

MEXICO: IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS DE GARANTIAS PARA FINANCIAR BIENES MUEBLES EN EL SECTOR AGROPECUARIO(*)

Nuria de la Peña

(*) Este informe se fundamenta en las entrevistas mantenidas en México durante marzo de 1995.

Resumen ejecutivo

- i. En México, salvo escasas excepciones, los prestamistas privados no conceden préstamos de fondos privados garantizados con garantía real sobre bienes muebles, tales como maquinaria, productos agrícolas, ganado, o inventario de mercaderías. Los prestamistas privados conceden estos préstamos solamente si el prestatario o su garante es dueño de bienes inmuebles, o si otorga al acreedor la posesión de productos agropecuarios depositados.
- ii. Esta negativa a otorgar préstamos garantizados por bienes muebles en posesión del deudor, proviene de restricciones para constituir garantías reales mobiliarias; de los procedimientos legales lentos y costosos para el secuestro y venta de bienes en garantía; y de registros públicos inadecuados para el registro de garantías.
- iii. Estos problemas dificultan el empleo de bienes muebles como garantía de préstamos de tres maneras. Primero, las limitaciones legales determinan en algunos casos, que ciertos bienes muebles no pueden legalmente emplearse como garantía y que, en otros casos, algunos prestamistas y prestatarios importantes se les prohíba financiar la compra-venta de bienes muebles. Segundo, los lentos procedimientos para la ejecución de bienes objeto de una garantía real, significa que algunos bienes muebles, como la maquinaria, pierdan gran parte de su valor económico durante el proceso de ejecución. Finalmente los procedimientos de ejecución costosos determinan qué bienes muebles relativamente baratos no puedan cubrir los costos de ejecución.
- iv. Por consiguiente, los prestamistas privados requieren que el prestatario o su garante sea propietario de bienes inmuebles y los ofrezca en garantía: los bienes inmuebles mantienen su valor durante el proceso de ejecución y, generalmente, tienen un alto valor en relación a su costo de ejecución. Alternativamente, los prestamistas privados requieren tener la posesión de bienes muebles en garantía, para poder proceder a su venta inmediatamente en caso de falta de pago. Es el caso común del grano depositado en una almacenadora.

v. La predisposición de los prestamistas en buscar el resguardo de los bienes inmuebles como garantía restringe el acceso al crédito especialmente al productor pequeño y mediano. Este productor, generalmente, no es dueño de bienes inmuebles, o no tiene inmuebles embargables, o si es dueño un bien inmueble, no tiene su título de propiedad en orden.

vi. La predisposición de los prestamistas en buscar el resguardo de bienes muebles bajo su control también limita el acceso al crédito de los más pequeños. Ellos, generalmente, antes de la cosecha, no tienen productos para entregar al acreedor; o producen bienes muy perecederos para dar en depósito, como hortalizas.

vii. Este problema en la exigencia de garantías penetra muchos segmentos de la cadena de crédito. Limita el acceso al crédito en México no sólo a prestatarios, sino también a prestamistas no financieros. Estos prestamistas pueden constituir una importante fuente de crédito en sus ventas a crédito a los productores o en la habilitación de productores. Sin embargo, las exigencias de garantías, principalmente inmuebles, penaliza a estos intermediarios en su propia obtención de crédito y por ende en su capacidad de otorgar crédito: Los distribuidores que no tienen bienes inmuebles no pueden obtener crédito contra su inventario y sus cuentas por cobrar. Las empresas agropecuarias y comercializadoras que tienen sus bienes inmuebles hipotecados no pueden obtener crédito contra su cosecha en pie o contra su futura producción. Los fabricantes de productos alimenticios que trabajan desde locales alquilados no pueden obtener crédito contra la garantía de su inventario rotativo de productos.

