,1	-1,6	-2,7	-2,7	-4,8	-5,2	-0,8	0,9	1,3
Desempleo, % de la PEA	7,8	8,6	7,8	7,2	7,2	7,1	7,2	6,5	8,5	8,4	9,2	9,8	11,5	7
Tipo de cambio**	3,2	3,6	3,9	4,1	4,4	5,1	7,7	9,8	15,9	18,6	37,7	59,9	84,2	102,7

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía

* Variación porcentual anual

** Pesos por dólar, al 31 de diciembre, excepto 2015 (30 de junio)

El BNA y las políticas anticíclicas ante la crisis mundial

El BNA tuvo un fuerte protagonismo en la implementación de medidas anticíclicas, a través de su rol de regulador y testigo del sistema financiero, del desarrollo de acciones directas en todo el territorio nacional, de su coordinación con las políticas del gobierno nacional y de la sinergia con las empresas vinculadas. Esta contribución al crecimiento productivo y a la profundización de la inclusión social, en un escenario mundial muy desfavorable, subraya la importancia de la banca pública para la estabilidad económica y financiera del país. En este sentido, la experiencia argentina en la crisis fue excepcional en comparación con la perspectiva mundial, ya que el sistema bancario no solo se mantuvo estable durante la turbulencia financiera internacional, sino que a través de la banca estatal, y en especial, del BNA, contribuyó a instrumentar políticas para amortiguar su impacto, actuando como un verdadero servicio público en beneficio del bienestar general.

El accionar anticíclico del BNA comenzó desde el estallido de las hipotecas subprime, en julio de 2007. La crisis se manifestó en el sector financiero argentino a través de una mayor dolarización de los depósitos¹³; de un crecimiento de los depósitos a la vista superior al de los depósitos a plazo (31,5% y 18,5%, respectivamente hasta fin de año); del alza de las tasas de interés (*Gráficos 3-a y 3-b*); y del aumento del riesgo país¹⁴, que también impactaba sobre las tasas de interés domésticas. En este contexto, el BNA implementó estrategias de captación de fondos que ayudaron a mantener niveles de tasas inferiores a la competencia, sin afectar la rentabilidad de la institución ni su participación en el mercado minorista y mayorista.

Asimismo, el Banco incrementó su absorción de instrumentos de regulación monetaria (Lebac y Nobac¹⁵), contribuyendo a sostener el tipo de cambio en niveles competitivos para la producción nacional, a pesar de las presiones para que Argentina permitiera la apreciación del peso ante la depreciación del dólar, como hicieron otros países emergentes, con el consiguiente deterioro de su cuenta corriente¹⁶. Por otro lado, contribuyó a la estabilidad financiera del sistema local a través de su demanda de títulos públicos, estabilizando su nivel precios en un contexto de menor demanda privada.

El BNA contribuyó también a apoyar las políticas fiscales anticíclicas aplicadas en todo el país, a través de diversos mecanismos. Uno de ellos es el acuerdo aprobado con el gobierno nacional para implementar un cronograma de desembolsos entre mayo y noviembre de 2009, de hasta 8.300 millones de pesos, en el marco del artículo 74 de la Ley 26422 de Presupuesto General de la Administración Nacional, conforme la afectación de hasta el 30% de los depósitos del sector público, determinada en la referida ley, y de acuerdo con los límites dispuestos por el BCRA.

13. Los depósitos en dólares estadounidenses del sector privado crecieron un 36,1% entre julio y diciembre de 2007, de manera que a fin de año representaban el 13,9% de estos depósitos.

14. El índice EMBI, de mercados de bonos de países emergentes que calcula JP Morgan, aumentó de un mínimo de 150 el 12 de junio de 2007, a un máximo de 314 el 19 de marzo de 2008; luego descendió levemente y se estabilizó, pero desde septiembre de 2008 reanudó su ascenso, tocó un nuevo pico de 862 puntos el 24 de octubre, y luego emprendió una lenta disminución. El índice Argentina-EMBI+ en las fechas señaladas fue 140, 232 y 970, respectivamente. Fuente: Bloomberg.

15. Cuando el superávit comercial generaba una expansión monetaria superior a la programada de acuerdo a los requerimientos de la economía, el Banco Central utilizaba instrumentos de esterilización para regular la cantidad de dinero en el mercado, como las Lebac y Nobac. Posteriormente, entre 2016 y 2018, en el marco de la desregulación de los movimientos de capitales, las Lebac fueron utilizadas para esterilizar la expansión monetaria proveniente de los ingresos de capitales mayormente especulativos, su volumen superó el de la base monetaria, y se convirtieron en un factor de inestabilidad financiera.

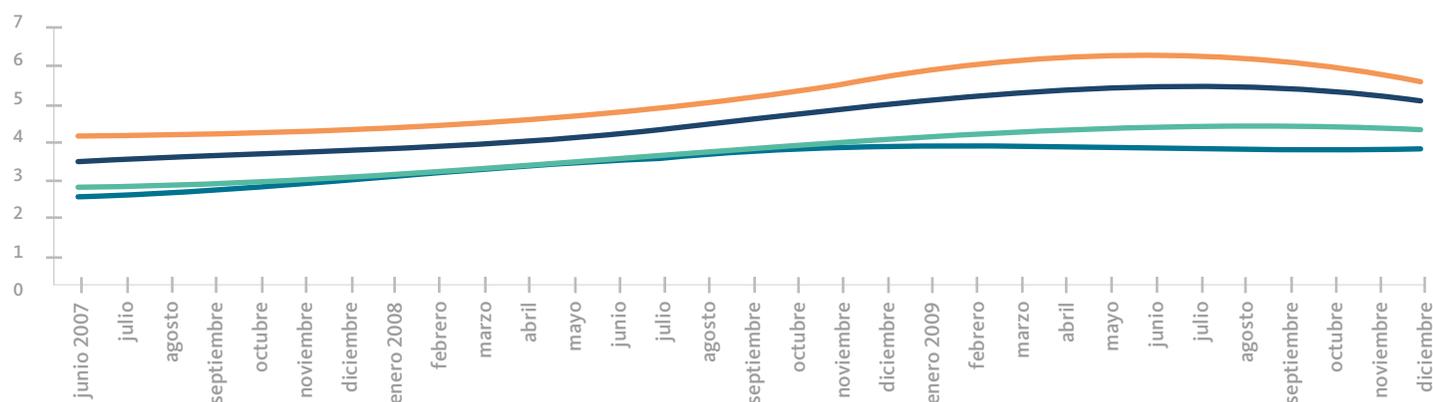
16. Por ejemplo, el real de Brasil, que ya venía en proceso de apreciación, se apreció un 20% entre agosto de 2007 y el mismo mes de 2008 y su cuenta corriente se tornó negativa. También el peso chileno se apreció un 18% entre junio de 2007 y marzo de 2008, también su cuenta corriente se volvió negativa (-3,23% del PIB en 2008); y el peso uruguayo se apreció un 19,8% entre junio de 2007 y septiembre de 2008, pasando de un déficit de cuenta corriente de 0,94% del PIB al 5,7%. En cambio, la apreciación máxima del peso argentino fue de solo 2% entre noviembre de 2007 y septiembre de 2008, y el saldo de la cuenta corriente se conservó positivo. Datos de FMI, World Economic Outlook, octubre de 2015.

GRÁFICO 3a

Argentina. Tasas pasivas implícitas en Bancos

Porcentaje anual

■ BNA ■ Total Bancos ■ Bancos Públicos ■ Bancos Privados



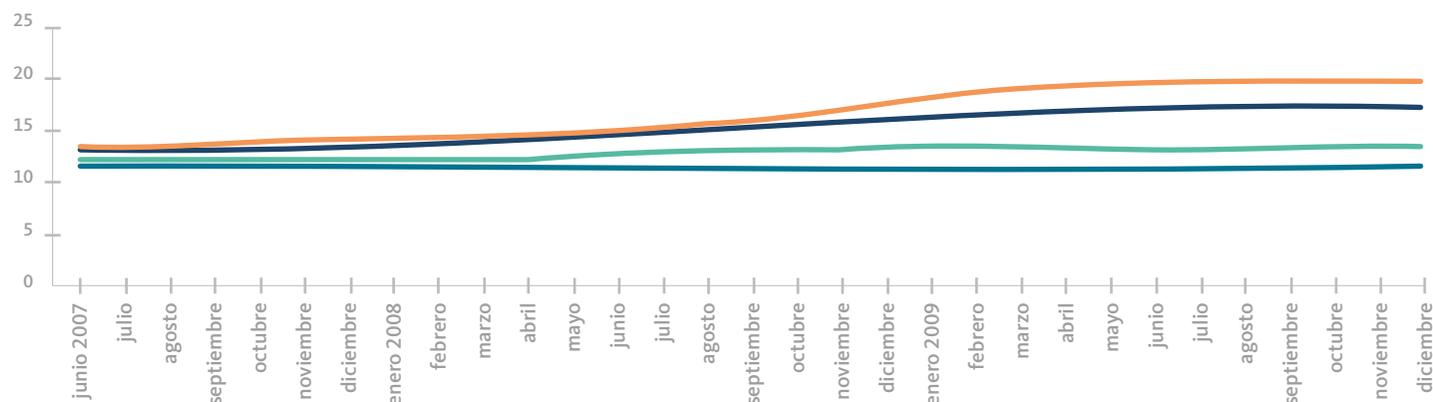
Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

GRÁFICO 3b

Argentina. Tasas activas implícitas en Bancos

Porcentaje anual

■ BNA ■ Total Bancos ■ Bancos Públicos ■ Bancos Privados



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

Los préstamos del BNA en la crisis

Asimismo, desde la quiebra de Lehman Brothers, en agosto de 2008, que agudizó la crisis internacional, la banca pública, y en especial el BNA, contrarrestaron la tendencia contractiva de los préstamos de los bancos privados entre los últimos meses de 2008 y septiembre de 2009 (Gráficos 4-a, 4-b y 4-c), cuando la crisis comenzó a amainar.

La evolución de los préstamos expresa el contraste entre el comportamiento anticíclico de los bancos públicos frente a la crisis, y la evolución procíclica de los privados. Mientras los préstamos de la banca estatal crecieron un 24,3% nominal en 2009, los de las entidades privadas se expandieron solo un 2,5%. De esta manera, la banca pública aumentó su participación en los préstamos totales de 34% en 2008 a 38,4% en 2009.

