

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

DINÁMICA ECONÓMICA Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA REGIONAL

“LA BANCA PÚBLICA Y LA BANCA PRIVADA. UN ANÁLISIS
COMPARATIVO DE SUS CARACTERÍSTICAS, COMPORTAMIENTO Y
EVOLUCIÓN EN ARGENTINA (2009-2019)”

SEINELDIN FIDEL
(Legajo: S-5228/1)

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: LAPELLE HERNÁN

1° CUATRIMESTRE DE 2020

Resumen

El presente trabajo analiza las características, comportamiento y evolución de los bancos privados y públicos durante el periodo 2009-2019. De este modo, se busca determinar si existen diferencias y/o similitudes entre los dos grupos de entidades bancarias. Para lograr esto, se calcularon una serie de ratios o indicadores financieros de capital, activos, eficiencia, rentabilidad y liquidez, a partir de información publicada por el Banco Central de la República Argentina. Además, se analizaron los préstamos otorgados por actividad entre ambos grupos. Los resultados reflejan que los bancos públicos fueron más eficientes, ofrecieron tasas activas y pasivas más bajas, tuvieron menor apalancamiento con capital propio y menor liquidez, y obtuvieron una menor rentabilidad sobre activos, en comparación con los bancos privados. En cuanto a la irregularidad de la cartera y la rentabilidad sobre el patrimonio, no se encontraron diferencias significativas. Fue posible determinar que los bancos privados y públicos no son simplemente distintos en cuanto a la propiedad del capital que los compone, sino que se diferencian en términos de composición de patrimonio y activos, rentabilidad, eficiencia, y liquidez.

1. Introducción

La economía argentina nunca se ha caracterizado por la estabilidad, al menos en las últimas décadas. Y el sector bancario no ha sido la excepción. Desde crisis financieras internacionales como el Efecto Tequila en 1995 o la burbuja inmobiliaria de 2008, que la primera junto a las políticas desreguladoras implementadas, cambiaron el escenario bancario de la época mediante un incremento del rol que jugaban los bancos extranjeros. Hasta crisis financieras internas como la del 2001-2002, que cambiaron el rumbo del sector luego de la salida de un gran número de bancos extranjeros que le devolvieron el control del sector a los bancos locales.

El sistema bancario en Argentina está conformado, a diciembre de 2019, por 63 entidades de las cuales 13 son consideradas públicas y unas 50 son consideradas privadas. Por *banca pública* puede entenderse como “una institución crediticia en la que el control y gestión están en manos de alguna administración pública o del Estado” (Hernández Zubarrieta, González, & Ramiro, 2012) citado por (Heredia García, 2015, pág. 6). Cabe aclarar que para ser considerada banca pública no es necesario que su capital esté totalmente conformado por fondos públicos. Además, según el (Public Banking Institute, 2020), los bancos públicos pueden operar en base al interés público. Por otro lado, se considerará como *banca privada* a aquellas instituciones crediticias en la que el control, gestión y propiedad dependen de grupo de socios o accionistas privados (Balmer & Stotvig, 1997). De esta manera, los bancos privados a diferencia de los públicos priorizan la búsqueda de ganancias como cualquier otra empresa privada.

Distintos enfoques teóricos destacan que la banca privada, históricamente, es una entidad más rentable que la pública, pero esta última cumpliría un rol fundamental en países subdesarrollados como Argentina, en los cuales resulta necesaria para ciertos sectores o clientes que tienen necesidades que la banca privada no puede o desea satisfacer. Por lo tanto, la actividad de la banca pública se diferenciaría por sus objetivos y razón de ser, a la de la banca privada.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo analizar las características, comportamiento y evolución del sistema bancario de Argentina distinguiendo entre bancos privados y públicos durante el periodo 2009-2019. Para ello, se compararán diversos tipos de indicadores tales como eficiencia, liquidez, composición de activos y capital, rentabilidad, entre otros. Asimismo, se estudiará la cartera crediticia de ambos tipos de entidades distinguiendo los sectores económicos del país.

El trabajo se ordena del siguiente modo. En primer lugar, se presentan distintos enfoques teóricos sobre los argumentos por los cuales existe la banca pública y la privada. Luego, se detalla la metodología utilizada a lo largo del trabajo, incluyendo una breve explicación de cada uno de los ratios calculados. Posteriormente, se caracteriza al sistema bancario en Argentina a diciembre de 2019, para luego analizar el comportamiento de los indicadores antes mencionados para el periodo 2009-2019. En adición, se presentan los distintos sectores económicos a los cuales ambos tipos de entidades otorgan créditos. A modo de cierre, se presentan las consideraciones finales del trabajo.

2. Enfoques Teóricos sobre la Banca Privada y Pública

Un *banco* refiere a aquellas empresas que llevan adelante la intermediación financiera entre los ahorristas (depositantes) y los tomadores de préstamos. Sus orígenes se remontan al año 2000 a.C. en ciudades como Babilonia en la Baja Mesopotamia (World Bank, 2020). Sin embargo, como es de esperar, los bancos del siglo XXI son muy distintos a los de esos tiempos y evolucionaron para que, luego de largos procesos de modernización y reiteradas crisis, se transformaran en instituciones fundamentales en la economía de cualquier país. No obstante, ningún banco es igual a otro y en este trabajo se hará foco en los que los diferencia, especialmente a partir de las dos categorías de banca a analizar: banca pública y banca privada.

La existencia y razón de ser de los bancos privados radica específicamente en obtener la mayor cantidad de utilidades, pero los motivos que justifican la existencia de los bancos públicos tienden a ser más difusos. En (Levy-Yeyati, Micco, & Panizza, 2004) se resumen los argumentos sobre la existencia de la banca pública en cuatro categorías: mantener la seguridad y solvencia del sistema bancario, mitigar las fallas de mercado, financiar proyectos con valor social y promover el desarrollo financiero. No obstante, en “Algunas Reflexiones sobre el Rol de la Banca Pública” (Kampel & Rojze, 2004), se presentan dos enfoques claramente definidos: uno que se basa en las fallas de mercado y otro que se basa en su función como instrumento de desarrollo.

El primero de estos enfoques introducidos por Kampel & Rojze tiene su razón de ser en la información asimétrica presente en el mercado bancario, y alude a las dificultades que los bancos enfrentan a la hora de la búsqueda y evaluación de información para determinar la capacidad y voluntad futura de pago de los deudores. Los contratos de préstamo implican un intercambio intertemporal, y las asimetrías de información pueden dar lugar a problemas como la selección adversa y el *moral hazard*. Por estos motivos, pueden generarse situaciones caracterizadas por un exceso de demanda de crédito, en las que los bancos ajustan cantidades y no precios. En circunstancias como estas, “la banca pública podría suplir al sector privado en la financiación de emprendimientos pequeños, si existen altos costos de monitoreo” (Burdisso, D’Amato, & Molinari, 1998, pág. 6) que la banca privada no desea asumir.

A partir de la mencionada imperfección del mercado financiero se fundamenta que la existencia de los bancos públicos es necesaria. Incluso, es posible justificar este tipo de intervención gubernamental cuando los retornos sociales de una actividad o un sector que se financia superan los rendimientos privados. Como resultado, buenos proyectos con externalidades positivas pueden ser descartados en un mercado bancario sin intervención gubernamental. De acuerdo a (Villar, Briozzo, Pesce, & Fernández, 2016, pág. 215) “...los bancos...del Estado a menudo se han justificado con el argumento de que la banca privada no toma en cuenta los beneficios sociales.” Ante la incapacidad de la banca privada para internalizar las mencionadas externalidades, el rol de la banca pública toma preponderancia, ya que estos últimos pueden financiar proyectos con menores márgenes esperados (Levy-Yeyati, Micco, & Panizza, 2004).