viii. Mientras que en México esta exigencia por los bienes inmuebles se toma por sentado, en otros países que poseen una legislación moderna para financiar bienes muebles, como en los Estados Unidos, el crédito garantizado por garantía real contra bienes muebles solamente, constituye entre el 62 y el 64 por ciento del crédito del país. Esto es a través de todas las fuentes de crédito, bancarias y no bancarias. Se ha notado que en este país los bancos comerciales garantizan tantos préstamos con bienes muebles como lo hacen con bienes inmuebles. Asimismo, estudios económicos en países que presentan problemas legales para financiar bienes muebles similares a México, indican que estos problemas legales que limitan el acceso al crédito representan entre el 5 y el 10 por ciento del Producto Bruto Interno de esos países.(1)

(1) Véase *"How Legal Restrictions on Collateral Limit Acces to Credit in Bolivia"* Banco Mundial, 13873-BO, cuadro 1, 3, pág. 57.

ix. Por consiguiente, podría deducirse que existe un importante potencial de aumento del acceso al crédito en el sector agropecuario en México, si México estableciera un sistema de garantías reales mobiliarias menos riesgoso para garantizar préstamos con bienes muebles. Este aumento en el acceso al crédito se traduciría en un aumento de la inversión y de la producción agropecuaria, y por ende, en un aumento del crecimiento económico del país.

x. Acciones que se han tomado. El gobierno ha establecido fondos de desarrollo y garantías comerciales del gobierno para complementar las dificultades de garantías del sector. Así, al presente, la mayor parte del crédito al sector agropecuario garantizado contra bienes muebles solamente es aquel que proviene de estas fuentes públicas. La disminución de la participación del gobierno en estos préstamos y garantías podría complementarse con el mejoramiento del sistema legal de garantías reales mobiliarias para no constreñir el crédito al sector.

xi. Acciones que se proponen. El informe propone promover el establecimiento de un sistema de garantías reales mobiliarias eficiente que permita al sector agropecuario: (i) amplia libertad de contratar, para todos los prestamistas y prestatarios, garantías reales contra toda clase de bienes muebles (como bienes rotativos, bienes futuros, utilidades, instalaciones fijas, accesorios a la tierra, y derechos intangibles); (ii) público conocimiento de todos los gravámenes contra bienes muebles y un eficiente sistema de registro que establezca el rango de prioridad de garantías reales; y (iii) procedimientos de ejecución para bienes muebles más rápidos que su tiempo de depreciación.

xii. Para alcanzar estos objetivos se propone:

a. *Un diagnóstico del problema de garantías en el sector agropecuario.* Este estudio de diagnóstico debería (i) identificar específicamente las fuentes de crédito del sector agropecuario, y los problemas en las leyes de garantías reales mobiliarias vigentes que impiden su desarrollo; y (ii) identificar las posibles alternativas de solución para permitir que tales instituciones puedan extender crédito a este sector. El trabajo de diagnóstico debe asegurar que cualquier propuesta de cambios legales hagan posible que estas instituciones puedan extender crédito a este sector. Este trabajo debe coordinarse con cualquier otro proyecto de reforma de las leyes de garantías reales, como el que está siendo conducido por el Banco Mundial. Este trabajo debería buscar el consenso de los grupos de interés en el sector agropecuario, por ejemplo, invitándolos a ofrecer sus comentarios y discutiendo los problemas en un seminario.

b. *Términos de referencia.* Seguido al trabajo de diagnóstico se propone el diseño de un esquema de contenido de nuevas normas o modificaciones a las normas vigentes.

c. *Anteproyecto de normas legales.* Ya sea por necesidad de modificar normas vigentes o por necesidad de establecer nuevas normas, el mejoramiento del problema de garantías precisará del diseño de un anteproyecto de ley para ser considerado por el Congreso.

d. *Mejoramiento de los registros.* De acuerdo a las normas que se hayan adoptado, deberá establecerse un sistema de registro de garantías reales mobiliarias.

xiii. Se estima que estas acciones pueden llevarse a cabo dentro de un período de un año a año y medio.