En esta dinámica sobresale el Banco Nación, cuyos préstamos totales aumentaron un 45,1% en 2008 y 36,6% en 2009, superando el crecimiento medio de la banca estatal. Así, en 2009 el BNA aglutinaba el 23,6% de los activos totales del sistema bancario y el 59,4% de los de la banca pública, manteniendo su liderazgo en el sistema financiero argentino. Al mismo tiempo, el Banco conservó indicadores sólidos de rentabilidad y de liquidez, por ejemplo, en 2009 el ROE (retorno sobre ingresos) fue del 16,1% mientras que los activos líquidos sobre los pasivos líquidos alcanzaron un 29,9%.

También los préstamos hipotecarios del Banco evolucionaron muy por encima de los del sector privado durante la crisis, con un aumento del 38% en cantidad y 59% en monto, con especial impacto de la línea Nación Mi Casa, para adquirir la primera vivienda, que representó en 2008 el 84% de los préstamos hipotecarios y 54% en 2009. Para comparar, mientras el saldo de los préstamos hipotecarios de la banca pública a diciembre de 2008 superaban en un 78% los del año previo, y 13,8% en 2009, en el sector privado solo crecieron 7,6% en 2008 y bajaron un 14,2% en 2009. Esto pone en evidencia una vez más la gran utilidad de la banca pública para minimizar los daños potenciales de las crisis sobre las economías y la sociedad.

Los altos márgenes de liquidez del BNA en los primeros meses de 2009 le permitieron también reducir el spread ¹⁷, y de ese modo influir en la tendencia del conjunto del sistema, y apuntalar la tonicidad de la demanda y de la producción. Esto fue necesario porque, además de retraer el flujo de créditos, la banca privada incrementó el diferencial entre las tasas de depósitos y préstamos, encareciendo el crédito, mientras que los bancos estatales, encabezados por el BNA, actuaron a la inversa. Por ejemplo, en enero de 2009 la diferencia entre la tasa de interés de un plazo fijo a 30 días y los adelantos de cuenta corriente en el total del sistema alcanzó un máximo de 55 puntos porcentuales, y si bien hacia diciembre esa diferencia se redujo a 11,5, las entidades públicas, sobre todo el BNA, tendieron a reducir su spread y las privadas a aumentarlo.

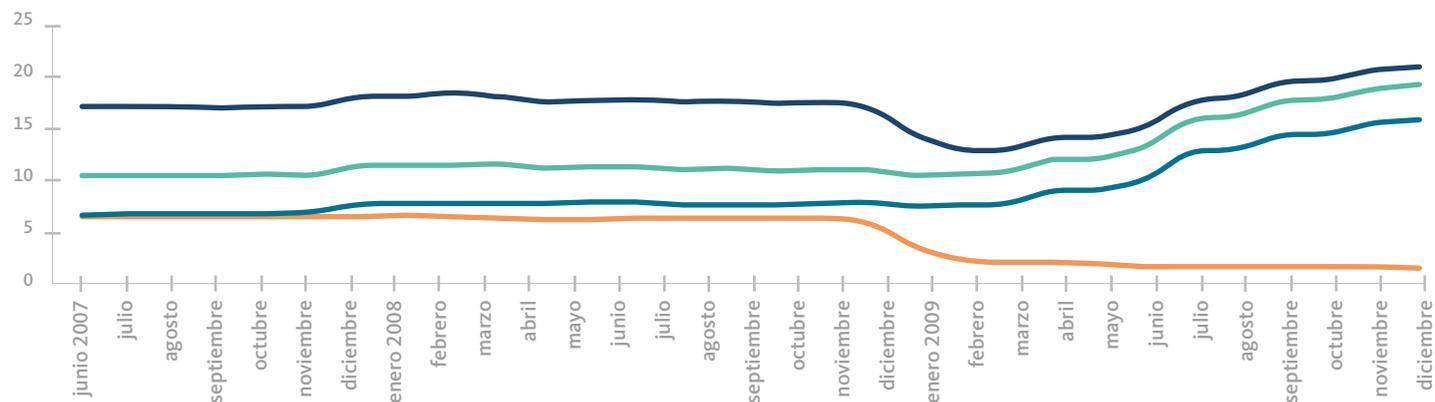
17. Diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas.

GRÁFICO 4 a

Argentina. Préstamos bancarios sector público no financiero durante la crisis mundial julio 2007-diciembre 2009

En miles de millones de pesos

■ BNA ■ Total Bancos ■ Bancos Públicos ■ Bancos Privados



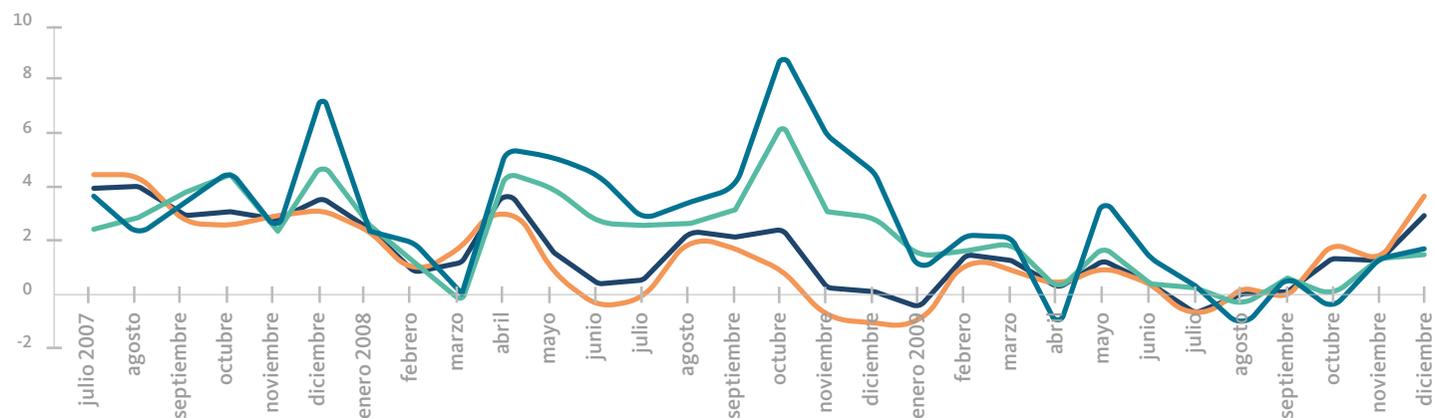
Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

GRÁFICO 4 b

Argentina. Préstamos bancarios al sector privado durante la crisis mundial. Julio 2007 - diciembre 2009

Variación %

■ BNA ■ Total Bancos ■ Bancos Públicos ■ Bancos Privados

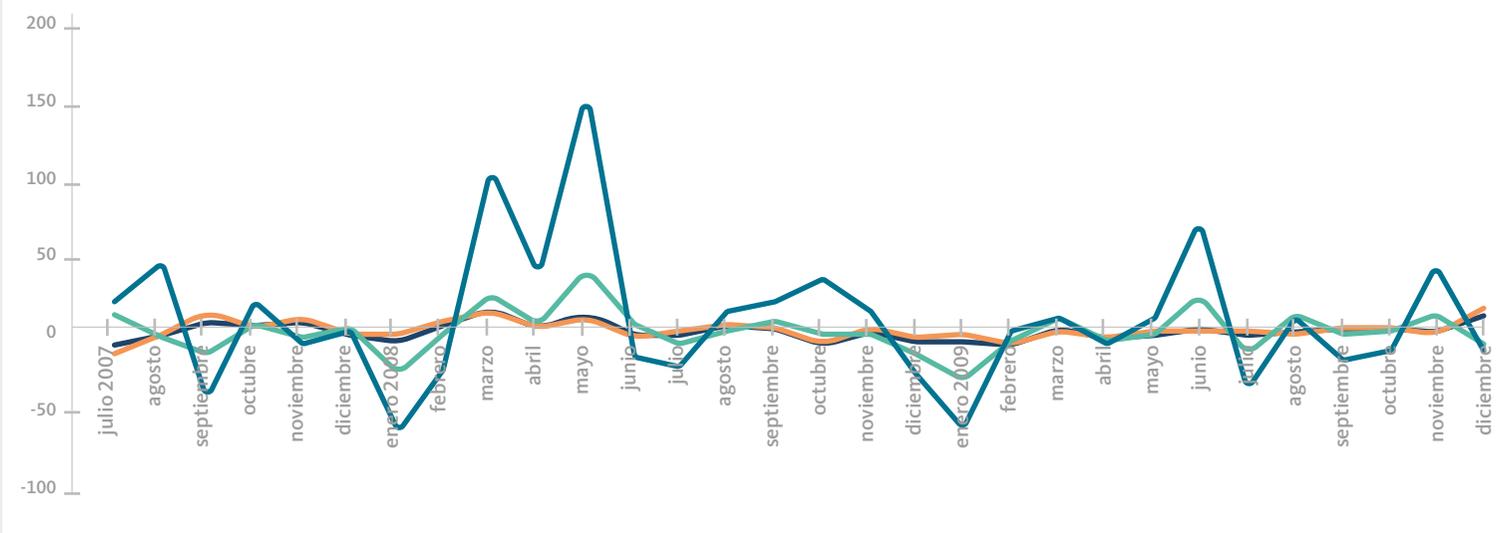


Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

Argentina. Préstamos Bancarios al sector financiero durante la crisis mundial. Julio 2007 - Diciembre 2009

Variación %

— BNA — Total Bancos — Bancos Públicos — Bancos Privados



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

Así, en vísperas del estallido de la crisis, junio de 2007, los spreads de la banca pública, privada y del BNA eran bastante similares (9,14; 8,93 y 8,67 puntos porcentuales –pp–, respectivamente¹⁸), pero la banca privada lo aumentó continuamente desde julio de 2007, mientras que la pública y el BNA, lo redujeron. En razón de estas trayectorias divergentes, a fines de 2009 el spread de los públicos, especialmente el del BNA (8,81 y 7,5 pp, respectivamente, calculado del modo referido) era sustancialmente menor que el de los bancos privados (13,71) y también inferior al previo a la crisis (*Gráfico 5*), contribuyendo de este modo a reducir el costo del financiamiento y, por ende, a sostener la producción y el empleo, en respuesta al shock externo recesivo. De este modo, el BNA, se posicionó como oferente neto de pesos, facilitando el financiamiento al sector privado, público y financiero cuando aquel escaseaba, a tasas de interés relativamente menores.