Otro aspecto a considerar es la estructura del mercado de las entidades bancarias, ya que, si esta refleja un elevado nivel de concentración y atributos propios de un oligopolio, una banca pública podría jugar un papel crucial para atenuar esta falla que, en ocasiones, genera un elevado costo de acceso al financiamiento. A su vez, los bancos privados “...parecen seguir políticas más conservadoras en el otorgamiento de créditos, lo que puede reducir de manera drástica la oferta de crédito para empresas o individuos con dificultades...de acceso fluido al financiamiento” (Kampel & Rojze, 2004, pág. 13). El acceso al crédito puede verse perjudicado ante la ausencia o falta de atención de los bancos privados a ciertas regiones y determinadas actividades.

El segundo enfoque se vincula con las teorías presentadas por autores como Raúl Prebisch y Albert Hirschman, en las cuales se hace referencia a las dificultades a la hora de alcanzar el progreso de una economía simplemente por medio del papel que juegan los mercados y las señales generadas por estos últimos. Como consecuencia, a la banca pública se la “...concibe como un instrumento de apoyo a los programas de desenvolvimiento...” (Kampel & Rojze, 2004, pág. 14). La banca pública de desarrollo apunta a la reducción de desfases a nivel sectorial y/o temporal, y a la provisión de financiamiento respecto otras alternativas que pueden no estar disponibles.

En América Latina y otras regiones con sistemas financieros con menor desarrollo, la banca pública jugó un rol fundamental en el período de posguerra. Se buscó invertir tanto en infraestructura pública como privada, en un momento en el que la banca privada por los montos o por los plazos de duración de las inversiones no podía contribuir al desarrollo que estos países

requerían. Pero los tiempos cambiaron, y “en Argentina...el rol de la banca pública como banca de fomento ha comenzado a ser recientemente cuestionado.” (Burdisso, D'Amato, & Molinari, 1998, pág. 6). De acuerdo con el mencionado documento de trabajo, alrededor de un 60% de los préstamos de la banca pública fueron destinados a grandes clientes durante el período analizado (1991-1996). Además, “su elevada cartera irregular...refleja una ineficiente asignación del crédito.” (Burdisso, D'Amato, & Molinari, 1998, pág. 6).

Otro motivo que justifica la existencia de la banca pública dentro de este enfoque es su capacidad para “...llevar a cabo políticas de crédito contracíclicas” dado que “...en épocas de crisis la banca privada reduce su oferta de crédito en aras de reducir el riesgo y asegurar beneficios” (Heredia García, 2015, pág. 10). La banca pública busca reactivar la actividad económica y el consumo, para así contrarrestar este fenómeno que ocurre en las fases recesivas de los ciclos económicos.

Existen dos argumentos adicionales que presenten (Levy-Yeyati, Micco, & Panizza, 2004). El primero refiere a la fragilidad inherente de los bancos debido al rol que juegan en la “transformación de vencimientos”, es decir, financian créditos ilíquidos mediante depósitos a corto plazo. Este comportamiento vuelve más propensos a los bancos a las quiebras, que generan externalidades negativas y podrían justificar la presencia de la banca pública. Esta última actuaría en pos de mantener la seguridad y solvencia del sistema financiero. El segundo motivo que resta mencionar sugiere que el acceso a los servicios financieros es un derecho, y por ello el Estado a través de la banca pública debe garantizar la provisión universal de estos. De esta manera, los bancos públicos promueven el desarrollo financiero en zonas rurales o aisladas, en las que la banca privada no tiene presencia.

A pesar de las justificaciones teóricas mencionadas para la existencia de la banca pública, a menudo su presencia puede crear una asignación subóptima de los recursos ya que tienen menos incentivos para tener una cartera crediticia menos riesgosa. De acuerdo a (Burdisso, D'Amato, & Molinari, 1998), la banca pública goza de cierta garantía implícita por el mero hecho de ser entes gubernamentales.

Como último motivo por el cual la banca pública podría funcionar de forma inadecuada, se citará un concepto desarrollado por (Andrews, 2005), quien explica que las empresas de propiedad del Estado, y los bancos en particular, pueden priorizar objetivos políticos, en detrimento de la búsqueda de crecimiento y desarrollo. Dentro de este foco político, el Estado puede hacer uso de la banca en cuestión para proporcionar empleo, subsidios y otros beneficios a sus votantes. Además, los bancos públicos podrían utilizar su capacidad crediticia de forma discrecional e incluso recaudar impuesto inflacionario sin que exista algún tipo de costo financiero. Aunque podría pagar este comportamiento con elevados costos de eficiencia (Burdisso, D'Amato, & Molinari, 1998).

3. Metodología

El presente trabajo utilizará información publicada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) discriminada por bancos privados y públicos. Los datos serán tomados de informes, cuadros estandarizados de series estadísticas y otro tipo de publicaciones que realiza esta entidad mensual o anualmente. Al mismo tiempo, se estimarán, a partir de las publicaciones del BCRA, ratios directamente relacionados con los créditos que cada tipo de banca ofrece y otras variables relevantes. Y tal como se mencionó, se estudiarán los créditos otorgados discriminando por sectores económicos del país.

Asimismo, la investigación será de tipo longitudinal, ya que se estudiará la evolución de variables y datos a lo largo del tiempo. En este caso, el horizonte temporal que se analizará es desde el año 2009 hasta el año 2019. Por último, el presente trabajo es de tipo descriptivo, de manera

que se expondrán los resultados obtenidos y reflejados por medio de gráficos y cuadros, para así determinar si existen diferencias o no entre los grupos que se estudiarán.

Ahora bien, para llevar adelante un análisis que logre comparar y estudiar cómo se diferencia la banca pública de la privada en Argentina, es necesario definir los indicadores que funcionarán como punto de partida a este trabajo. Se utilizarán ratios que aluden a la composición de no solo el capital y los activos de cada tipo de banca, sino también ratios que reflejan eficiencia bancaria, rentabilidad y liquidez. Los indicadores que se mencionarán a continuación se agruparon de acuerdo a cinco (5) categorías de análisis, y se obtendrán a partir de información provista por el Banco Central de la República Argentina. A pesar de que el BCRA publica mensualmente una gran cantidad de ratios por tipo de entidad, se construirán los siguientes indicadores a partir de los balances de cada tipo de entidad:

- **Capital:** Se comparará el nivel de apalancamiento del conjunto de bancos públicos y privados. El ratio de apalancamiento se define como “...un mecanismo que relaciona el endeudamiento y el activo de una empresa.” (Pariente, 2016). En este caso, será el cociente entre el Patrimonio Neto y los Activos. Se espera que el apalancamiento (en porcentaje) de los bancos privados sea mayor que el de los públicos dado que la calidad del capital de los primeros tiende a ser superior. El comité de Basilea III estableció en 2018 que el ratio de apalancamiento mínimo debe ser del 3%, en otras palabras, el capital debe poder cubrir todos los activos en esta proporción.
- **Activos:** Se comparará qué proporción del total de financiaciones otorgadas por la entidad está formada por clientes con cartera irregular. Este ratio reflejará si las tenencias de créditos que forman parte de sus activos tienden a estar formadas por clientes más riesgosos o con menores probabilidades de cumplir con las condiciones del préstamo en tiempo y forma. El cociente entre el total de cartera irregular y el total de financiaciones (en porcentaje) se espera que sea superior en la banca pública, ya que en pos de financiar proyectos más rentables en términos sociales, debería tener una cartera más riesgosa. Además, se estimará el ratio que relaciona las disponibilidades y los depósitos en bancos con el total de activos, en porcentaje.
- **Eficiencia Bancaria:** Se comparará la productividad relativa de la banca pública y privada. Para lograr esto se calculará el cociente entre los gastos de administración y el margen operativo o el margen bruto. Se espera que la banca privada goce de ratios de eficiencia superiores a los de la banca pública. También, se estudiará la relación de los depósitos y créditos con el total de empleados de cada tipo de banca.
- **Rentabilidad:** Se comparará el ROE (*Return on Equity*), que se calcula a partir del cociente entre el beneficio neto y el patrimonio neto. (De Andrés, 2019) describe la importancia que tiene el endeudamiento a la hora de analizar este ratio. Se utilizará otro indicador que aparece con frecuencia en el análisis financiero como lo es el ROA (*Return on Assets*) que permite analizar la rentabilidad de una empresa en relación con su activos. Tanto el ROE como el ROA se esperan que sean superiores para la banca privada. Luego se analizarán las tasas activas implícitas (préstamos), las cuales se esperan que sean inferiores en la banca pública y las tasas pasivas implícitas (depósitos) que se estiman que serán inferiores en la banca privada.
- **Liquidez:** Se comparará, por un lado, la relación entre los activos líquidos y el total de activos, y además la relación entre los activos líquidos y los depósitos. Estos ratios de liquidez buscan medir la capacidad de los bancos para satisfacer sus deudas en el corto plazo, en otras palabras, su solvencia (Serans, 2011).