Introducción

1. Este informe explica los problemas legales de garantías que dificultan el financiamiento de bienes muebles en el sector agropecuario. El primer capítulo resume cuáles son los problemas de garantías identificados y cómo estos problemas limitan el acceso al crédito. El segundo capítulo describe someramente estos problemas, que incluyen problemas en las leyes de garantías reales y problemas en las instituciones involucradas en el financiamiento mobiliario.

2. El tercer capítulo describe cómo los problemas de garantías limitan el acceso al crédito, y el otorgamiento de crédito, a los diferentes grupos entrevistados. Estos grupos incluyen agricultores y ganaderos; vendedores de implementos agrícolas; distribuidores de alimentos balanceados, de agroquímicos, de maquinaria agrícola y de maquinaria para la construcción; representantes de fabricantes de agroquímicos y de maquinaria agrícola; bancos privados, almacenadoras, fábricas de alimentos y empresas comercializadoras de productos agrícolas.

3. El cuarto capítulo describe las acciones que el gobierno ha tomado hasta el momento ante esta problemática. Finalmente el capítulo quinto elabora, en forma preliminar, cuáles serían los objetivos a alcanzar para establecer un sistema eficiente de garantías reales mobiliarias, y describe posibles acciones a seguir para alcanzar esos objetivos.

I. Los problemas para garantizar préstamos con bienes muebles en México y sus consecuencias en el acceso a crédito (2)

(2) Este capítulo resume las consideraciones del trabajo de Heywood Fleisig. *"Limits to Lending for Movable Property in Latin American Countries; Possible Implications for México, Remarks prepared for presentation at the Conference on Commercial Relations: Secured Transactions and Registry Systems"* Hermosillo, Sonora (México), Marzo 1995.

4. En México existen dos clases de bienes que pueden garantizar un préstamo: Los bienes inmuebles, por ejemplo, un terreno; y los bienes(3) muebles, como la maquinaria, el ganado, o la cosecha. Asimismo, existen, respectivamente, diferentes grupos de normas para emplear estos bienes como garantía. La investigación descrita aquí se refiere solamente a los bienes muebles, y a las normas jurídicas que permitirían emplear los bienes muebles del sector agropecuario para garantizar préstamos.

(3) A efectos de este informe, el término "bienes" se refiere tanto a bienes tangibles como a intangibles (derechos), y el término "cosas" denota solamente bienes tangibles

5. Los bienes muebles, a diferencia de los bienes inmuebles, constituyen una importante parte del capital en una empresa. Por ejemplo, en los Estados Unidos los bienes muebles constituyen la tercera parte del capital del país y la mitad de la inversión. Cómo se puede financiar la compra de bienes muebles, y cómo pueden emplearse como garantía para obtener un crédito, resulta indispensable para el crecimiento de una empresa.(4)

(4) *Idem* nota de pie de página No. 3, pág. 2.

6. El sistema jurídico de México reconoce esta importancia. Así, establece varios contratos para garantizar préstamos con bienes muebles. Entre los principales contratos se distinguen la prenda,(5) la hipoteca(6), la hipoteca industrial,(7) el fideicomiso financiero,(8) la venta con cláusula rescisoria,(9) la venta con reserva de dominio,(10) el crédito de habilitación avío y el crédito refaccionario,(11) el factoraje financiero,(12) y el crédito al consumo sobre bienes de consumo duradero.(13) Generalmente, estos contratos permiten que bienes muebles se graven para garantizar la financiación de su propia compra-venta, o para garantizar alguna otra obligación.

(5) Existen dos clases de prendas, la prenda civil establecida en el artículo 2856 del Código Civil para el Distrito Federal (en adelante "Mex CCD.F.") y la prenda comercial bajo la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (en adelante "LGTOC"). Las normas de la LGTOC de 1932 sobre la prenda mercantil (arts. 334-345) reemplazan a las del Código de Comercio de 1889 (en adelante "MexCCom") sobre prenda en cuanto sean incongruentes con las normas de la LGTOC (arts. 605 y conc.).

