

©Center for the Economic Analysis of Law, 2001, todos los derechos reservados.

\* Las opiniones e interpretaciones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente representan las opiniones y políticas de la fundación CEAL (Center for the Economic Analysis of Law), o del Banco Interamericano de Desarrollo, sus directores ejecutivos o los países que ellos representan.

Nuria de la Peña es Investigadora Asociada y Directora de Operaciones Legales en CEAL; Heywood W. Fleisig es Director de Investigaciones en CEAL.

El trabajo se preparó para ser presentado en el Taller Regional "Desarrollando la Economía Rural de Puebla a Panamá" del Banco Interamericano de Desarrollo (Guatemala, 5-7 de marzo, 2001).

Los autores agradecen a Juan Carlos Martínez, por su ayuda y consejos en este estudio. Asimismo, los autores agradecen a los Asociados de Investigaciones de CEAL y a los jefes de proyectos, quienes en los estudios de las investigaciones antecedentes a este informe han contribuido ampliamente en el entendimiento de los problemas. Finalmente, los autores quisieran retribuir por su colaboración a las muchas personas entrevistadas, quienes brindaron su tiempo generosamente para explicar sus perspectivas sobre estos problemas. Cualquier error, sin embargo, queda enteramente bajo la responsabilidad de los autores.

## Indice

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>I</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>II. LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LOS BIENES MUEBLES COMO GARANTÍA.....</b>	<b>2</b>
A. LA IMPORTANCIA PRÁCTICA Y EL VALOR ECONÓMICO DEL BIEN EN GARANTÍA.....	3
1. <i>Préstamos sin garantía real</i> .....	3
2. <i>Préstamos con garantía real</i> .....	3
B. LAS RAÍCES ECONÓMICAS DE LA IMPORTANCIA DE LA GARANTÍA.....	6
1. <i>El racionamiento del crédito y la información asimétrica</i> .....	6
2. <i>De qué manera el préstamo con garantía atiende las limitaciones del préstamo sin garantía</i> . 7	7
<b>III. LA GANANCIA DE REFORMAR EL MARCO LEGAL PARA LAS GARANTÍAS REALES.....</b>	<b>9</b>
A. ASUNTOS CUALITATIVOS.....	9
1. <i>La eficiencia en la asignación de capital</i> .....	9
2. <i>La eficiencia en la asignación de los ahorros</i> .....	10
B. BENEFICIO ECONÓMICO: CUANTITATIVO.....	11
1. <i>Tasas de interés más bajas</i> .....	11
2. <i>Mayores volúmenes de crédito</i> .....	18
C. EQUIDAD, POBREZA Y ACCESO A CRÉDITO.....	18
<b>IV. LOS PROBLEMAS EN EL MARCO LEGAL PARA GARANTIZAR CRÉDITOS.....</b>	<b>19</b>
A. LOS PROBLEMAS EN LA CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS REALES.....	19
1. <i>Restricciones a los bienes que pueden garantizar créditos</i> .....	20
2. <i>Limitaciones para los bienes depositados en almacenes generales de depósito</i> .....	21
3. <i>Definición restrictiva de los derechos reales de garantías</i> .....	22
4. <i>Restricciones para tomar en garantía bienes futuros</i> .....	23
5. <i>Restricciones en el uso de créditos y cuentas por cobrar como garantía</i> .....	23
6. <i>Restricciones en el uso de bienes inmuebles como garantía</i> .....	27
7. <i>Altos costos afectan la constitución de garantías</i> .....	27
B. LOS PROBLEMAS EN LA PRELACIÓN Y LA PUBLICIDAD DE GARANTÍAS REALES.....	28
1. <i>Los problemas en las normas que regulan el rango de prioridad de acreedores</i> .....	28
2. <i>Los problemas en el sistema de publicidad de garantías -- los registros</i> .....	29
C. LOS PROBLEMAS EN EJECUTAR CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL.....	32
1. <i>Los altos costos</i> .....	33
2. <i>Los prestamistas públicos</i> .....	34
3. <i>Los bienes inmuebles</i> .....	34
<b>V. CÓMO ESTOS PROBLEMAS LEGALES RESTRINGEN EL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO</b>	<b>35</b>
A. EL IMPACTO GENERAL SOBRE LOS CRÉDITOS.....	35
1. <i>El alto costo</i> .....	35
2. <i>Su complejidad</i> .....	35
3. <i>Su lentitud</i> .....	35
4. <i>La incertidumbre</i> .....	36
B. LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS BANCARIOS Y NO BANCARIOS.....	36
1. <i>Bancos</i> .....	36
2. <i>Tierras rurales como garantía</i> .....	37
3. <i>Distribuidores de insumos agrícolas</i> .....	37
4. <i>Distribuidores de equipamiento y maquinaria</i> .....	39
5. <i>Financiamiento de inventarios</i> .....	39
6. <i>Financiamiento de carteras de créditos y cuentas por cobrar</i> .....	39
7. <i>Los agricultores</i> .....	40
C. EMPRESAS EXPORTADORAS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS.....	40
<b>VI. LAS LECCIONES DE LAS REFORMAS ANTERIORES.....</b>	<b>42</b>
1. <i>Algunos Bienes Muebles</i> .....	42
2. <i>Sólo los Registros</i> .....	43
3. <i>Sólo la Ejecución</i> .....	43