4. El Sistema Bancario Argentino

En este apartado, se detalla la composición del sistema bancario argentino a diciembre de 2019, a los fines de mostrar su estructura en términos de la banca pública y la privada.

El sistema bancario de Argentina cuenta a diciembre de 2019 con 63 entidades, de las cuales 13 son públicas y las 50 restantes, privadas. De los 13 bancos públicos, solo en 6 la propiedad del capital es 100% perteneciente a una administración pública. Pero como se definió anteriormente la banca pública, no es necesario que la totalidad de su capital sea controlado por una entidad pública, sino que su mayoría (más del 50%). En el Cuadro I se detallan los 13 bancos públicos existentes.

Cuadro I: Propietarios Mayoritarios de los Bancos Públicos. Diciembre 2019

| Entidad | Propietario Mayoritario | Porcentaje (%) |
|--|---|----------------|
| Banco de Corrientes S.A. | Gobierno de Provincia de Corrientes | 96.8% |
| Banco de la Ciudad de Bs.As. | Gobierno de CABA | 100.0% |
| Banco de La Pampa Sociedad de Economía Mixta | Provincia de La Pampa | 78.1% |
| Banco de la Provincia de Córdoba S.A. | Provincia de Córdoba | 99.3% |
| Banco Municipal de Rosario | Municipalidad de Rosario | 100.0% |
| Banco Provincia del Neuquén Sociedad Anónima | Gobierno Provincial de Neuquén | 90.0% |
| Nuevo Banco del Chaco S.A. | Gobierno de la Provincia de Chaco | 70.1% |
| Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. | Banco de la Nación Argentina & Min. de Prod. Nac. | 78.6% |
| Banco de la Nación Argentina | Estado Nacional | 100.0% |
| Banco de la Provincia de Buenos Aires | Provincia de Bs.As. | 100.0% |
| Banco del Chubut S.A. | Gobierno Provincia de Chubut | 90.0% |
| Banco Provincia de Tierra del Fuego | Provincia Tierra del Fuego | 100.0% |
| Banco Rioja Sociedad Anónima Unipersonal | Provincia de La Rioja | 100.0% |

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

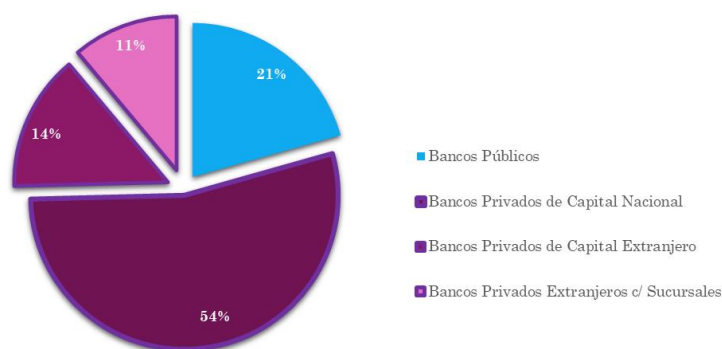
A diciembre de 2019 la categoría “Bancos Privados” la conforman 50 entidades, las cuales pueden ser clasificadas en bancos locales de capital nacional, bancos locales de capital extranjero y bancos sucursales de entidades financieras del exterior. Los principales 10 bancos privados según el monto de sus activos se presentan en el cuadro II.

Cuadro II: Diez Principales Bancos Privados según monto de activos. Diciembre 2019

| Entidad | Tipo de Entidad | Sucursales |
|--|-----------------------------|------------|
| Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.U. | Local de Capital Nacional | 326 |
| Industrial and Commercial Bank of China S.A. | Local de Capital Extranjero | 123 |
| Citibank N.A. | Extranjero con Sucursales | 10 |
| Banco BBVA Argentina S.A. | Local de Capital Extranjero | 251 |
| Banco Supervielle S.A. | Local de Capital Nacional | 183 |
| Banco Patagonia S.A. | Local de Capital Extranjero | 185 |
| Banco Santander Río S.A. | Local de Capital Extranjero | 438 |
| HSBC Bank Argentina S.A. | Local de Capital Extranjero | 128 |
| Banco Credicoop Cooperativo Limitado | Local de Capital Nacional | 274 |
| Banco Macro S.A. | Local de Capital Nacional | 460 |

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Gráfico I: Composición Sector Bancario por Propiedad del Capital (Dic. de 2019)

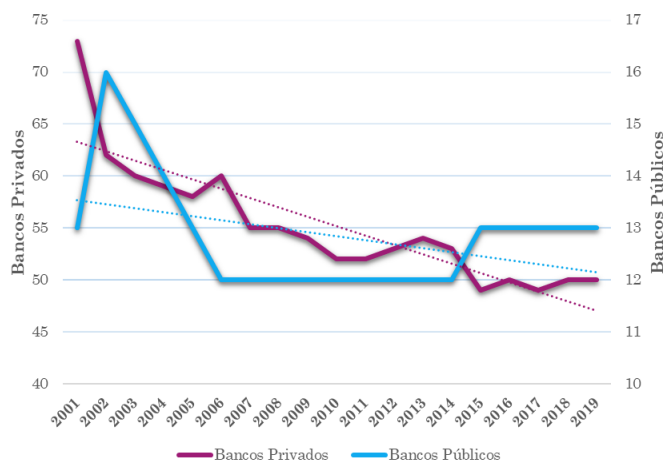


Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

En el sistema bancario argentino, existe una notable preponderancia de los bancos privados de capital nacional (Gráfico I). Sin embargo, dentro de los 10 bancos privados más importantes según el BCRA, 4 son de capital nacional, mientras que 5 son de capital extranjero.

Luego, se considera pertinente realizar un breve recorrido histórico de la presencia de bancos públicos y privados a lo largo de las primeras 2 décadas del nuevo milenio.

Gráfico II: Cantidad de Entidades Financieras según Bancos Privados y Públicos (2001-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

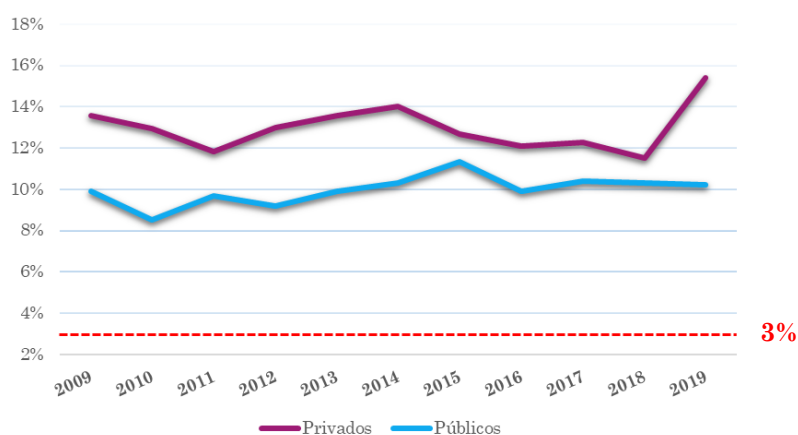
Cuando se analiza la evolución anual de ambos tipos de entidades financieras es evidente la gran cantidad de cierres de bancos privados que ocurrieron luego de la crisis de 2001. Particularmente, la cantidad de bancos locales de capital extranjero pasaron de 21 a 15. En cuanto a la crisis de 2008, aunque tuvo un impacto significativo a nivel financiero, no afectó en absoluto la presencia de bancos locales de capital extranjero. Más allá de estos dos fenómenos es notable la tendencia a la baja en la cantidad de bancos privados desde 2001 a 2019, dado que tuvo una caída del 46% (de 73 a 50). En cuanto a los bancos públicos, aunque representan una proporción mucho menor dentro del total, mantuvieron un número relativamente estable durante el período analizado. Una conclusión algo anticipada podría ser que los bancos públicos presentan mayor solidez (para evitar cierres) frente a crisis financieras. Esto no necesariamente se traduce en un mejor manejo o funcionamiento de las entidades bancarias públicas, sino que

puede estar relacionado con la red de contención que provee el Estado en situaciones como estas, de la cual los bancos privados en general no gozan.