(6) A diferencia de en otros países de Derecho Civil, la hipoteca, definida en México en el Art. 2893 del Código Civil, se refiere a "bienes" por cuanto podría comprender tanto bienes inmuebles como muebles. Sin embargo, esta posibilidad técnica de utilizar la hipoteca sobre bienes muebles en inventario no se ha llevado a la práctica, probablemente debido a que sus resultados son parecidos a las de una prenda civil.

(7) Definida en LIC, art. 67 y LGICOA, art. 124.

(8) En contraste con el uso más flexible del fideicomiso en las legislaciones del *Common Law*, la versión mexicana permite sólo a instituciones bancarias y crediticias autorizadas, operar como fiduciarios (LGTOC art. 350). Por ejemplo, bajo el fideicomiso financiero un banco mexicano (fiduciario) podría adquirir la propiedad de bienes del deudor (fideicomitente). El banco conservaría los bienes en garantía de la obligación del deudor con su acreedor (fideicomisario).

(9) Artículo 2310 del Código Civil Mexicano

(10) Artículo 2312 del Código Civil Mexicano.

(11) LGTOC, arts. 321-334. La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (en adelante "LGICOA") y la Ley de Instituciones de Crédito (en adelante "LIC") sólo autorizan a los bancos y a las instituciones de crédito autorizadas a realizar estos contratos de garantía. Se desconocen las razones que impulsaron a establecer esta limitación.

(12) LGICOA, art. 45.

(13) LIC art. 69, 3er párrafo y LGICOA arts. 10, III bis y 26. VIII bis.

7. México también ofrece un sistema de registros públicos para perfeccionar los gravámenes contra bienes muebles y sentar el momento desde el cual el acreedor tendría prioridad contra el bien gravado. Cada estado tiene un registro de propiedad y de comercio a cargo del gobierno estatal.

8. Finalmente, se observan diferentes procedimientos judiciales que permitirían al acreedor secuestrar los bienes gravados en garantía y venderlos para pagar el crédito. Entre los más utilizados está el juicio ejecutivo,(14) y el juicio ejecutivo mercantil.(15)

(14) Regulado en el Código de Procedimientos Civiles.

(15) Artículos 1391 a 1414 del Código de Comercio.

9. A pesar de este rico sistema legal, en México, en general, las personas y empresas del sector agropecuario no pueden obtener crédito del sector privado(16) garantizado por sus bienes muebles. Para obtener crédito deben ofrecer la hipoteca de un bien inmueble, ser dueños de bienes inmuebles, ofrecer el aval de alguien que sea dueño de bienes inmuebles. Los bienes muebles como la cosecha en pie, el ganado, o las cuentas por cobrar, que permanecen con el deudor durante el término del préstamo, en sí mismos, no son aceptados para garantizar un préstamo.

(16) Por "crédito del sector privado" se entiende que excluye todo préstamo de bancos e instituciones públicas, o de prestamistas privados que descuentan o canalizan fondos o garantías del gobierno.

10. Similares restricciones se observan en México cuando una empresa crece y aumenta su capital en inventario de bienes muebles. Dado que el inventario de bienes muebles no es considerado en sí mismo, como una garantía aceptable, aun cuando el valor de ese inventario sobrepase el valor de capital en bienes inmuebles, el crédito refaccionario o de avío se limita a un monto en relación a los bienes inmuebles.

11. Algunos prestamistas, alternativamente, aceptan bienes muebles en garantía si se les da su posesión -no en posesión del deudor- y sólo si son bienes de fácil realización. Pocos prestatarios se encuentran en condiciones de ofrecer tales bienes, pues, principalmente necesitan financiamiento para cosechar.

A. La exigencia por bienes inmuebles parece tener su raíz en el sistema jurídico y no en un problema económico

12. Esta exigencia por garantías de bienes inmuebles parece obedecer a los problemas en la calidad de la garantía mueble y no a problemas económicos: Aun cuando las condiciones son las mismas, se exigen bienes inmuebles en garantía y no muebles.