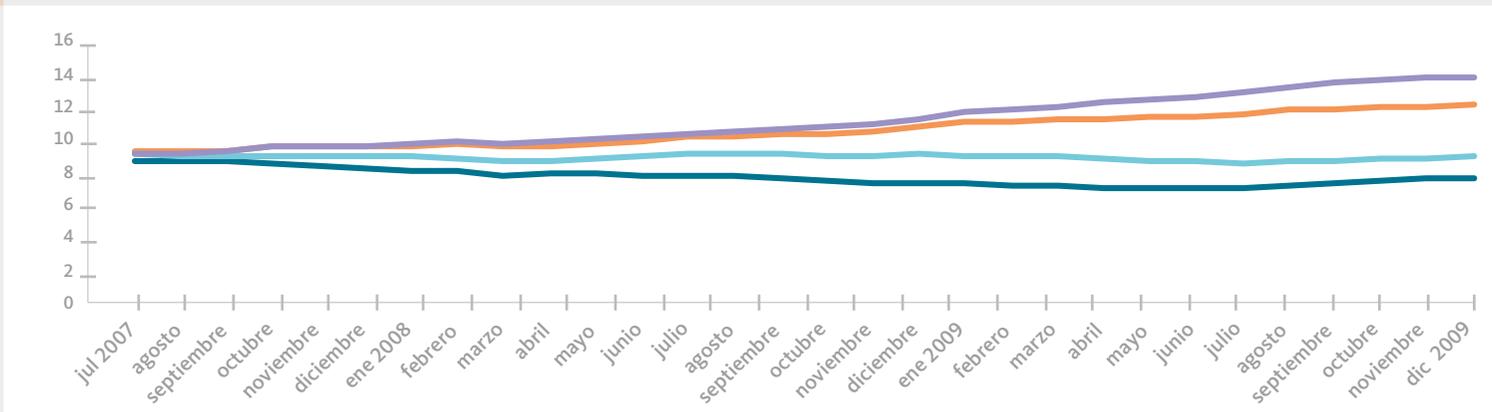
Estas políticas expansivas del BNA, implementadas con un cuidadoso manejo del riesgo, mejoraron aun más la calidad de los activos del Banco. La cartera irregular sobre financiaciones disminuyó del 1,85% en diciembre de 2007 al 1,42% en igual mes de 2008, y 1,15% a fin de 2009; mientras que el promedio del sistema alcanzaba a 2,77% en diciembre de 2009, y los diez primeros bancos promediaban un 2,75% de cartera irregular (datos del

18. Estas cifras corresponden a la diferencia entre las tasas implícitas activas y pasivas, se trata de un indicador muy general pero adecuado para ilustrar la situación y las tendencias.

Spread por tipo de entidades

Variación anual, en puntos porcentuales

— BNA — Total Bancos — Bancos Públicos — Bancos Privados



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

Banco Central), más del doble que el BNA. Esto demuestra que es posible llevar a cabo políticas financieras, macro y microeconómicas, beneficiosas para el conjunto de la sociedad, sin poner en riesgo la rentabilidad institucional de la entidad.

Los préstamos del BNA en la crisis con destinos específicos

En 2008 y 2009, cuando las restricciones en el mercado financiero desaceleraron los créditos bancarios con destino a las empresas, el BNA acentuó su contribución a la marcha de la economía, atendiendo a las necesidades de capital de trabajo y apalancamiento de proyectos de inversión, y trabajando en conjunto con el Banco Central y la banca pública para la estabilidad económica y financiera del país.

Este apoyo del BNA a la producción y el empleo en una coyuntura internacional crítica y de restricción de la banca privada, se manifestó en el aumento constante del financiamiento al sector privado durante la crisis. Mientras en junio de 2007 el sector privado no financiero representaba el 57% de la cartera de préstamos del Banco, al cierre de 2008, el 70% de la asistencia crediticia tuvo como destinatario al sector privado, con un aumento de los saldos de cartera del 61,1% respecto a igual período del año previo.

Específicamente, para atender a las MiPyMEs, un sector clave para la producción y el empleo pero con escaso acceso al financiamiento, a comienzos de 2008 el Banco lanzó la Línea 400 de Financiamiento de Inversiones de Actividades Productivas mediante tasas más bajas a las habituales en el

mercado para estos actores y con acuerdos con el Gobierno Nacional para subsidiar puntos de tasa a varios sectores productivos estratégicos como el agropecuario, industria manufacturera, construcción, comercio, servicios y otras ramas, incluyendo las cooperativas de primero y segundo grado, agropecuarias y prestadoras de servicios públicos. El monto inicial de esta línea, de 5.000 millones de pesos, fue renovado y continuado por el éxito de su colocación y resultados (ver Capítulo 3).

La ampliación de la asistencia financiera del BNA se extendió a vastos sectores productivos afectados por la crisis. Así, junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, se fijaron tasas subsidiadas para los sectores primarios de ganado vacuno y porcino, lácteo, avícola y para determinadas producciones agropecuarias y agroindustriales; y se firmaron convenios con distintas provincias y con el sector minero en función de las condiciones particulares de cada región. El BNA apoyó las políticas fiscales dirigidas al sector agropecuario, afectado por la sequía en vastas zonas del país en la campaña 2008/09, e intensificó su apoyo crediticio al sector. En este sentido, los préstamos del Banco aumentaron de un saldo de 2,79 mil millones de pesos a fin de 2007 a 4,05 mil millones en diciembre de 2008 y 4,32 mil millones en igual mes de 2009, y la SAGYPA le destinó 60 millones de pesos para subsidiar tasas en créditos por 1.000 millones de pesos para las zonas afectadas, declaradas en emergencia agropecuaria (ver capítulo 4).

Asimismo, el BNA intensificó el apoyo crediticio para prefinanciación y financiación de exportaciones para los establecimientos que comercializan cereales, oleaginosas y lácteos, en particular a las cooperativas de segundo grado que aglutinan el acopio de las de primer grado. El Banco extendió sus créditos para financiación de capital de trabajo y prefinanciamiento de exportaciones ante la retracción de los préstamos privados, y mantuvo un fuerte protagonismo en el financiamiento del comercio exterior, incluyendo a las economías regionales (Líneas 400, 400N, 401, ver capítulo 3).

El BNA también contribuyó a sostener el consumo privado a través de préstamos personales, que aumentaron 46,7% en cantidad y 49,5% en monto, especialmente los de condiciones blandas, como Plan Sueldo, Empleados en la Administración Pública Nacional y Provincial, Personales y Familiares. Es destacable también al financiamiento del sector pasivo, en particular el éxito de la línea Mi Compu para jubilados y pensionados, que aumentó un 370%.

El BNA en las políticas anticíclicas en la prolongación de la crisis, 2010-2015

Tras la caída de 2009, la economía internacional no se recuperó plenamente, y mantuvo un crecimiento débil e inestable, como fue mencionado anteriormente. A pesar del escenario mundial poco favorable, y luego de superar la crisis sin mayores sobresaltos, la economía argentina continuó creciendo, sin embargo, el financiamiento productivo continuaba siendo un gran déficit de la banca argentina.

Una importante iniciativa para subsanarlo fue el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, lanzado en 2010 y financiado por el BCRA (ver capítulo 3), del cual el BNA fue la principal entidad colocadora. Desde su inicio y hasta la última asignación de cupos realizada en 2014, este programa otorgó 8.191 millones de pesos, de los cuales 6.001 millones de pesos (73% del total) fueron canalizados a través del BNA¹⁹ hacia proyectos de inversión capaces de generar empleo, sustituir importaciones y favorecer el desarrollo de la industria nacional.

El BNA también incrementó el financiamiento productivo a través de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (ver capítulo 3), en el marco normativo establecido en 2012 por el BCRA. El BNA cumplió con holgura los parámetros establecidos por la autoridad monetaria para que los bancos privados destinen un porcentaje de sus depósitos a financiar proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de capital y/o a la construcción de instalaciones necesarias para producir bienes y/o servicios y comercializar bienes (excluyendo bienes de cambio), con una tasa de interés menor a la de mercado y un plazo no menor a tres años.

Además, el Banco lanzó otras líneas crediticias destacadas, orientadas a dinamizar el consumo y la producción local. Por ejemplo, en 2012 fue lanzado el Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota²⁰, para ampliar y renovar el transporte automotor de cargas y fortalecer las empresas de los sectores vial, de transporte y agrícola y de la producción de maquinaria y vehículos vinculados a dichos sectores. Esta línea posibilitaba la renovación de flota con una tasa altamente conveniente, ya que se encuentra bonificada en 4 puntos por el Gobierno Nacional para fomentar la inversión.

Estas políticas se profundizaron en 2014, con la creación del plan PROCREAUTO (Programa de Crédito Automotriz), destinado a financiar la compra de determinados modelos de vehículos a tasas bajas (17% o 19%, según los casos) y a precios acordados. Para su implementación, se instruyó un acuerdo entre el Ministerio de Industria, las concesionarias y terminales automotrices y el Banco de la Nación Argentina, quien se encargó de financiar los préstamos a sola firma con destino específico en la adquisición de automotores, con tasa bonificada en 4 puntos por el Gobierno Nacional y en 1 punto adicional por el Banco Nación.

¹⁹. Fuente: BNA, Memoria 2014.

²⁰. El Decreto 494 del 10 de abril de 2012 aprobó el convenio marco celebrado entre el Ministerio de Industria, la Secretaría de Transporte y el Banco de la Nación Argentina, para ampliar y renovar la flota del transporte automotor de carga; y también aprobó el Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota.

Asimismo, para implementar el Programa para la Ampliación y Renovación de Flota y el plan PROCREAUTO, mencionados más arriba, se instruyó un convenio marco entre el Ministerio de Industria, la Secretaría de Transporte y el Banco de la Nación Argentina, quien se encargó de financiar los créditos, mientras que las terminales automotrices solicitaron su adhesión al régimen. Hasta octubre de 2015 la línea PROCREAUTO colocó un total de 32.613 préstamos por 3.200,9 millones de pesos, que contribuyeron a sostener el empleo en el sector y que el público pudieran acceder en forma ágil a un cero kilómetro.

Por otro lado, el BNA colocó en su totalidad las líneas bonificadas por la Secretaría de Transporte en 2014, con un cupo de 8.500 millones de pesos. Lo propio ocurrió con los montos para los programas “Condiciones Especiales para Actividades Diversas” y “Condiciones Especiales para la Construcción y Adquisición de Galpones SePyME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa) por 1.000 millones de pesos.