4.1 Indicadores de Capital

A partir de la crisis financiera experimentada a nivel global durante 2007-2009, se volvió necesario poder medir la calidad del capital de las entidades bancarias. En el contexto previo a la crisis mencionada, los bancos tendieron a endeudarse en forma excesiva, hasta que se llegaba al punto en el que un proceso de desapalancamiento extremo generaba más pérdidas, caída de capital y disminución del crédito, agravando la situación aún más. Así surgió el ratio de apalancamiento (cociente entre el Patrimonio Neto y los Activos) a partir del Comité de Basilea III en 2010, el cual pretende alcanzar dos objetivos: limitar el exceso de deuda que las entidades pueden asumir y contar con una medida complementaria que permita reforzar los requerimientos de capital independientemente del riesgo. En pocas palabras, Basilea III fue un conjunto de medidas acordadas a nivel internacional creadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en respuesta a la crisis de las hipotecas subprime en EE.UU. El siguiente gráfico compara el ratio de endeudamiento entre los bancos privados y los públicos:

Gráfico III: Apalancamiento según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Durante todo el periodo analizado, el ratio de apalancamiento de los bancos privados supera al de los públicos en cada año. Eso significa que los bancos privados siempre mantienen una mayor cantidad de sus activos respaldados por fuentes de financiación propias que lo que lo hacen los bancos públicos, quienes suelen recurrir más a fuentes de financiamiento externas. La mediana del ratio durante el periodo analizado fue de 12,9% para los bancos privados, mientras que fue de 9,9% para los bancos públicos. Aunque esto resulta en una diferencia del 3%, se destaca que la brecha ha tendido a reducirse a lo largo del tiempo. En la primera etapa (2009-2013), la brecha en promedio era de 3,5% a favor de la banca privada, pero en la segunda (2014-2018), se redujo a 2,1% a favor de la banca privada.

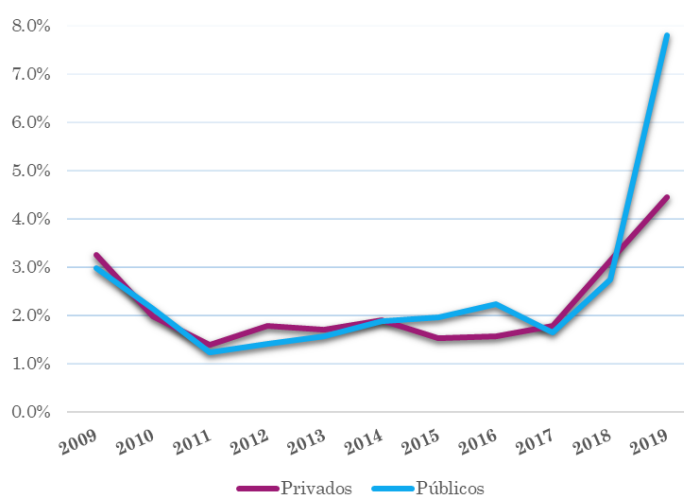
Estos resultados tienen lógica desde el punto de vista que los bancos privados en el pasado se comportaron en distintas oportunidades de manera riesgosa, especulativa y de alguna manera imprudente, y como consecuencia, se desencadenaron crisis en el sector financiero, por lo que requieren mayores niveles de este ratio y así gozar de una mayor capacidad para absorber pérdidas. Cuanto más alto sea este ratio, menor será el riesgo sistémico y mayor será la cobertura ante riesgos. Se supone que los bancos públicos pueden permitirse un menor ratio de apalancamiento dado que cuentan con el apoyo del Estado en situaciones críticas.

En lo que respecta al ratio de apalancamiento mínimo establecido por el Comité de Basilea III en 2018, tanto la banca privada como la pública superan ampliamente el mínimo de 3%.

4.2 Indicadores de Activos

A la hora de analizar ratios relacionados con los activos, analizar la irregularidad de las carteras permite determinar si los bancos poseen o están dispuestos a asumir clientes más riesgosos y como consecuencia, que el pago de un mayor número de los préstamos que otorgo el banco, no se encuentren al día. En este caso se utilizará el cociente entre la cartera irregular del sector privado no financiero y las financiaciones al mismo sector.

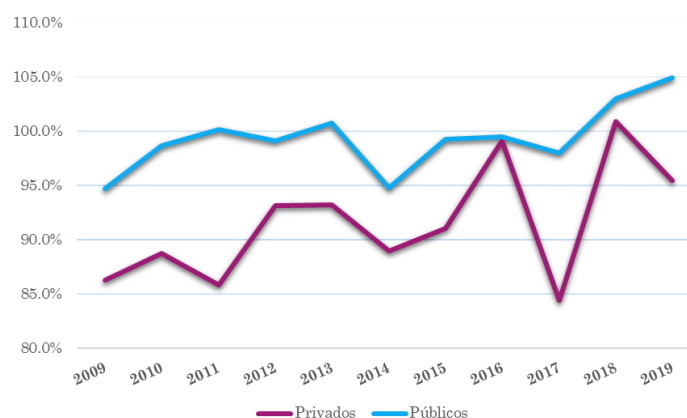
Gráfico IV: Cartera Irregular según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

A lo largo del periodo analizado, los bancos públicos y los privados, a diciembre de cada año, exhiben un comportamiento muy similar. Si se comparan la mediana para cada tipo de entidad, los bancos públicos tuvieron un porcentaje de cartera irregular levemente superior que los privados, siendo los ratios de 1,96% y 1,78% respectivamente. Como concluyó un trabajo realizado en 2008 sobre los determinantes de la cartera irregular de los bancos en Argentina, "...los bancos públicos exhiben niveles de irregularidad que duplican, en el periodo 1999-2005, los de la banca privada nacional y extranjera." (Bebczuk & Sangiácomo, 2008). Lejos de los resultados obtenidos durante ese periodo, la irregularidad de la cartera a diciembre de cada año, de 2009 a 2019, se mantuvo no solo en niveles bajos, sino que también con un comportamiento similar entre ambos grupos de entidades. En 2019, se aprecia un fuerte incremento en la irregularidad de la cartera de los bancos públicos, mostrando cierta tendencia al comportamiento que este tipo de entidad mostró en periodos anteriores al analizado, en los cuales la irregularidad de la cartera superaba ampliamente la de los bancos privados. Dada la recesión iniciada a mediados de 2018, junto con la inestabilidad generada por las elecciones en 2019, es esperable que aquellos préstamos otorgados por los bancos públicos a sectores con menor capacidad de pago o proyectos más riesgosos, se atrasen, incrementando la irregularidad de la cartera. Los bancos privados, aunque aumentan la irregularidad de su cartera, lo hacen en menor medida dada su prudencia en el otorgamiento de préstamos durante periodos recesivos.

El otro ratio que se utilizará para el análisis de los activos es obtenido a través del cociente entre la suma de disponibilidades y depósitos, sobre el total de activos.