4.	<i>Leyes de garantía con un campo de aplicación limitado.....</i>	44
5.	<i>Procedimientos criminales.....</i>	45
6.	<i>Sin garantías reales.....</i>	46
<b>VII.</b>	<b>LAS MEJORES PRÁCTICAS DE REFORMA.....</b>	<b>47</b>
A.	CONSTITUCIÓN.....	47
B.	PRELACIÓN Y PUBLICIDAD.....	48
1.	<i>Sistema uniforme y simple para graduar la prelación de acreedores.....</i>	48
2.	<i>Un sistema moderno para la publicidad de las garantías.....</i>	48
C.	EJECUCIÓN.....	50
1.	<i>Toma de posesión de los bienes.....</i>	50
2.	<i>La venta de los bienes.....</i>	51
<b>VIII.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>52</b>

## **Resumen ejecutivo**

## Resumen ejecutivo

En América Latina las barreras legales juegan un papel clave en limitar el acceso a crédito. Estas restricciones afectan todos los sectores, pero tienen un efecto particularmente restrictivo en la economía rural. Estos problemas legales limitan el acceso a crédito porque directamente obstaculizan eslabones económicos importantes de la cadena de crédito.

### *La falta de garantías limita el acceso a crédito*

#### **Los prestamistas latinoamericanos quieren bienes en garantía**

Los prestamistas privados en América Latina, como los prestamistas privados en otras partes, prestarán más, por períodos más largos de tiempo, y a tasas de interés más bajas, cuando los prestatarios ofrezcan un bien en garantía. El bien en garantía atiende singularmente los problemas básicos de todo préstamo: a saber, los problemas de riesgo moral, información asimétrica y selección adversa.

#### **Los prestatarios no pueden ofrecer bienes en garantía**

Sin embargo, existen problemas en el marco legal de los países latinoamericanos que previenen a los prestatarios ofrecer como garantía la mayoría de sus bienes. El marco legal por lo común sólo permite que los prestatarios ofrezcan efectivamente en garantía bienes inmuebles, automóviles, y algunas mercancías depositadas en almacenes. Les limita, sin embargo, ofrecer en garantía todo otro bien mueble. Tales bienes corresponden a la mayor parte del capital productivo latinoamericano, y a la mayor parte de la inversión. Por consiguiente, estos bienes incluyen la mayoría de los bienes que los productores y los comerciantes pueden ofrecer como garantía y que quieren comprar a crédito o financiar a través de prestamistas.

### *Las consecuencias para el mercado de préstamos: los productores agropecuarios latinoamericanos tienen un acceso a crédito limitado*

Cuando la ley presenta problemas que limitan o llanamente prohíben que los prestatarios puedan ofrecer bienes en garantía, los prestamistas ofrecen a estas personas créditos por tasas de interés y términos que no son mejores a los que ofrecen a personas que no tienen bienes en garantía: esto es, préstamos a tasas de interés altas, por montos pequeños y por plazos de pago cortos. Algunos prestatarios latinoamericanos parecerían poder obtener mejores términos de créditos cuando ofrecen bienes muebles en garantía. En un examen más cercano, sin embargo, resulta claro que estos prestamistas en realidad dependen y recaen en los bienes inmuebles del prestatario o en los de su fiador.

### *Consecuencias para la inversión y el crecimiento*

Debido a que los productores agropecuarios y los comerciantes no pueden usar bienes en garantía para atender las preocupaciones de los prestamistas; los mercados financieros en América Latina fallan en hacer el trabajo que deberían hacer: ayudar en la transferencia de fondos: de los ahorristas con oportunidades de inversiones pobres, a los inversores con oportunidades de inversiones lucrativas.