También en beneficio de la inversión productiva y para apoyar la industria automotriz, el BNA ha desarrollado una línea de financiamiento para la renovación del parque de automóviles de alquiler con taxímetros (“taxis”), en el marco del Programa de Créditos para la Compra de Taxis, denominado “A Rodar”²¹, en 2015, con préstamos prendarios otorgados por el BNA, con una bonificación de la tasa de interés de 4,5 puntos porcentuales anuales a cargo del Estado Nacional.

El BNA también participa de los programas Renovate²² y Ahora 12²³, lanzadas por el gobierno nacional, con el fin de estimular la producción y la demanda doméstica, y apoyar la sustentabilidad ambiental. El primero de estos programas se dirige a la industria de electrodomésticos de línea blanca, e incentiva a los consumidores a acceder a un nuevo lavarropas o heladera con un importante descuento y al mismo tiempo ahorrar energía, ya que los nuevos electrodomésticos deben clasificar en la Clase A, la más eficiente del mercado. Por su parte, Ahora 12, fue acordado entre el gobierno nacional, las tarjetas de crédito y los comercios privados, y consiste en el financiamiento en 12 cuotas sin interés para una amplia serie de rubros comerciales. A fin de 2015 este programa sumaba 181.000 comercios adheridos y contabilizaba más de 16 millones de operaciones.

El BNA desempeña, asimismo, un rol destacado en numerosas herramientas que promueven el crecimiento económico y social. Por ejemplo, el Banco integra el Comité Técnico Ejecutivo del Fondo para el Desarrollo Económico Argentino²⁴ (FONDEAR), un fondo fiduciario público creado para facilitar el acceso al financiamiento de grandes proyectos que promuevan la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país. La administración de este fondo en carácter de fiduciario se encomendó a Nación Fideicomisos SA, y durante 2015 se formalizaron operaciones por 1.562,5 millones de pesos para inversión y 170,6 millones de pesos para capital de trabajo.

21. Decreto 753 del 5 de mayo de 2015 y Resolución 378/2015 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

22. Resolución Conjunta 126 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y 171 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 27 de marzo de 2015.

23. Resolución 82 del 12 de septiembre de 2014, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

24. Decreto 606 del 28 de abril de 2014.

El BNA también participa del programa SUBEneficio²⁵, para desarrollar un sistema que posibilite utilizar la tarjeta SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico, del cual el Nación Servicios SA, empresa del Grupo Nación, es agente de gestión y administración) como herramienta para adquirir bienes y servicios con beneficios para el consumidor, como descuentos en comercios. Este programa fue lanzado en 2015 por el gobierno nacional, para afianzar el crecimiento con inclusión social, con especial acento en el desarrollo interno.

Solo se mencionaron aquí las acciones más relevantes del BNA para apoyar la producción y el empleo, amenazados por la crisis internacional, pero estas páginas no agotan su enumeración, que sería muy extensa y debería prácticamente detallar los desafíos de cada día para profundizar el camino emprendido en 2003, de crecimiento, reindustrialización e inclusión social.

Resta decir que la participación del BNA en las medidas anticíclicas se potenció con un conjunto amplio de políticas del gobierno nacional en el mismo sentido, que se sintetizan a continuación.

Políticas económicas anticíclicas nacionales en Argentina ante la crisis mundial

Las bases construidas en los años previos a la crisis y las nuevas herramientas desarrolladas por el Estado posibilitaron implementar una combinación de medidas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y de empleo de carácter anticíclico, a fin de contrarrestar los efectos de la crisis mundial en Argentina (*Cuadro 2*).

Política fiscal

La política fiscal fue determinante en 2009 para contener el impacto de la crisis internacional; el gasto primario se expandió un 27,4%²⁶, y el resultado financiero negativo alcanzó al 0,6% del PIB. Este notable impulso fiscal pudo ser financiado gracias a los superávits alcanzados desde 2003, en el marco del nuevo modelo de crecimiento con inclusión social, el ratio deuda pública bruta/PIB se mantuvo constante (48%), y el ratio deuda externa/PIB disminuyó del 18,6% al 18,2%. Asimismo, la reestatización del sistema previsional contribuyó a fortalecer las cuentas públicas y a ampliar la capacidad del Estado para cumplir un rol activo en la economía.

25. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio del Interior y Transporte, Sistema Único de Boleto Electrónico, Resolución conjunta 671/2014 y 1/2015, del 27 de julio de 2015.

26. Estos datos se refieren al Sector Público Nacional No Financiero, Base Caja. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otro lado, el gobierno lanzó un plan de obras públicas por un monto superior a los 90.000 millones de pesos dirigido principalmente a proyectos de vivienda, hospitales, redes de alcantarilla y caminos; alrededor de la mitad de estas obras fue ejecutada en 2009, con efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo.

La reforma del sistema previsional y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad

En noviembre de 2008 el Congreso Nacional aprobó la Ley 26425 que dio fin al sistema de capitalización individual instaurado en 1994 y que abarcaba al 76% de los trabajadores activos. El sistema previsional de capitalización era administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que invertían los aportes de los individuos en distintos activos, fundamentalmente financieros. Por este servicio, las AFJP cobraban una comisión que en los años '90 llegó a superar el 50% del aporte y en 2008 se encontraba alrededor del 30%. Si los fondos individuales no alcanzaran para cubrir los haberes previsionales mínimos el Estado nacional debía hacerse cargo de la erogación. En 2008, las pérdidas en los mercados de capitales erosionaban los recursos de los fondos de pensión, atentando contra los ingresos futuros de los jubilados y las finanzas públicas, lo que implicaba un alto peligro social a mediano y largo plazo. En este marco se implantó el sistema de reparto, administrado por el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), que sustituyó al de capitalización.

Además del ahorro potencial que generó la reforma del sistema previsional, ella también aumentó los ingresos corrientes del sector público no financiero, en concepto de los aportes que pasaron a ser recaudados por la ANSES, y por el traspaso de los fondos y activos acumulados en las AFJP, al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Así, estos recursos fueron reorientados desde las cuentas de capitalización, expuestas a vaivenes financieros, hacia el financiamiento productivo y la inclusión social, al tiempo que el FGS se robusteció a partir de la rentabilidad de sus inversiones en la economía real y en el mercado de capitales doméstico²⁷, proveyendo recursos para financiar proyectos productivos, de infraestructura²⁸ y de inclusión social. Por ejemplo, en el año 2009, cuando la difícil situación de la casa matriz de General Motors hizo peligrar un importante proyecto de inversión de esta compañía en Argentina, el FGS le concedió un préstamo de 259 millones de pesos, que no sólo contribuyó a generar 1.050 empleos directos e indirectos en el país, y a aumentar la producción, ventas, exportaciones y ganancias de la empresa, sino que también redituó 61,5 millones de pesos al FGS²⁹.

27. Para mayor información sobre el FGS, ver www.fgs.anses.gob.ar

28. Entre las principales inversiones productivas del FGS se destaca la finalización de la Central Nuclear Néstor Kirchner. Esta obra había sido iniciada en 1982 e interrumpida entre 1994 y 2006. Las obras se reanudaron en 2007 y contaron con el aporte de 303 millones de pesos por parte de la ANSES para finalizar su última etapa. La inversión fue exitosa ya que en 2011 tras la finalización de las obras civiles y de montaje comenzó el proceso de puesta en marcha. En 2015 la Central Nuclear alcanzó el 100% de su potencia y actualmente constituye la principal planta generadora de energía nuclear de la Argentina. Otras obras energéticas que recibieron financiamiento del fondo fueron la Central Eléctrica Brigadier López (Santa Fe), la Central Eléctrica Barragán (Buenos Aires), las Central Termoelectrica M. Belgrano I (Buenos Aires), la Central Termoelectrica Timbúes (Santa Fe) y la Central Térmica Loma de la Lata (Neuquén). Asimismo, desde el FGS se financió la pavimentación de 23 mil cuadras y rutas preurbanas de la Provincia de Buenos Aires. Estas obras dieron empleo a 176 mil individuos de manera directa e indirecta. También se destacó el financiamiento de diversos planes de vivienda en las provincias de Salta, San Juan, Buenos Aires, Chaco, La Rioja, Mendoza, Entre Ríos y Río Negro. Una de las apuestas más ambiciosas impulsadas desde el FGS fue el Plan de Recursos Hídricos que contempla el desarrollo de obras hídricas (desagües pluviales, drenajes, saneamientos de cuencas, dragados, obras de defensa sobre márgenes, ensanche de cauces, etc.) en quince provincias argentinas; este plan, aun en marcha, se estima que generó 101 mil puestos de trabajo y mejoró sustancialmente la calidad de vida de los habitantes de las zonas involucradas.

29. Secretaría de Industria, "General Motors cancelará en forma anticipada el total del crédito que le otorgó el Estado en 2009", publicado el 16 de noviembre de 2010.

La recuperación de los aportes de la seguridad social también permitió a la administración nacional lanzar, a fines de 2009, uno de los programas sociales más ambiciosos de la historia argentina: la asignación universal por hijo (AUH)³⁰, dirigido a más de tres millones y medio de niños, jóvenes y mujeres gestantes. Y, en 2009, la ANSES financió un pago adicional para jubilados equivalente a 200 pesos. Ambas medidas, además de beneficiar a los sectores vulnerables, contribuyeron a estimular la demanda interna y a apuntalar la producción y el empleo.

Políticas de empleo

Las medidas específicas orientadas a mantener el nivel de empleo, implementadas desde el Ministerio de Trabajo (MTEySS), complementaron las políticas fiscales y en algunos casos requirieron erogaciones del tesoro. El MTEySS actuó en conjunto con las administraciones provinciales a través del Consejo Federal del Trabajo, para disponer medidas con alcance nacional según las especificidades de cada provincia. Una de las herramientas utilizadas para reducir el riesgo de despidos fue la aplicación del Procedimiento Preventivo de Crisis, que obligaba a las empresas a comunicar la decisión de despidos o suspensiones a la autoridad laboral. De esta manera, se negociaron distintas salidas como reducción de horas extras, adelantos de vacaciones o reorganización de tareas manteniendo los puestos de trabajos.