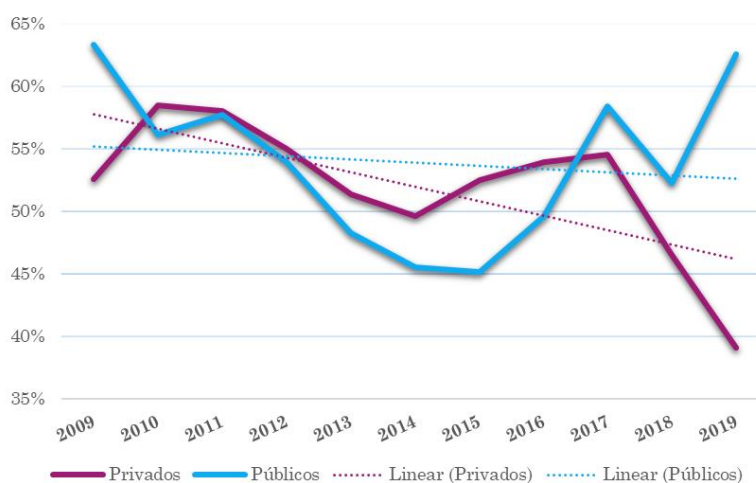
Gráfico V: Disponibilidades & Depósitos / Activos según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

De 2009 a 2019, los bancos públicos gozaron de mayores tenencias de disponibilidades y depósitos sobre el total de activos que los bancos privados. El promedio anual para los bancos públicos fue del 99,34%, y para los privados fue del 91.54%. Aunque no es una gran diferencia, se destaca que, en la totalidad del periodo analizado, los bancos públicos superan en este ratio a los privados.

4.3 Indicadores de Eficiencia Bancaria

La eficiencia bancaria se puede medir de distintas maneras, pero el ratio que se utiliza habitualmente se obtiene a través del cociente entre los Gastos de Administración y el Margen Bruto. Este último se estimó a través de la suma del Margen Financiero y el Resultado por Servicios de la totalidad de bancos privados y públicos. Nuevamente, en base a la teoría, se espera que los bancos privados gocen de una eficiencia superior a la de los públicos. La eficiencia será mayor cuanto menor sea el cociente (en %), ya que implica que los gastos necesarios son menores o que el Margen Bruto es mayor.

Gráfico VI: Eficiencia Bancaria según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)

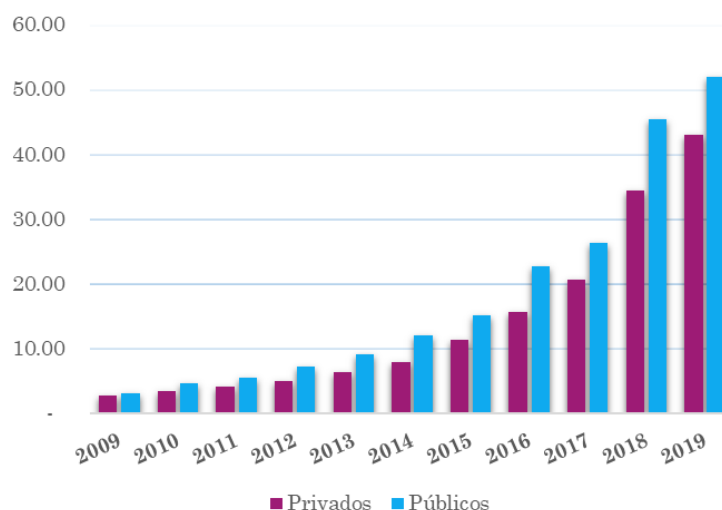
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Durante el periodo analizado no hay una clara preponderancia de los bancos privados por sobre los bancos públicos respecto a la eficiencia. Sin embargo, es evidente que los bancos públicos tuvieron una mayor eficiencia bancaria durante el periodo 2010-2016. Al analizar la mediana de la totalidad del periodo en estudio, los bancos privados resultaron ser más eficientes con un ratio de 52,6%, mientras que los bancos públicos alcanzaron un valor de 53,9%. Nuevamente, el año 2019 pareciera ser un año particular, en el cual la performance de los bancos privados superó ampliamente a la de los públicos. Si no se incluyen los años 2009 y 2019 en el análisis, la mediana de los bancos privados supera a la de los públicos, con un 53,9% y un 52,3% respectivamente, revirtiéndose lo expresado anteriormente. En otras palabras, la eficiencia es mayor en la banca pública.

Un aspecto interesante que se puede apreciar fácilmente en este gráfico es la tendencia a mejoras en la eficiencia que experimentaron ambos grupos de entidades bancarias. Esto se puede traducir en que los bancos necesitan un incurrir menos en Gastos Administrativos para obtener el mismo Margen Bruto. Si se separa el periodo analizado en dos (la primera etapa de 2009-2013 y la segunda etapa de 2014-2018), tanto en bancos privados como públicos la eficiencia es mayor en la etapa que va del 2014 al 2018. En esta segunda etapa el ratio promedio fue de 51,4% para los privados y de 50,2% para los públicos, y de 2009 a 2013, el ratio promedio fue de 55,1% para los privados y de 55,9% para los públicos.

Una buena referencia para comparar el comportamiento de cada tipo de entidad bancaria es el ratio que compara cantidad de depósitos y de créditos (ambos expresados en millones de AR\$) por empleado.

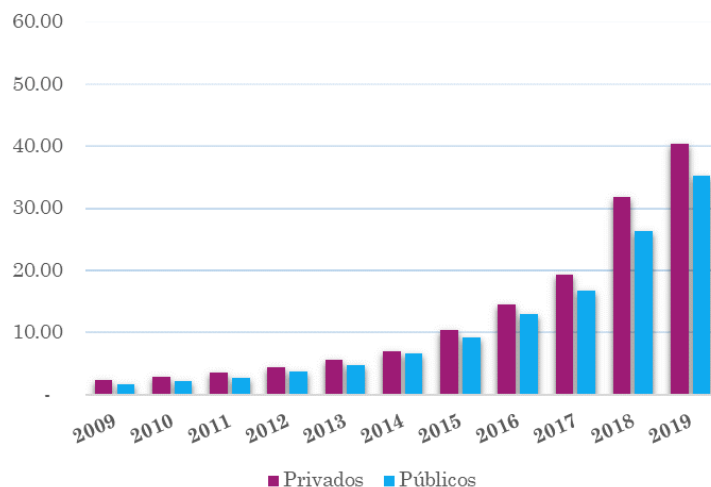
Gráfico VII: Depósitos / Empleados según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Cuando se analiza la totalidad de depósitos (en millones de AR\$) por empleado es evidente que en cada año del periodo analizado los bancos públicos absorben una mayor cantidad de depósitos que los privados. Sin embargo, es interesante analizar que ocurre cuando se eliminan los depósitos realizados por el Sector Público en ambos grupos. Como se puede ver en el siguiente gráfico, se revierte lo afirmado previamente ya que los bancos privados absorben una mayor cantidad de depósitos por empleado si solo se incluye al Sector Privado. Es decir, los bancos públicos no poseen la misma capacidad para captar depósitos como lo hacen los privados.