Este problema general se traduce en una limitación muy específica: precisamente esos productores agropecuarios y comerciantes que piensan que pueden rentablemente comprar más equipo, insumos o inventario para extender su negocio, no pueden comprar estos bienes a crédito, o conseguir que los financie un banco, o gravarlos como garantía de un préstamo, a menos que también tengan bienes inmuebles. Este equipo, insumos, e inventarios son enormemente importantes para los productores en la economía rural y los operadores de negocios pequeños: explica del 75% al 90% de sus necesidades de inversión. A diferencia de sus competidores en, por ejemplo, los Estados Unidos o Canadá, los productores y los comerciantes latinoamericanos no pueden comprar estos bienes a crédito,

conseguir un crédito del banco para financiar su compra, o usar sus tenencias en estos bienes en garantía para refinanciar sus necesidades de capital de trabajo.

Como resultado de su limitación en poder emplear bienes en garantía de préstamos, y como consecuencia de la falta de acceso a crédito, los productores latinoamericanos deben recaer en los medios, considerablemente más lentos, de financiamiento y ahorros internos para obtener el equipamiento que necesitan a efectos de expandir su producción.

### ***Consecuencias para la pobreza y las oportunidades económicas***

Todos los latinoamericanos sufren porque no pueden gravar sus bienes muebles como garantía para préstamos. Los bancos de mayor envergadura pierden negocios rentables en el financiamiento de maquinaria y cuentas por cobrar; los distribuidores y vendedores de mayor envergadura pagan costos de financiamiento más altos. Estos ven restringidas sus ventas a plazos cuando estas podrían ser sumamente rentables bajo otro régimen legal. Sin embargo, el impacto relativo en los productores agrícolas pequeños y las personas pobres es aún mayor. Las personas y empresas más ricas puede obviar parte - pero sólo parte - de este problema, mediante el empleo de sus bienes inmuebles como garantía o como respaldo de una garantía personal.

Los productores agrícolas pequeños y las personas pobres no pueden obviar este problema - todo lo que tienen son bienes muebles o parcelas pequeñas de tierra, y éstos no tienen valor económico como garantía de préstamos.

### ***Una solución legal a un problema legal***

Los países latinoamericanos han reconocido la seriedad de las consecuencias de la falta endémica de acceso a crédito. Muchos de ellos han tratado de establecer soluciones económicas a este problema: garantías del gobierno, líneas de crédito dirigidas, subsidios. Estas soluciones fallaron porque no pueden resolver los problemas creados por el marco legal que previenen el uso de bienes en garantía. Los bancos públicos y los fondos de garantía no pueden recuperar sus créditos mejor que los prestamistas privados: la diferencia está en que los prestamistas privados, sabiendo esto, no realizan tales préstamos en primer lugar. La solución sostenible a este problema yace en reformar el marco legal, de manera tal que los bienes muebles tengan valor económico como garantía, dando a los prestatarios la habilidad de ofrecer las garantías que los prestamistas privados quieren.

### ***Una solución legal comprehensiva para un problema legal agudo***

Al observar el éxito del financiamiento de automóviles, bienes raíces, y certificados de depósito en América Latina, algunos observadores se convencen en un sentido falso de que existe progreso en el acceso a crédito. Ellos probablemente tengan la esperanza de que estos comienzos se desarrollarán hacia un uso más amplio de estas figuras de garantía. Esta creencia, desgraciadamente, demostrará ser infundada. El financiamiento de automóviles funciona en América Latina debido a las características de los automóviles - se utilizan en vías públicas y tienen un sistema de registro de su título de propiedad. Sin embargo, tales características no pueden extenderse a muchos otros bienes muebles, que no cuentan con un sistema de registro de un título de propiedad y que, típicamente, se emplean dentro de una propiedad privada. La prenda de un certificado de depósito funciona porque los mecanismos de constitución y ejecución son simples mientras los bienes se encuentran bajo la posesión legal o aparente del almacén -- estas ventajas no pueden extenderse al gran volumen de capital que debe encontrarse en las manos del prestatario para ser usado productivamente. Finalmente, los bienes inmuebles con alto valor pueden servir como garantía en un sistema de registro y ejecución engorroso y caro, porque tienen un alto valor con relación a los costos de registro y ejecución, mientras que no es así para las parcelas pequeñas de tierra.

Estas "islas" de mejoras prueban que los principios que sustentan los créditos con garantía real deberían funcionar bien en América Latina. Sin embargo, son figuras de garantía que no se expandirán.

Un amplio crédito con garantía requiere una reforma legal comprehensiva el marco de garantías reales.