En este marco la extensión del “plan Repro” supuso un gran alivio en materia laboral. Este programa fue creado en 2002 con la finalidad de subsidiar parte de los salarios de aquellas empresas que coyunturalmente atravesaran dificultades financieras a fin de preservar el número de ocupados. Según datos del MTEySS la cantidad de beneficiados por este plan en 2003 ascendió a 16.000 trabajadores y 1.328 establecimientos, mientras que en 2009 esta cifra alcanzó a un máximo de 140.000 trabajadores y 2.669 establecimientos.

En paralelo, la promulgación de la Ley 26476 en diciembre de 2008, del régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales, procuró incentivar el trabajo formal. Esta norma dispuso facilidades para el pago de deudas asociadas a la regularización o la liberación de multas y sanciones correspondientes a infracciones laborales. Así, a pesar de la crisis la tasa de informalidad pasó de 37,8% en el cuarto trimestre de 2008, a 36,1% en el mismo periodo de 2009. Las medidas en materia de empleo fueron acompañadas de políticas de ingresos destinadas a preservar el poder adquisitivo, entre ellas debe señalarse el sostenimiento de las negociaciones colectivas de trabajo. Dado que las paritarias se negociaron en función de la evolución de los precios de 2008, año de aceleración de la inflación, los acuerdos salariales en torno al 20% superaron ampliamente la variación de precios de 2009, que se desaceleró al compás de la recesión.

30. Este programa implica un beneficio económico para los niños menores de 18 años hijos de padres afectados por el desempleo, el trabajo informal o perciban ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil.

Argentina. Principales medidas económicas anticíclicas durante la crisis internacional de 2008/2009

Sector	Medidas
Fiscal	Expansión del gasto público primario SPNF en 27,4% durante 2009
	Creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), en sustitución del régimen de capitalización individual
	Creación del Fondo de Garantía y Sustentabilidad financiado por ANSES, para canalizar recursos hacia inversiones productivas y de infraestructura
	Lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo
	Pago adicional a jubilados
	Anuncio de obras públicas por \$90.000 millones, en el marco de un plan orientado a proyectos de vivienda, hospitales, redes de alcantarilla y caminos
	Creación del Fondo Federal Solidario que distribuye entre las provincias el 30% de la recaudación de los derechos de exportación de soja y subproductos
	Exenciones y estímulos fiscales a los productores afectados por la sequía
Empleo e Ingresos	Procedimiento Preventivo de Crisis para preservar el empleo
	Extensión del "plan Repro"
	Ley 26476 de regularización laboral
	Negociaciones colectivas de trabajo
Comercial	Acuerdos de swap comercial con China y Brasil por el equivalente a 10.000 y 1.500 millones de dólares, respectivamente
	Extensión de las licencias no automáticas a las importaciones fundamentalmente en sectores industriales sensibles
	Reapertura de las ventas al exterior de trigo y maíz
	Reducción de los derechos de exportación de trigo y maíz en 5 p.p.
	Rebaja en las alícuotas de exportación de frutas en un 50%
	Mayor intervención de la banca pública (principalmente el BNA) en los préstamos a largo plazo
Monetarias	Mayor participación de los bancos públicos (principalmente el BNA) en los préstamos bancarios a fin de reducir la tasa de interés
	Depreciación gradual del tipo de cambio

Fuente: Elaboración propia con datos del BNA, BCRA, Ministerio de Economía y Ministerio de Trabajo.

Políticas de comercio exterior

En el frente externo, se adoptaron diversas medidas tendientes a preservar el saldo comercial y cuidar las reservas. En 2009 el Banco Central firmó dos acuerdos de swap³¹ con sus pares de China y Brasil, por montos equivalentes a 10.000 millones de dólares y 1.500, respectivamente. Estas medidas fortalecieron la liquidez de los medios de pago con los dos mayores socios comerciales de Argentina.

A fin de preservar la actividad manufacturera argentina y sostener el superávit comercial, el gobierno intensificó el control aduanero en sectores sensibles de la industria nacional como textiles, calzados, metalurgia y electrodomésticos. Asimismo implementó el requerimiento de licencias no automáticas para las importaciones, medidas antidumping e incrementó los derechos de importación, dentro de los márgenes establecidos por la OMC (Organización Mundial del Comercio). Al mismo tiempo, las alícuotas de los derechos de exportación de trigo y maíz se redujeron a 23% y 20% respectivamente (antes, 28% y 25%), y los derechos de exportación de frutas y hortalizas también se redujeron en un 50%.

³¹ Los swaps consisten en acuerdos para el intercambio mutuo entre las monedas locales con el objetivo de fortalecer la posición externa de los países intervinientes. Por ejemplo, en 2009, Argentina depositó el equivalente a 10.000 millones de dólares en pesos en el Banco de la República Popular de China mientras que el país oriental hizo lo mismo con su par argentino en yuanes. Estos pagos podían aplicarse al pago de intercambios comerciales entre los países suscriptores de los swaps.

La continuación de las políticas anticíclicas tras la Gran Recesión, 2010-2015

Ante la persistencia de la crisis mundial, a las medidas iniciales para contrarrestar sus efectos se añadieron nuevas políticas destinadas a promover el crecimiento y la inclusión social. Esto se verificó especialmente en 2012, cuando la crisis recrudesció principalmente en la eurozona, y el PIB argentino se expandió solo 0,8% tras crecer 8,4% en 2011.

Entre las políticas de ingresos e inclusión, se aumentó el monto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social³², de \$180 en 2009 a \$460 en 2013, y \$837 en 2015, una suba total de 3,6 veces; y también por embarazo. A fin de sostener la efectividad de esta medida, el gobierno nacional envió un proyecto de ley al Congreso para actualizar automáticamente los montos de manera semestral, como ocurre con las jubilaciones y pensiones que fue aprobado en julio de 2015. Asimismo se destacó el lanzamiento de Progresar, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina³³, un subsidio destinado a un millón y medio de jóvenes de bajos recursos económicos para mejorar su educación formal y empleabilidad. Este plan amplió el derecho a la educación y contribuyó a mejorar la sectores postergados.

Debe mencionarse también en esta segunda etapa de medidas anticíclicas, al Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Unica Familiar (PROCREAR ³⁴), financiado pro el FGS, para acordar 400.000 créditos hipotecarios en el plazo de cuatro años destinados a construcción de viviendas, ampliación, terminación, refacción y desarrollos urbanísticos. En 2014 el plan ofreció 129.253 soluciones habitacionales entre las distintas categorías. Su principal destino fue la construcción de viviendas, con 65.578 obras finalizadas. Dadas sus condiciones blandas, con tasas que oscilan entre el 2% y 14% según el nivel de ingreso y plazos de cancelación de 20 a 30 años, el plan ofrece una oportunidad para que vastos sectores de la población accedan a una vivienda propia o mejoren sus condiciones edilicias y calidad de vida. El impacto social y económico del programa fue muy relevante, dada la gran cantidad de sectores de producción nacional intervinientes en el dinámico sector de la construcción. Por ejemplo, en 2013 la construcción se expandió un 4,6% tras caer un 3,2% en el año anterior, este crecimiento fue estimulado por el PROCREAR; y en 2015 la construcción aumentó un 3%.

Asimismo, la modificación del Reglamento General de la Actividad Aseguradora, establecida en 2014, representa otra fuente de financiamiento productivo adicional, al disponer que las entidades de seguros generales, de vida y las reaseguradoras deben asignar un mínimo del 18% del total de sus inversiones a proyectos productivos o de inversión, excluido inmuebles³⁵.

32. Decretos 1602 del 29 de octubre de 2009 y 446 del 18 de abril de 2011.

33. Decreto 84 del 23 de enero de 2014.

34. Decreto 902 del 12 de junio de 2012.

35. Resolución 38186 del 7 de febrero de 2014, Superintendencia de Seguros de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Las entidades de seguro de retiro deben aplicar un mínimo del 14% de sus inversiones a instrumentos que financien proyectos productivos o de infraestructura; y las aseguradoras de riesgos del trabajo un mínimo del 8%.

Otra medida de fondo adoptada en el contexto de la crisis mundial y de fuerte implicancia para el crecimiento y la transformación de la estructura productiva fue la estatización del 51% del paquete accionario de la empresa petrolera YPF, tras años de caídas sostenidas de la producción y las reservas bajo la conducción de la española Repsol. Bajo la nueva administración nacionalizada, entre 2011 (año previo a la nacionalización) y 2014 la producción de petróleo y gas creció un 15,7% y 11,8%, respectivamente. La compañía trazó un Plan quinquenal 2013-2017 para invertir 37.200 millones de dólares a fin de aumentar la producción de petróleo, naftas, gasoil y gas. El plan de inversión, desarrollo y producción apuntó a liderar la explotación de hidrocarburos no convencionales, reactivar la producción en cuencas maduras y relanzar la exploración para incorporar nuevas reservas, incluyendo las offshore. Y creó una nueva compañía de desarrollos tecnológicos junto al Conicet, para generar proyectos de desarrollo de la industria energética nacional.

La economía mundial aún no se había recuperado totalmente de la Gran Recesión, y la Argentina estaba sumergida nuevamente en una crisis de sobreendeudamiento soberano, como resultado de las políticas gubernamentales de 2015-2019, cuando la pandemia del COVID-19 irrumpió en el escenario global y nacional.

LA PANDEMIA DEL COVID-19

El impacto de la pandemia en la economía mundial

La pandemia llegó a un mundo que ya crujía por malestares de larga data. El crecimiento anémico y la desigualdad creciente ponían en cuestión el orden neoliberal vigente en las últimas cuatro décadas. Las explosiones sociales por todas partes en 2019 denotaban su agotamiento, como el rechazo al modelo chileno, los chalecos amarillos en Francia, las caravanas de migrantes, las tragedias de los refugiados.

A medida que avanzaba la pandemia, la colmena mundial se detenía. El primer país en adoptar medidas rigurosas para controlar el COVID-19 fue China, donde se detectó inicialmente. Entre enero y febrero de 2020 la producción industrial se contrajo por primera vez desde 1990 (-13,5%). También tuvieron caídas record los servicios, las ventas minoristas y la inversión en construcciones, equipos y maquinarias (-13, -20,5 y -24,5 por ciento, respectivamente, cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas de China). El desempleo urbano se disparó al 6,2% y el producto bruto cayó un 13%. Este desplome redujo las exportaciones chinas (-15,9%), fundamentales en varias cadenas globales de producción, como computadoras, celulares, vehículos, productos farmacéuticos. A medida que los brotes cedieron, la actividad recomenzó gradualmente. Pero, a pesar del fuerte paquete de estímulos a los gobiernos locales y de las inversiones en infraestructura de salud pública, materiales de emergencia, 5G y centrales de datos, el crecimiento chino en 2020 alcanzó un magro 2,3%. Su desaceleración debilitó aun más a la endeble economía mundial.