Gráfico VIII: Depósitos / Empleados según Bancos Privados y Públicos (2009-2019) *

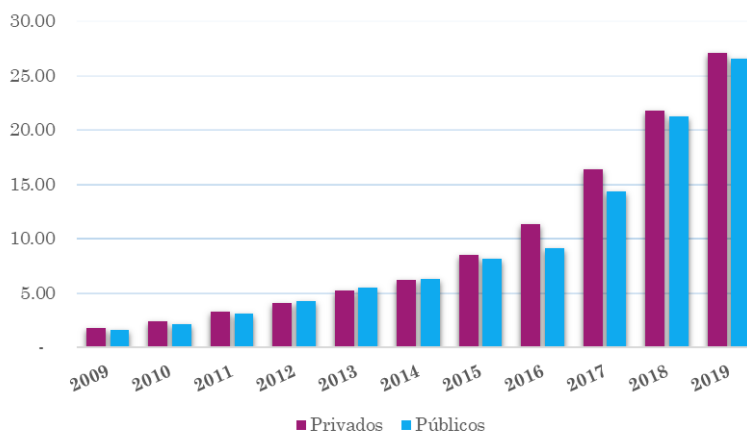


* Depósitos no incluyen al Sector Público.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

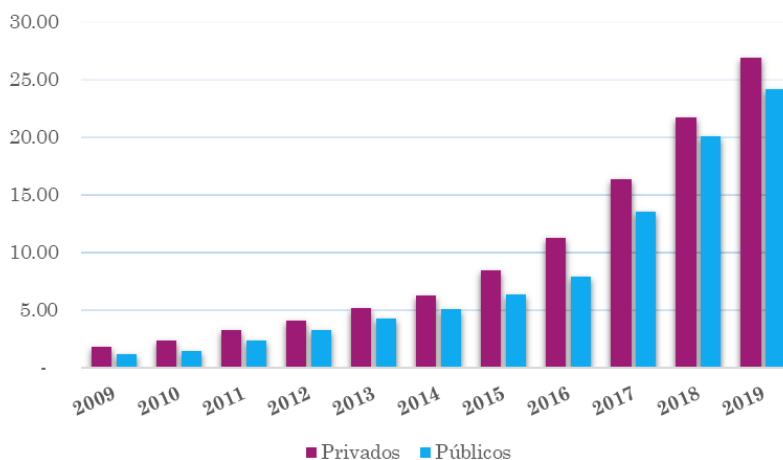
Ahora bien, en lo que refiere a créditos (en millones de AR\$) por empleado los bancos privados superan durante el periodo analizado a los bancos públicos, tanto si se incluye al Sector Público como si se lo omite.

Gráfico IX: Créditos / Empleados según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Gráfico X: Créditos / Empleados según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)*



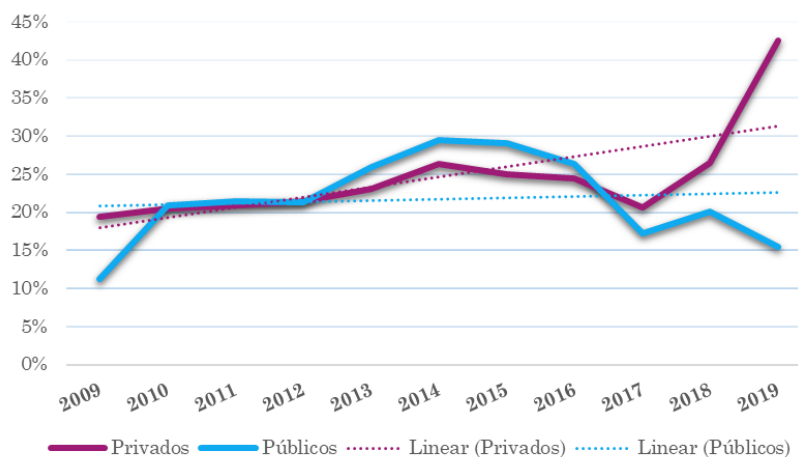
* Créditos no incluyen al Sector Público.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

4.4 Indicadores de Rentabilidad

A la hora de realizar cualquier tipo de análisis financiero, la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) y la rentabilidad sobre los activos (ROA) siempre han sido los dos ratios más utilizados. Como se explicó previamente, se espera que el ROE y el ROA sea superior en los bancos privados que en los públicos ya que la teoría afirma que los primeros priorizan la rentabilidad más que los segundos. Esto no significa que los bancos públicos no busquen ser rentables, dado que necesitan serlo para subsistir, pero estos suelen tener otras prioridades, además de contar con el apoyo del gobierno municipal, provincial o nacional.

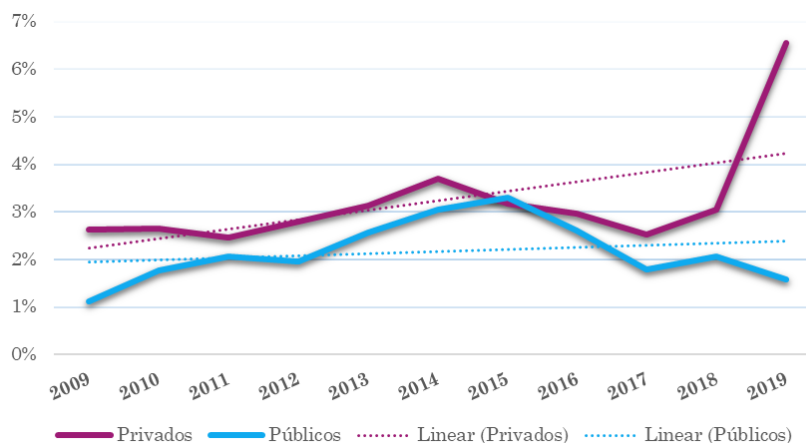
Gráfico XI: ROE según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

A pesar de lo afirmado en el párrafo anterior, los bancos privados parecen no mostrar grandes diferencias con los bancos públicos en lo que respecta al ROE. La mediana del ROE durante el periodo analizado fue del 23,1% para los bancos privados, y fue de 21,3% para los bancos públicos. Sin tomar el año 2019 que pareciera un año atípico, la brecha anual promedio entre el ROE de los privados y el de los públicos es un 0,5% superior en los bancos privados.

Gráfico XII: ROA según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

El caso del ROA permite ver las suposiciones hechas previamente con más claridad, dado que, durante el periodo analizado, el ROA para los bancos privados supera al de los públicos en cada año, a excepción del 2015. La mediana del ROA para los bancos privados fue del 3,0%, y del 2,1% para los públicos. La brecha del ROA entre bancos privados y públicos en promedio por año es levemente superior a la del ROE, ya que se calcula que fue del 0,7% a favor de la banca privada.

Uno de las principales determinantes de la rentabilidad de un banco, ya sea público o privado, son las tasas de interés. A pesar de que el BCRA establece la tasa de interés de referencia acorde al contexto macroeconómico y afecta las decisiones de los bancos, cada entidad puede establecer la tasa que le resulte más conveniente. En base a la teoría expuesta anteriormente, es de esperar que los bancos públicos ofrezcan menores tasas de interés a la hora de ofrecer préstamos (tasa activa) que los bancos privados, mientras que se espera lo contrario con la tasa de los depósitos (tasa pasiva).

La tasa de interés activa, la establecida para otorgar préstamos, se supone inferior en los bancos públicos dada la tendencia de este tipo de entidades a proveer financiamiento a sectores que no tienen la capacidad de pagar tasas elevadas o que directamente no tienen acceso al crédito. El banco público aparece como una figura reactivadora de sectores o regiones que no lograrían financiarse si solo contarían con la presencia de los bancos privados.

**Gráficos XIII & XIV: Tasa Activa & Pasiva según Bancos Privados y Públicos
(2009-2019)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

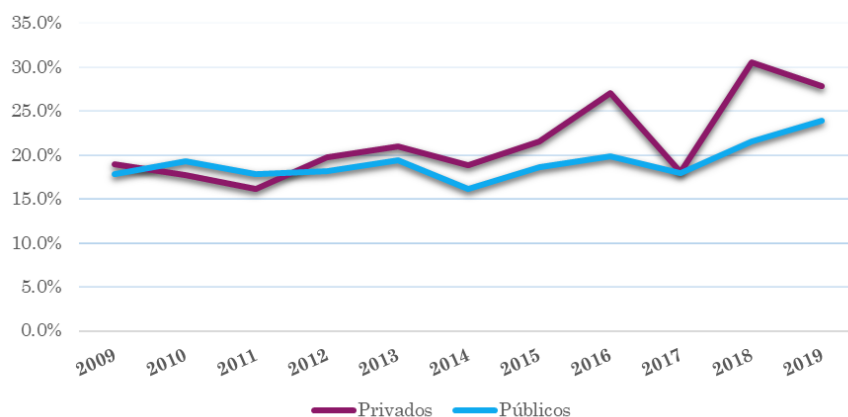
Durante el período analizado, la teoría se comprueba con los datos empíricos ya que de 2009 a 2019, la tasa activa de los bancos públicos fue siempre inferior a la de los privados. En promedio, la brecha entre las tasas fue del 5,3%, lo que representa una diferencia significativa. Por lo tanto, los públicos parecen ofrecer tasas más accesibles que los bancos privados, jugando un rol vital en el desarrollo de la economía. La banca privada pareciera tener un menor interés por incluir a sectores excluidos, priorizando mayores tasas de interés para conseguir mayores ingresos.