13. Por ejemplo, en Puebla, un mismo prestatario agropecuario puede obtener un préstamo de fuentes privadas por un término de nueve meses ofreciendo la hipoteca de su campo. Sin embargo, ese mismo agropecuario no puede obtener ese mismo préstamo ofreciendo la prenda del ganado en su posesión, que tiene tanto valor como su campo. El prestatario y el prestamista son los mismos, las condiciones macroeconómicas son las mismas, el negocio agropecuario del prestatario es el mismo. La única diferencia es el bien en garantía, no en su valor, ambos valen lo mismo. Ni en su realización, ciertamente, es más rápido vender ganado en Puebla que terrenos. La diferencia está dada por la fuerza que el sistema jurídico le otorga al ganado como garantía: En cuanto a permitirle al acreedor gravar ese ganado para respaldar la satisfacción del crédito. En cuanto a asegurarle su rango prioridad a cobrar contra ese ganado. En cuanto a permitirle secuestrar y vender ese ganado en caso de falta de pago antes de que se deprecie y sin darle al prestatario la suficiente oportunidad de tiempo para que lo esconda; o, alternativamente, permitirle ejecutar cualquier utilidad, frutos o productos que encuentre de ese ganado, originariamente el bien en garantía.

14. Se observaron otros ejemplos parecidos en el Distrito Federal. Bajo las mismas condiciones, los bienes inmuebles son aceptados en garantía, no así muchos bienes muebles.

15. Algunos argumentan que problemas macroeconómicos -como altas tasas de inflación, o riesgos en el cambio de moneda- hacen que los prestamistas no deseen hacer préstamos a largo plazo para financiar maquinaria. Ellos dicen que, después de un tiempo de estabilidad económica estos préstamos surgirían. Sin lugar a dudas, la inestabilidad económica no es amiga de los préstamos privados. Pero aun durante períodos de moderada inestabilidad macroeconómica, en muchos países de América Latina los prestamistas privados prestan en créditos hipotecarios a 5 ó 10 años. Al mismo tiempo, estos mismos prestamistas no realizan préstamos garantizados solamente por inventario, aun cuando estos préstamos son por un término de 15 a 30 días. Los riesgos macroeconómicos no pueden explicar esto: cuanto más largo es el período del préstamo, es más posible que ocurra un disturbio macroeconómico que afecte el préstamo. Si los prestamistas privados están dispuestos a prestar a cinco años en un

crédito hipotecario y no están dispuestos a prestar a cuatro años contra maquinaria, esta conducta sólo se explica por la preferencia del prestamista a aceptar en garantía bienes inmuebles, en vez de inventario de bienes muebles. Es por esta razón que vemos esta falta de deseo a prestar para financiar bienes muebles en países como Bolivia que tienen una más larga historia de estabilidad macroeconómica. Los problemas de inestabilidad macroeconómica explican muchos problemas, pero no la incapacidad de prestar contra bienes muebles.(17)

(17) Véase, Heywood Fleisig: *"Limits to Lending for Movable Property in Latin American Countries: Possible Implications for Mexico, Remarks prepared for presentation at The Conference on Commercial Relations: Secured Transactions and Registry Systems"*, Hermosillo, Sonora (México), marzo 1995. pág. 2.

B. ¿Por qué no se aceptan los bienes muebles para garantizar préstamos?

16. Según los entrevistados, mientras que cuando el bien en garantía es un bien inmueble el sistema mexicano asegura muy poco riesgo en recuperar el préstamo, esto no es así si el bien en garantía es un bien mueble.