Desde mediados de febrero las acciones, bonos y otros activos en las principales bolsas del mundo comenzaron a hundirse, y hacia fin de mes los valores financieros habían perdido un 30% promedio respecto de febrero, más que en 2008. El petróleo también alcanzó mínimos históricos. Las bajas alcanzaron a las materias primas, incluso al complejo sojero y al trigo, relevantes exportables argentinos, que mantuvieron valores muy bajos casi todo el año.

La caída recrudesció cuando el 11 de marzo el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) Tedros Adhanom Ghebreyesus declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia. El número de personas infectadas por COVID-19 en los 110 países afectados era de 118.554, con 4.281 muertes. En este contexto, y con la intensificación del brote de COVID-19 en Europa, al día siguiente del anuncio de la OMS el Banco Central Europeo lanzó un paquete de expansión monetaria de 120 mil millones de euros a través de compras de activos (financieros, sobre todo deuda soberana), préstamos a los bancos y otros instrumentos de liquidez. Instó también a los países de la eurozona a adoptar una política fiscal expansiva, para compensar los efectos contractivos del virus.

En la misma línea, el 16 de marzo la Reserva Federal bajó la tasa de interés de los fondos federales a 0%, para estimular la economía y fortalecer al dólar, y al día siguiente el Bank of America declaró oficialmente en una nota a sus clientes que Estados Unidos había entrado en recesión, como el resto del mundo, a causa del coronavirus: «se perderán empleos, se destruirá riqueza y la confianza caerá», auguraba una desastrosa caída en el segundo trimestre (-12%), un rebote a partir del tercero, y un saldo negativo en el año, que fue de -3,4% del PIB. El congreso estadounidense aprobó un paquete de estímulo económico de 2,2 billones (trillones en Estados Unidos) de dólares, una suma exorbitante, equivalente al 10% de su producto bruto. La medida incluyó 500 mil millones para las industrias golpeadas por la crisis del coronavirus; pagos de hasta 3.000 dólares para millones de familias; otros 350 mil millones para préstamos a pymes; 250 mil para el seguro de desempleo y 100 mil millones para hospitales y el sistema de salud. Estas magnitudes eran proporcionales a la caída en la producción y los ingresos, ya que a pesar de las resistencias del presidente Trump el aislamiento obligado fue, hasta la aparición de las vacunas, la única forma de aplanar la curva de contagios. Tras el recambio presidencial hubo otro paquete de estímulo, de 1,9% del PIB.

La economía mundial se paralizó. «El pronóstico de crecimiento global para 2020 es negativo, con una recesión tan mala o incluso peor que la de la crisis financiera global de 2008», dijo la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, tras una reunión del G20 a fines de marzo. Según la OCDE, la economía mundial podía contraerse más que en 2009 debido al virus. Efectivamente, el producto bruto mundial cayó un 3,1% en 2020 (*Gráfico 1*).

A principios de abril ya había más de medio millón de casos confirmados de COVID-19 en 195 países y territorios, casi todo el planeta, con un 2,2% promedio de mortalidad, según la OMS. Para limitar el avance de los brotes la mayoría de los gobiernos ordenaron minimizar los desplazamientos y viajes, suspender las clases, cerrar comercios, oficinas, fábricas y otros lugares de concentración de público, con el consiguiente freno dramático de

las economías. Los países que se resistieron a tomar rápido estas medidas igualmente debieron hacerlo, ante el avance imparable de la pandemia, que colapsó sus sistemas de salud y disparó sus peores consecuencias.

En el primer semestre de la pandemia, la producción y el consumo se redujeron a lo básico: alimentos, medicinas, bienes de primera necesidad, servicios esenciales, entre ellos los bancos. Las cadenas productivas que siguieron en marcha sufrieron interrupciones por la falta de insumos o de personal. El resto de las actividades vegetaba. Al mismo tiempo, la demanda de bienes y servicios de la salud, como alcohol, mascarillas, guantes, camas de hospital, respiradores, médicos, enfermeras, auxiliares, creció súbitamente. Las conductas especulativas, como el acaparamiento y el aumento desmesurado de los precios fueron moneda corriente, y requirieron la intervención de los Estados. Aunque también entre los propios países se registraron acciones desleales, como la apropiación de cargamentos de insumos sanitarios en los aeropuertos, o las presiones y sobrepresiones para desviar el destino original de las cargas de mascarillas, respiradores, medicamentos, y más tarde, vacunas cuando ellas comenzaron a aparecer, a principios de 2021.

El concepto de Estado activo retornó con fuerza, incluso como reclamo de los actores globales libremercadistas. Las demandas de aumentar el gasto público y de emitir dinero para frenar la depresión y detener la caída de los activos financieros surgieron del FMI, el Banco Mundial, la OCDE, el World Economic Forum. Pero advertían «gasten lo que sea necesario pero guarden los recibos». No existía en esos ámbitos globales ninguna intención de aliviar las deudas contraídas por el mayor gasto necesario en pandemia, a pesar del aumento de la pobreza y desigualdad que esta generó.

La pandemia en Argentina y las medidas para afrontarla

El 3 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de coronavirus en Argentina, y el 21 de marzo ya sumaban 200. La velocidad de los contagios obligó a actuar rápidamente.

Al día siguiente de la declaración de la OMS de la pandemia, el gobierno nacional estableció la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19 por el plazo de un año³⁶. Ante el agravamiento de la situación epidemiológica internacional y el aumento de los casos locales, dispuso el «aislamiento social, preventivo y obligatorio» (ASPO) desde el 20 de marzo de 2020³⁷. El decreto estableció que todas las personas debían permanecer en sus residencias habituales, abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrían desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, «todo ello con el fin de prevenir

36. DNU 260, 13 de marzo de 2020.

37. DNU 297, 19 de marzo de 2020.

la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública». Solo estaba permitido realizar actividades definidas como esenciales. Entre ellas se contaron los cajeros automáticos. A partir de abril se incluyeron los bancos, con ciertas limitaciones.

El ASPO en todo el territorio nacional rigió hasta el 26 de abril, luego se mantuvo o relajó según la situación sanitaria de cada localidad. Las jurisdicciones menos afectadas, en especial en el interior del país, fueron pasando a la etapa de «distanciamiento social, preventivo y obligatorio» (DISPO), y las actividades comenzaron a reanudarse de manera escalonada, con límites y protocolos aprobados por la autoridad pertinente. La mayor circulación del virus se concentró principalmente en la región del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), pero se esparció en todo el país.

La economía argentina, durante el segundo trimestre de 2020, experimentó el impacto más duro sobre la actividad económica, que cayó un 19% interanual. Otros países, con políticas similares o diferentes de las de Argentina, también sufrieron caídas semejantes, como España (-21,6%), Italia (-18,0%), Francia (-18,9%), Reino Unido (-20,8%), Colombia (-16,0%), México (-18,7%), Perú (-29,8%) o India (23,5%), entre otros. La desocupación subió al 13,1%, con una fuerte caída de la tasa de actividad, y un 44% de baja del número de los asalariados no registrados.

En ese contexto, las autoridades implementaron un paquete de medidas de estímulo equivalente al 6,5% del PBI en 2020³⁸, de naturaleza fiscal (4,5% del PBI) y crediticia (2,0% del PBI), para paliar, aunque fuera parcialmente, los múltiples impactos socioeconómicos y productivos de la pandemia. Se incluyeron transferencias directas, subsidios de salarios y de tasa de interés para líneas de préstamos, rebajas impositivas y exenciones, inyección de créditos y garantías para las empresas a fin de avalar créditos del sistema financiero, entre otros. Sin pretender agotar aquí el listado de las medidas frente al coronavirus, solo se mencionarán las principales de índole económica, y se enfatizará en aquellas en las que el BNA participó directamente o a través de las empresas del Grupo Nación.

Para proteger el empleo y los salarios se prohibieron los despidos sin causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor, se estableció la doble indemnización y se implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluyó salario complementario, crédito a tasa cero para trabajadoras y trabajadores autónomos y monotributistas y reducción de contribuciones patronales. Este programa se extendió hasta diciembre de 2020.

También se pagaron sumas adicionales a 4,6 millones de jubilados y pensionados, y se estableció el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que consistió en tres transferencias monetarias de \$10.000, a los trabajadores informales, a las y los beneficiarios de AUH y AUE y a los titulares de la Tarjeta Alimentar, con una cobertura de más de 1,5 millones de hogares.

38. Datos del Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2022.

Los sectores más expuestos a la pandemia recibieron un bono de \$5.000. Para el personal de salud el bono se extendió de abril hasta diciembre. Este refuerzo de los ingresos de casi 666.000 trabajadores y trabajadoras de la salud fortaleció el sistema sanitario, además de la preparación edilicia, de insumos e infraestructura para atender la emergencia.

También el personal de seguridad y las fuerzas armadas recibió un bono durante el mes de abril.

Los recursos de asistencia se canalizaron a las provincias a través del Programa de Emergencia Financiera Provincial (PEFP), además de los créditos otorgados a través del Fondo Fiduciario para Desarrollo Productivo (FFDP).

Asimismo, el sector público nacional no financiero emitió distintas líneas de crédito subsidiado y garantizado por un monto en torno a 2,0% del PBI. Estas incluyen créditos a tasa cero derivados del programa ATP, créditos a tasa nominal anual de 24% para pagar salarios y recomponer el capital de trabajo, y otros créditos otorgados por organismos estatales.

A partir de mayo de 2020, la actividad económica amortiguó su caída e inició un proceso de recuperación paulatino y con gran heterogeneidad, según los sectores y regiones más afectados por la pandemia.

En el segundo semestre de 2020 el gobierno nacional lanzó medidas para favorecer la recuperación, como el nuevo programa PROCREAR para fomentar la construcción, la reactivación de la obra pública o Ahora 12, para reactivar el consumo privado. También continuó el apoyo a los sectores más afectados por la pandemia, como turismo y cultura.