A diferencia con lo planteado respecto a las tasas de interés activas, las pasivas se comportan en forma relativamente similar entre bancos públicos y privados. En el período analizado, las tasas pasivas de los bancos privados superan a aquella ofrecida por los bancos públicos, excepto por los años 2018 y 2019, en los cuales la tendencia se revierte fuertemente. Para evitar el sesgo que pueden generar los datos de estos 2 últimos años en el promedio, se calculó la mediana y la brecha en la que la banca privada supera a la pública fue del 1,0%. De esta manera, existe evidencia para suponer que los bancos privados ofrecen una mayor tasa de interés para que sus clientes coloquen dinero en cajas de ahorro y/o plazos fijos dado que buscan atraer una mayor cantidad de activos (el pasivo de los bancos).

4.5 Indicadores de Liquidez

Como cualquier compañía, los bancos requieren tener cierto nivel de liquidez para poder afrontar distintas necesidades que surjan de manera imprevista. En este caso, se calculó el ratio entre los activos más líquidos (disponibilidades) como proporción del total de los activos.

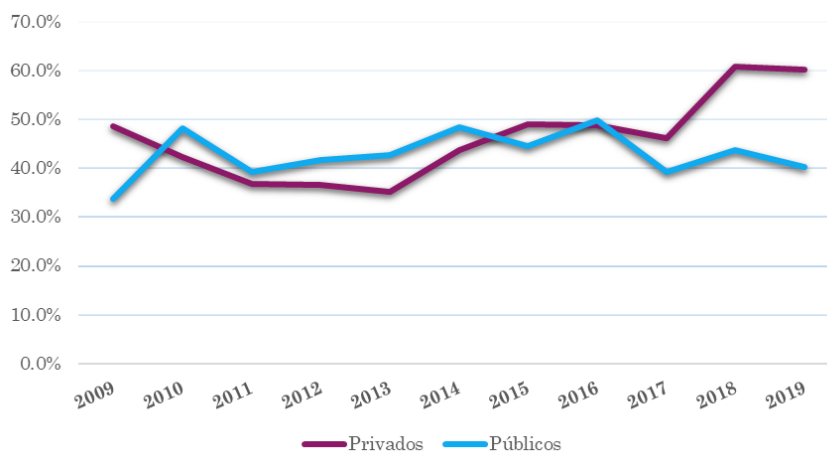
Gráfico XV: Activos Líquidos / Total Activos según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Como se puede apreciar en el gráfico, desde 2012 en adelante, los bancos privados gozaron de una mayor liquidez respecto a los bancos públicos. En promedio, de 2009 a 2019, el ratio de la banca privada fue del 21,6%, mientras que para la banca pública en el mismo periodo fue del 19,1%.

Gráfico XVI: Activos Líquidos / Depósitos según Bancos Privados y Públicos (2009-2019)*



* Activos Líquidos incluyen LEBAC, NOBAC & LELIQ.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

Otra forma de estudiar la liquidez de un banco es a través del cociente entre los activos líquidos y los depósitos. En pocas palabras, refleja qué tan preparado está una entidad bancaria para responder ante la eventualidad que los depositantes exijan el retiro de sus depósitos. Cuanto mayor es este ratio, mejor posicionada está. Durante el periodo analizado, los bancos privados en promedio gozaron de una liquidez del 46,2%, y los bancos públicos gozaron de una liquidez del 42,9%. Estos niveles de liquidez los protege a ambos grupos de cualquier cambio inesperado en el comportamiento de los depositantes.

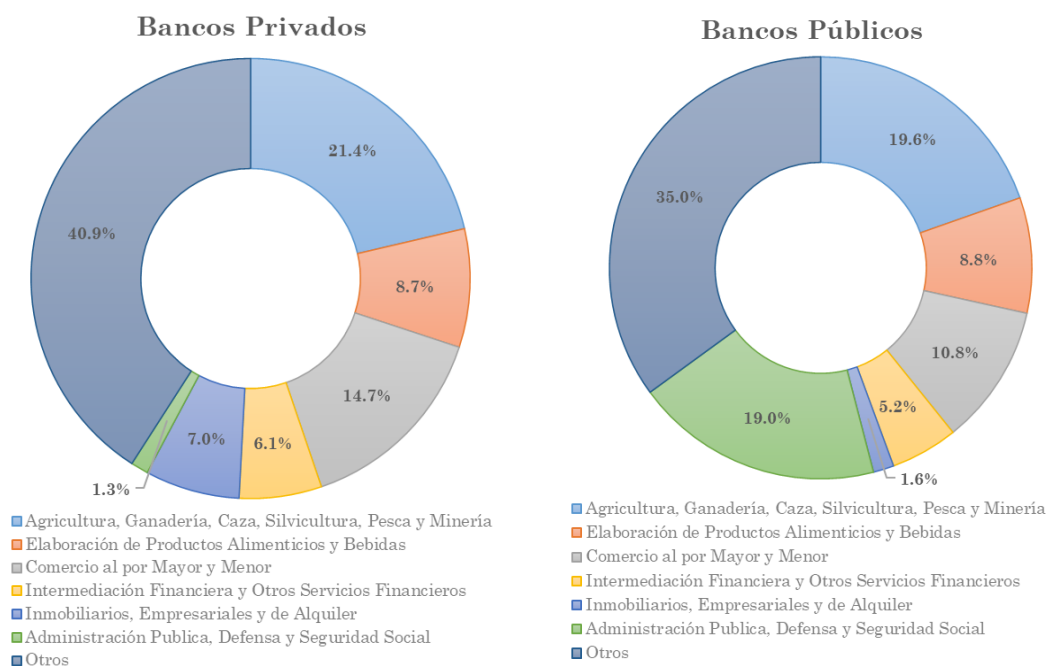
4.6 Cartera de Créditos por Sectores Económicos

En adición a los indicadores recién estudiados, se analiza la cartera de créditos que otorgan ambos tipos de entidades. Como primer hallazgo, tanto la banca pública como privada tienen a las personas físicas en relación de dependencia laboral como principal destino de sus créditos. En el caso de la primera, la proporción alcanza el 33,4% (corresponde al promedio de préstamos al 31 de diciembre de cada año del período 2009-2019), y para el segundo alcanza un 37,8% del total de créditos otorgados.

En cuanto a sectores económicos, sin considerar los créditos destinados a personas físicas, ambos tipos de entidades destinan la mayor parte de sus créditos al sector de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura, Pesca y Minería (21,4% del total en bancos privados y 19,6% del total en bancos públicos, en promedio). La Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas tiene relativamente la misma preponderancia para ambos tipos de entidad, dado que el sector recibió, en promedio, un 8,7% del total de préstamos de los bancos privados y un 8,8% de los públicos.

En cuanto a las diferencias, la más notable y esperable es la preponderancia que tienen los préstamos a la Administración pública, defensa y seguridad social para los bancos públicos (un 19% del total, en promedio), mientras que para los privados este sector representa solamente un 1,3% del total, en promedio. Otra actividad en la que se destaca una diferencia es en el Comercio al por Mayor y Menor, en la cual, a pesar de que ambos otorgan una importante proporción dentro del total de préstamos, en los bancos privados representa un 14,7% y en los públicos un 10,8%, en promedio. En lo que refiere a los Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler, se destacan los bancos privados ya que otorgaron en promedio un 7,0% del total de préstamos, y los bancos públicos lo hicieron simplemente en un 1,6% del total, en promedio.

Gráfico XVII: Préstamos por Actividad según Bancos Privados y Públicos
(Promedio 2009-2019) *



* No incluyen préstamos a Personas Físicas en Relación de Dependencia Laboral.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

5. Consideraciones Finales

A lo largo del presente trabajo, se analizó el comportamiento de los bancos públicos y privados durante el período 2009-2019 en base a distintos indicadores (de patrimonio y activos, de rentabilidad, de eficiencia y de liquidez) así como su cartera de préstamos.

Entre los principales hallazgos, se pudo encontrar que los bancos públicos, durante el periodo analizado (2009-2019), en relación a los bancos privados, tuvieron:

- Menor apalancamiento con capital propio.
- Mayor eficiencia bancaria.
- Menor rentabilidad sobre los activos.
- Menores tasas activas.
- Menores tasas pasivas.
- Menor liquidez.

Por otro lado, los bancos públicos y los privados tuvieron un comportamiento similar en cuanto a los siguientes aspectos:

- Irregularidad de cartera.
- Rentabilidad sobre el patrimonio.

Uno de los resultados más significativos de este análisis es que los bancos públicos no solo fueron más eficientes que los privados durante una mayor cantidad de años del periodo analizado, sino que lo hicieron ofreciendo menores tasas de interés activas. La eficiencia bancaria se esperaba que fuera superior en los bancos privados, y los bancos públicos comprobaron que verdaderamente le dan una mayor posibilidad de financiarse a aquellos sectores económicos que no tienen la capacidad de tomar un préstamo con las tasas de interés que ofrecen los bancos privados. Así, los bancos públicos parecieran cumplir el rol de ampliar el acceso a sectores marginalizados por los bancos privados en materia de créditos.

Se considera relevante remarcar que en el trabajo realizado por (Bugallo Salomón, 2013, pág. 8) se destaca que "...los bancos públicos localizados en los países en desarrollo tienden a caracterizarse por una menor rentabilidad, mayores costes fijos, y mayor número de préstamos fallidos que en los bancos privados."

A partir de las conclusiones expresadas por este autor, en el análisis realizado en este trabajo, los bancos públicos ciertamente gozaron de una menor rentabilidad sobre sus activos que los bancos privados, pero si consideramos la irregularidad de la cartera como sinónimo de préstamos fallidos, los bancos públicos tuvieron un comportamiento similar a los privados.

La menor liquidez de los bancos públicos se asocia con el respaldo que les otorga el Estado, y que, ante necesidades de liquidez, el ente gubernamental que administra dicho banco responda, por lo que no requieren tener un nivel elevado de liquidez en forma continua.

El ratio de apalancamiento, aunque saludable (mayor al 3% exigido) para ambos, es notablemente superior en los bancos privados. Es decir, los bancos públicos tienen una mayor proporción de activos financiados con pasivos, lo cual es coherente, teniendo en cuenta la suposición previa de que este último tipo de entidades puede permitirse una operatoria más riesgosa al estar respaldada por el Estado.

Para finalizar, los resultados obtenidos a lo largo de este trabajo permiten comprobar que los bancos públicos revirtieron muchas de las falencias que los caracterizó históricamente, ya que su cartera irregular no ha sido elevada y ha sido incluso similar a la de los bancos privados, y su performance en términos de eficiencia bancaria fue superior a la de los privados en 7 de los 11 años estudiados. Sin mencionar el hecho de que la banca pública obtuvo dichos resultados ofreciendo menores tasas de interés activas que la banca privada.

Por su parte, los bancos privados, aunque tuvieron una menor eficiencia bancaria durante gran parte del periodo, si mantuvieron las expectativas en cuanto a la rentabilidad sobre sus activos. Además, demuestran un comportamiento relativamente más saludable y prudente a lo que los suele caracterizar, dado que cuentan con mayores niveles de liquidez y apalancamiento con capital propio. Esto les permite estar más preparados en términos financieros ante una eventual crisis o perturbación en el sistema financiero.

Los bancos privados y los públicos en Argentina de 2009 a 2019 tuvieron un comportamiento disímil. Sin embargo, ambos grupos tuvieron una performance sólida desde el punto de vista financiero, a pesar de que fue un periodo caracterizado por inestabilidad macroeconómica y dos visiones políticas muy diferentes. Por los motivos mencionados previamente, es posible determinar que los bancos privados y públicos no son simplemente distintos en cuanto a la propiedad del capital que los compone, sino que se diferencian en términos de composición de patrimonio y activos, rentabilidad, eficiencia, liquidez, e incluso, en cierta medida, la forma en la que asignan los créditos a los distintos sectores de la economía argentina.

6. Referencias Bibliográficas

- Andrews, M. A. (2005).** *State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof*. International Monetary Fund. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0510.pdf>
- Balmer, J. M., & Stotvig, S. (1997).** *Corporate identity and private banking: a review and case study*. International Journal of Bank Marketing. Recuperado el 14 de Junio de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/235253972_Corporate_identity_and_private_banking_A_review_and_case_study_CORPORATE_IDENTITY_CORPORATE_IDENTITY_MANAGEMENT_PRIVATE_BANKING_CORPORATE_IDENTITY_IN_FINANCIAL_SERVICES_INTERNATIONAL_JOURNAL_OF_BANK_M
- Bugallo Salomón, C. J. (2013).** *En defensa de la Banca Pública*. Xirivella. Recuperado el 14 de Junio de 2020, de <http://www.espacio-publico.com/wp-content/uploads/2014/03/909-En%20defensa%20de%20la%20Banca%20P%C3%ABlica.pdf>
- Burdisso, T., D'Amato, L., & Molinari, A. (1998).** *Privatización de bancos en Argentina: ¿El camino hacia una banca más eficiente?* Banco Central de la República Argentina. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Investigaciones/trabajo4.pdf>
- De Andrés, Á. (2019).** *Finect*. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de https://www.finect.com/usuario/apandres/articulos/roe_formula_e_interpretacion
- Heredia García, F. (2015).** *La Banca Pública en España: Diagnóstico y Propuesta de Actuación*. Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). Recuperado el 14 de Junio de 2020, de http://omal.info/IMG/pdf/2015_informe_omal_no_16.pdf
- Hernández Zubarrieta, J., González, E., & Ramiro, P. (2012).** Banca Pública. En A. Montero Soler, J. Hernández Zubarrieta, E. González, & P. Ramiro (Edits.), *Diccionario Crítico de Empresas Transnacionales. Claves para enfrentar el Poder de las Grandes Corporaciones* (pág. 47). Icaria.
- Kampel, D., & Rojze, A. (2004).** *Algunas Reflexiones sobre el Rol de la Banca Pública*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID - AR). Recuperado el 14 de Junio de 2020, de http://www.iade.org.ar/system/files/dt2_unlocked.pdf
- Levy-Yeyati, E., Micco, A., & Panizza, U. (2004).** *State-Owned Banks. Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?* Inter-American Development Bank. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629384
- Pariente, R. (2016).** *¿Qué es el ratio de apalancamiento y cómo se calcula?* Recuperado el 14 de Junio de 2020, de BBVA: <https://www.bbva.com/es/ratio-apalancamiento-bancario-la-calidad-tan-importante-la-cantidad/>
- Public Banking Institute. (2020).** *Public Banking Institute*. Recuperado el 14 de Junio de 2020, de <https://www.publicbankinginstitute.org/faq/>
- Serans, J. M. (2011).** *Análisis de eficiencia del sector bancario argentino*. Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.
- Villar, L., Briozzo, A., Pesce, G., & Fernández, A. (2016).** El Rol de la Banca Pública en el Financiamiento a Pymes. Estudio Comparativo para la Argentina y Brasil. *Revista de Desarrollo y Sociedad - Universidad Nacional del Sur*, 205-241. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/bitstream/123456789/4227/3/El%20rol%20de%20la%20banca%20p%C3%ABlica%20en%20el%20financiamiento.pdf>
- World Bank. (2020).** *World Bank - Romania*. Recuperado el 14 de Junio de 2020, de The History of Banks: <https://www.worldbank.org.ro/about-banks-history>