Finalmente, el producto interno bruto cerró el año 2020 con una caída de -9,9% promedio anual, la segunda más profunda después de la crisis de 2002 (-10,9%), desde que se comenzó a calcular el PIB en Argentina, en el año 1947.

En 2021 esta caída fue totalmente revertida, gracias a la implementación de amplias campañas de vacunación y de un crecimiento sustancial de la inversión pública y el consumo privado. A pesar de las nuevas oleadas de contagios desatadas por las mutaciones del coronavirus, la vacunación redujo fuertemente la gravedad y mortalidad de la pandemia. Ello permitió relajar paulatinamente las restricciones sobre el funcionamiento de la economía, y también disminuyó la demanda de recursos públicos para afrontar la pandemia. La fuerte expansión del PIB, del 10,3% en 2021, y de otros indicadores macroeconómicos (*Cuadro 1*), y la reducción del desempleo, mensuran el éxito de estas políticas.

El Banco Nación participó de la implementación de las medidas para afrontar la emergencia del COVID-19, y también aportó políticas propias, como se verá en el siguiente apartado.

La modernización tecnológica del BNA en la pandemia

La necesidad de minimizar el contacto físico y de reducir la circulación de personas durante la pandemia aceleró la transformación digital en todas las actividades humanas.

En el sector financiero argentino la digitalización ya era intensa, y establecía una creciente diferenciación competitiva entre las entidades. De hecho, la nueva gestión del BNA ya estaba impulsando su actualización tecnológica antes de la pandemia, a fin de superar el retraso acumulado en los años anteriores frente a sus competidores, y la llegada del coronavirus intensificó este proceso.

El aumento exponencial de las operaciones digitales exigió importantes cambios de los servicios del BNA, para facilitar la realización de la mayoría de los trámites online, sustituir en lo posible los formularios físicos, y resolver la baja automatización.

La transformación digital incluyó un esfuerzo para readaptar los canales de atención, para digitalizar los productos y servicios tradicionales, y también obligó a lanzar campañas de ciberseguridad.

La readaptación de los canales de atención tradicionales implicó la adopción masiva por parte de la clientela de los canales de atención no presenciales, como los cajeros automáticos, las terminales de autoservicio, home banking, mobile banking, Link Celular, centro de contactos y la billetera virtual BNA+. El sitio web institucional fue el principal canal de transacciones para las personas usuarias durante la pandemia, muchos procedimientos propios de las sucursales debieron digitalizarse y adaptarse a la operación a través de la web, y también se implementó la gestión de la solicitud de turnos para la atención presencial en las sucursales.

La adaptación digital de los productos y servicios bancarios tradicionales exigió rediseñar las operaciones que requerían la presencia del cliente en la sucursal, y adaptarlas a la atención remota. El cierre y apertura de cuentas, la solicitud o el blanqueo de claves, la habilitación o deshabilitación de transacciones a nivel local o internacional, la solicitud de bloqueo de tarjeta de débito, la modificación de los límites de extracción de tarjeta de débito, la inversión en fondos comunes de inversión, y la emisión de cheques electrónicos fueron las principales operaciones en las que el Banco apuntó a promover el uso de los canales digitales, y a evitar la aglomeración de personas en las sucursales y sus inmediaciones.

La intensidad de la digitalización acrecentó la necesidad de advertir a los clientes sobre nuevas modalidades de delito virtual, y de aprender sobre la confidencialidad de los datos y el uso correcto de las claves personales. Con estos objetivos los bancos públicos y privados y sus asociaciones emprendieron una campaña de ciberseguridad en redes sociales, e-mailings y avisos en cajeros automáticos.

En agosto de 2020 el BNA lanzó su billetera virtual, BNA+, en la banca de individuos. Ella permite realizar transferencias, pagos, consultas y recargas desde el celular y, así, evitar la manipulación de billetes físicos y tarjetas para estas transacciones. Con casi seis millones de descargas, la aplicación ha alcanzado más de cuatro millones de usuarios únicos. BNA+ se convirtió en el principal canal utilizado por los clientes a través del cual durante el año 2021 se efectuaron unos 2000 millones de transacciones. Asimismo, desde fin de 2020 BNA+ se sumó a la aplicación MODO, una billetera digital que integra las tarjetas y cuentas de los bancos más importantes del país en una sola aplicación y, entre otras operaciones, facilita las transferencias de dinero y los pagos en comercios usando solo QR. El BNA es la entidad que ocupa el primer lugar en usuarios, transacciones y montos operados, y además, el presidente del BNA encabeza el directorio del consorcio de bancos que integran MODO.

Otros desafíos vinculados a la transformación digital que el BNA afrontó exitosamente fueron la incorporación del teletrabajo y las relaciones con los proveedores. La dotación presencial del personal del Banco se redujo y se reorganizaron las dinámicas de trabajo para adaptarlos a la manera remota y al mismo tiempo sostener la asistencia a los clientes desde la virtualidad. Asimismo, la concurrencia presencial de los proveedores se limitó solo a determinados actos, como la apertura de la licitación o concurso y la vista del expediente en etapa de preadjudicación; también se habilitaron los canales electrónicos para actividades desarrolladas anteriormente presenciales y se simplificaron algunos procesos.

Como se verá seguidamente, la transformación digital también fue imprescindible para implementar las políticas de asistencia a los sectores más perjudicados por la pandemia.

La asistencia financiera del BNA a los sectores productivos afectados por la emergencia del COVID-19

El Banco brindó asistencia financiera a las empresas de todos los sectores económicos, en especial a las MiPyMEs, a través de diferentes líneas para financiar proyectos de inversión, capital de trabajo y para gastos de evolución. También lanzó líneas específicas para apoyo al turismo, al sector cultura, para fomentar la modalidad de teletrabajo y para el pago de la nómina salarial, créditos para cosechas, asistencia a microempresas, inversiones, descuento de cheques y mora.

La asistencia financiera COVID-19 incluyó las nuevas líneas de crédito comerciales y personales por COVID-19; la campaña 8K; y los consejos consultivos regionales de pymes.

De acuerdo a los lineamientos del gobierno nacional, el BNA lanzó líneas de crédito específicas (*Cuadros 3 y 4*), comerciales y personales para aminorar los efectos de la pandemia, destinados a los sectores más afectados, a sostener los puestos de trabajo, y a fomentar inversiones estratégicas para

promover la adaptación e innovación tecnológica. El Banco otorgó 27 mil préstamos comerciales por 63 mil millones de pesos; y 206 mil préstamos personales por un monto de 7 mil millones de pesos.

La campaña 8K tuvo como objetivo la recuperación de empresas que estuvieron vinculadas a crédito y durante 2018/2020 dejaron de operar. Esta campaña arrojó un resultado de 892 empresas recuperadas y 1.945 nuevas calificaciones crediticias.

Durante la pandemia se crearon 37 Consejos Consultivos Regionales coordinados por los 23 Centros de Atención Pymes Nación, con el objetivo de asistir y acompañar a las pymes durante la emergencia sanitaria y proyectar, en conjunto, la salida de la crisis. Cada Consejo tiene a su cargo recopilar información sobre las necesidades del sector y canalizar las distintas propuestas y demandas para promover soluciones eficaces. Se realizaron más de 370 encuentros, en los que participaron más de 450 entidades, que permitieron recoger consultas y propuestas de los actores participantes, y contribuyeron a consolidar el vínculo con el Banco.

CUADRO 3

BNA. Líneas de crédito comerciales por COVID-19

Saldos al 31 de diciembre, 1998-2020. En miles de millones de pesos

Línea	Cantidad de Altas	Monto Millones de pesos
Asistencia a MiPyMEs fabricantes de artículos esenciales en el marco del tratamiento del COVID-19	1542	3325,4
Nación a la distancia. Fomento de modalidad teletrabajo	298	226,2
Asistencia a MiPyMEs de todos los sectores económicos para financiar capital de trabajo - COVID-19	10617	29976,7
Asistencia a MiPyMEs clientas para el pago de salarios	3989	5082
Asistencia a cooperativas de trabajo	66	126
Asistencia a MiPyMEs que no cuenten con deuda en el sistema financiero	466	139,2
Créditos a MiPyMEs del sector minero para capital de trabajo	8710	20930,8
Créditos a empresas para el pago de nómina salarial	747	395,6
Asistencia a MiPyMEs sector cultura	126	597
Créditos a MiPyMEs del sector turismo	821	2887,2
Total	27382	63686,1

Fuente: BNA

BNA. Líneas de préstamos personales por COVID-19

Saldos al 31 de diciembre, 1998-2020. En miles de millones de pesos

Línea	Cantidad de Altas	Monto Millones de pesos
Préstamos a tasa cero para personas trabajadoras autónomas y pequeñas contribuyentes	206001	7725
Préstamos a tasa cero para sector cultura	766	24,3
Préstamos al personal docente para la adquisición de computadoras personales	23408	2030
Total	230175	9779,3

Fuente: BNA

La asistencia del BNA para la cobertura social durante la pandemia del COVID-19

Desde el estallido del COVID-19 el Banco procedió con altas masivas de cuentas bancarias y la efectivización de las transferencias de ingresos decretadas por el gobierno nacional en aquellos segmentos que más lo precisaban.

En primer lugar, se destacan las Tarjetas Alimentar, en el marco del Programa Argentina contra el Hambre, instituido ya antes de la pandemia, entre las primeras medidas del gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019, dada la crítica situación social heredada, con un 40% de la población en la pobreza.

El BNA asistió a 1.179.183 beneficiarios del Programa IFE (Ingreso Familiar de Emergencia), a quienes se pagaron más de 21.100 millones de pesos. Un vasto segmento de las y los beneficiarios del IFE no tenía ninguna experiencia previa de bancarización, de manera que estas acciones fortalecieron también la inclusión financiera.

Entre las medidas desplegadas durante la pandemia, el Banco trabajó junto a los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, y de Desarrollo Productivo, en la bancarización de un segmento de la agricultura familiar a través de un convenio específico para acompañar con créditos para capital de trabajo a los productores incluidos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). Asimismo, asistió a los beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social, que tenían conflictos para el cobro, logrando la bancarización de los y las beneficiarias. También, junto al Ministerio de Turismo y Deporte, se instrumentó el Programa Previaje, mediante el cual el BNA otorgó cerca de 45 mil tarjetas para utilizar en la temporada estival 2021³⁹.

³⁹. El Programa Previaje tuvo resultados muy positivos. En la primera edición solo viajaron por el país bajo este programa unas 300.000 personas, pero en la temporada 2022 alcanzó a 5 millones de personas, y se prevé continuar esta política.

En el marco de la pandemia, en el segmento microfinanzas, el Banco brindó a las personas que registraban atrasos en sus obligaciones y manifestaban voluntad de pago, la posibilidad de mantener el vínculo con la institución, a través de la refinanciación de las deudas de este sector. En 2020 se otorgaron en este segmento 3.166 préstamos por 651 millones de pesos. El saldo al término del año fue de 5.057 millones de pesos, con más de 38.000 operaciones vigentes. A fin de diciembre de 2020 estos clientes contaban con más de 28.106 seguros, 31.257 cajas de ahorro, 18.641 paquetes de servicios, 11.335 cuentas corrientes, 7.303 préstamos personales, 4.210 tarjetas de crédito y 1.619 plazos fijos.

En el marco de la delicada situación social, el BNA conformó el Consejo Consultivo de la Economía Social y Popular, como un ámbito para la participación y el intercambio de visiones y propuestas con los actores de este sector, a fin de impulsar la inclusión financiera, coordinar políticas de asistencia frente a las demandas de los sectores convocados y promover su desarrollo. De estos encuentros en los que participaron representantes de las federaciones y asociaciones cooperativas, de empresas recuperadas, de asociaciones vinculadas a la agricultura familiar, la agroecología y unidades productivas de pequeñas extensiones y comunidades indígenas, las organizaciones presentaron sus propuestas y se habilitaron canales de comunicación. También se lanzaron líneas de financiamiento especiales para estos sectores, como la Línea de Asistencia a Cooperativas con Bonificación del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y la Línea de Financiamiento para la Agricultura Familiar destinada a microempresas incluidas en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF). Asimismo, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y el de Desarrollo Productivo, se efectuaron acciones de acompañamiento a las empresas recuperadas conformadas como cooperativas de trabajo, a fin de atender sus necesidades particulares, contribuir a su visibilización como un actor prioritario para el Banco, y a garantizar la continuidad de los puestos de trabajo que generan estas cooperativas en un contexto económico crítico.

Además de los préstamos tradicionales para familias e individuos, en 2020 el Banco creó la reglamentación Nación Sueldos - Canales no presenciales, agilizando su comercialización a través de los canales home banking y mobile banking (App BNA).

Inclusión financiera para la inclusión social

El BNA cumplió un rol protagónico en la inclusión financiera en pandemia, desde que promueve el acceso y uso responsable y sostenible de servicios financieros, a fin de contribuir al desarrollo social, el crecimiento económico y la disminución de la vulnerabilidad de los individuos y las empresas, a través de la inclusión financiera. Como prueba de ello, entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021 la cantidad de cuentas en el Banco aumentó de 10 millones a 13,27 millones, es decir que el número de personas que accedieron a los servicios financieros de la entidad creció un 32,7%.

En todas las políticas en las que el BNA participó para atender la situación de vulnerabilidad en la pandemia, se desplegaron acciones que apuntaron a bancarizar el conjunto de los beneficiarios involucrados (IFE, Emergencia Alimentaria, Agricultores Familiares, Potenciar Trabajo). También se buscó facilitar la bancarización e inclusión financiera de personas no binarias, trans y travestis.

La educación financiera se dirige a mejorar los conocimientos económicos y financieros de la población, su bienestar financiero y social. En esta temática, las principales acciones del BNA en pandemia fueron la aprobación del Plan Integral de Educación Financiera BNA (PIEF) para 2020-2023, destinado principalmente a personas adultas mayores, jóvenes, mujeres y personas beneficiarias de programas sociales, y el convenio de colaboración con el Banco de Desarrollo de Latinoamérica (CAF), para fortalecer los programas de educación financiera del Banco hacia segmentos vulnerables de la población argentina. Los tutoriales educativos para la comunidad, las campañas publicitarias y de sensibilización social y la educación financiera en la TV pública fueron otros hitos en el desarrollo de la educación financiera por parte del BNA, para apuntalar la inclusión financiera.

Gestión del BNA del capital humano en la pandemia

La gestión del capital humano del Banco durante la pandemia se enfocó en la reorganización del trabajo, el servicio médico, la capacitación virtual y la comunicación.

La situación sanitaria obligó a readaptar las operaciones y a adoptar en lo posible el trabajo a distancia. Para la atención presencial se desarrolló un protocolo en sucursales, actualizado semanalmente, a modo de guía sobre los aspectos centrales relativos a la atención a los clientes, la conformación de equipos de back up en caso de contagio, medidas de higiene y limpieza, las principales novedades normativas, y las cuestiones sobre el correcto accionar durante la jornada laboral. Se priorizó la recarga de los cajeros automáticos y redirigir a las personas usuarias hacia los canales digitales o no presenciales, como el Centro de Contactos.

También se implementaron diferentes mecanismos para la contratación de proveedores, con el fin de minimizar la concurrencia presencial, se habilitaron canales electrónicos para actividades antes presenciales y se simplificaron algunos procesos.

El servicio médico cobró centralidad en la situación de pandemia. Todos los cuidados, protocolos y decisiones sanitarias estuvieron a cargo de la Unidad de Asistencia Médica y Social e Higiene y Seguridad en el Trabajo, con una guardia permanente en el servicio. Además de atender a los pacientes brindan asesoramiento, contención y acompañamiento presencial y telefónico a empleados y funcionarios, ante las demandas por COVID.

Respecto de la capacitación virtual y la comunicación interna, el Instituto de Capacitación Malvinas Argentinas aceleró la transformación digital de sus programas, basados antes de la pandemia en el aula presencial. La comunicación a través de los diversos canales digitales, la información de material de concientización y de utilidad operativa en la página web interna, así como la de las acciones realizadas contribuyeron a contener, acompañar y a

construir puentes entre la personas y el Banco, compartiendo y haciendo viables sus planes y objetivos de la entidad para cumplir su importante rol en la pandemia.

Diversidad y género

En materia de diversidad y género el Banco respondió al desafío de liderar la aplicación de las políticas públicas respecto a la igualdad y a la valoración de la diversidad y la permanente actualización para el abordaje de problemáticas sociales de alto impacto nacional, en especial, la lucha contra la violencia de género. Esta posición se inscribe en la política del BNA de priorizar los derechos humanos en general, y en particular, los derechos de las mujeres y disidencias. En este marco, y alineados con el gobierno nacional, se creó la Gerencia de Género, Diversidad y Derechos Humanos, y se posicionó como pionero en términos de equidad e inclusión.

Es necesario referir que esta línea de trabajo a nivel nacional surgió del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, creado el 10 de diciembre de 2019, y de la promulgación del Plan Nacional de Acción contra las Violencias por motivos de Género⁴⁰, lanzado en 2020. Los principales ejes de acción incluyen la acción y prevención de violencias, las relaciones con la comunidad para afianzar la diversidad, y las políticas internas con perspectiva de género y diversidad.

Ante un aumento significativo de los casos de violencia de género a nivel mundial, en el contexto de la pandemia, el Banco modificó el protocolo contra la violencia laboral, de género y violencia laboral sobre la base del género, para generar espacios seguros y confidenciales; dispuso mecanismos para acompañar y proteger la integridad de las personas en situación de peligro; para difundir canales de comunicación para denuncias por violencia de género; y para capacitar y sensibilizar en género, diversidades y derechos humanos a los empleados y funcionarios, en todo el país.

El Banco lanzó una línea de asistencia financiera con perspectiva de género, dirigido a las MiPyMEs conducidas o con participación mayoritaria de mujeres en su órgano decisorio, que bonifica la tasa de la línea destinada a capital de trabajo y/o los gastos de evolución.

También celebró un convenio con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, para el intercambio de información, asistencia y la articulación de capacitaciones; y adhirió a la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), iniciando un proceso de autodiagnóstico sobre las brechas de género existentes en la entidad, a fin de trazar líneas de acción y criterios para profundizar el enfoque transversal dentro de la institución. En agosto de 2020 el BNA se convirtió en la primera institución financiera del mundo con cupo laboral para personas que integran el colectivo trans, a través de la firma de un acuerdo con la Asociación Bancaria.

40. Para mayor información, ver https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_ejecutivo_pna2020-2022.pdf

Conclusiones

A fines de la primera década del siglo XXI, el mundo enfrentó una de las crisis económicas más prolongadas y profundas en la historia del capitalismo, tan grave fue la caída que adoptó la denominación de Gran Recesión. Las turbulencias financieras iniciadas en los países centrales tardaron poco en expandirse al sector real de la economía y a los países emergentes. Aun no superados los efectos de esa crisis, la pandemia del Covid llenó al planeta de muerte, dolor y depresión económica.

La situación de la economía argentina era muy diferente cuando estallaron ambas crisis. En la Gran Recesión, iniciada en 2007, la solidez de los indicadores macroeconómicos, fortalecidos desde 2003, brindó espacio para las políticas gubernamentales activas. Estas suavizaron los efectos de la crisis internacional sobre la economía argentina, que fueron más leves que en otros episodios similares⁴¹. A su vez, estas políticas lograron impactar favorablemente sobre la producción, el empleo y el ingreso, manteniendo la solvencia externa y fiscal y la estabilidad financiera en niveles alejados de umbrales críticos. Por el contrario, cuando comenzó la pandemia, Argentina sumida en una grave y prolongada recesión desde 2018, con elevado desempleo (*Cuadro 1*), y en una situación de sobreendeudamiento soberano con acreedores privados y con el FMI, que fue necesario renegociar. Es decir que el contexto macroeconómico era mucho más desfavorable, el espacio fiscal más estrecho, y la política económica más condicionada.

Aun así, en ambas crisis, el rol del BNA, como líder del sistema financiero y principal institución de la banca pública, fue fundamental para mantener los volúmenes y costo del crédito a niveles adecuados para el dinamismo de las actividades productivas y de la demanda, para evitar que las restricciones financieras por contagio de la crisis externa postraran a la economía real; y para apoyar las medidas y programas anticíclicos implementados por el gobierno nacional, como un socio confiable y eficiente, embarcado en la empresa de brindar a la Argentina un presente digno y un futuro esperanzado.

⁴¹. Por ejemplo, en la crisis mexicana de 1995 ("efecto tequila"), el desempleo pasó del 13,1% en octubre de 1994 al 20,2% en abril de 1995.

Diseño y Diagramación
BNA Publicidad



ISBN 978-987-46418-1-6