17. Los prestamistas entrevistados aseveran que enfrentan muchos problemas si los bienes en garantía son muebles. En esta investigación preliminar los problemas que se señalaron a la misión incluyen: (i) limitaciones en la ley que impiden a ciertos prestamistas garantizar sus préstamos con garantías reales contra bienes muebles; (ii) la falta de un sistema registral público y eficiente para registrar y conocer de gravámenes contra bienes muebles; (iii) la inexistencia de centrales de riesgos para conocer la historia crediticia de agropecuarios con sus proveedores; y (iv) problemas de altos costos y lentitud en el secuestro y la venta de bienes en garantía. Principalmente, según los entrevistados, el problema de la lentitud en el secuestro y venta de bienes en garantía determina que muchos bienes muebles se deprecien sustancialmente en su valor antes de su efectiva venta. También, esta lentitud en las ejecuciones significa que los prestamistas enfrenten un mayor riesgo de cobro: tal lentitud otorga al prestatario mayores oportunidades de destruir o encubrir bienes muebles en garantía.

18. Debido a estos problemas, el sistema jurídico mexicano no permite que los bienes muebles, como la maquinaria agrícola, la cosecha en pie, el inventario de mercaderías, o el ganado, en sí mismos, y en posesión del deudor, constituyan una garantía aceptable para respaldar el pago de un préstamo del sector privado.

19. Por el contrario, cuando el bien en garantía es un bien inmueble aquellos prestamistas privados entrevistados aseguran que el sistema mexicano ofrece normas claras en cuanto a la constitución de una garantía hipotecaria y el registro público del rango de prioridad de esa hipoteca. También arguyen que los bienes inmuebles aseguran la recuperación del monto prestado, porque, aunque la ejecución de un bien inmueble puede demorar varios años, los bienes inmuebles mantienen su valor durante el tiempo de ejecución. Finalmente, esgrimen que, aunque no constituyan una hipoteca, cualquier gravamen contra un bien inmueble, por ejemplo un embargo judicial, continúa contra ese inmueble sin importar quién sea su dueño. Por consiguiente, siempre podrían dirigir su ejecución de cobro contra un bien inmueble y recuperar su crédito.

C. Los Sectores afectados y otras consecuencias

20. Esta predisposición -y hasta exigencia- por los bienes inmuebles para obtener préstamos en

México, restringe el acceso al crédito. Principalmente al agricultor pequeño y mediano que, mayormente (i) no es dueño de bienes inmuebles; (ii) es dueño de inmuebles de poco valor, (iii) no es dueño de una propiedad embargable porque pertenece al sistema de ejidos, o (iv) no ha finalizado el trámite de su título de propiedad.

21. La exigencia por bienes inmuebles también restringe el acceso al crédito a aquellos sectores que, por sus propias características, tienen más capital de inversión en bienes muebles que en bienes inmuebles; como los arrendadores de trilladoras, o los distribuidores de maquinarias. También, limita el crédito a aquellas empresas de crecimiento rápido, ya que, en un momento de crecimiento, aumentarán su valor en bienes muebles y en cuentas por cobrar en relación a un espacio determinado de propiedad inmueble.

22. Sumado a estos problemas, algunos entrevistados señalaron que, ante la lentitud y la inadecuación de los procedimientos de ejecución de deudas de la justicia civil, ellos acuden a sistemas informales de ejecución. Entre estos sistemas informales se identificaron el acoso policial, y el encarcelamiento temporario del deudor por delito de fraude (generalmente 12 días). En este sistema informal, los sectores más desprotegidos son los más perjudicados. Según aquellos entrevistados, las mujeres sin familia y los pobres que no pueden generalmente conseguir una defensa legal apropiada son encarcelados en prisión por varios años. Esto es, a pesar de que si contaran con una buena defensa legal, la solicitud de prisión por delito de fraude sería desestimada cuando en verdad se trata de la falta de pago de una deuda comercial.

Observaciones preliminares sobre la importancia económica de este problema

23. En México se toma por sentado que sólo con bienes inmuebles se puede obtener crédito. Por el contrario, en países que poseen una legislación moderna para financiar bienes muebles, como en los Estados Unidos, el crédito garantizado por bienes muebles solamente constituye entre el 62 y el 64 por ciento del crédito del país. Esto es a través de todas las fuentes de crédito, bancarias y no bancarias. Asimismo, se ha notado que los bancos comerciales en este país garantizan tantos préstamos con bienes muebles como lo hacen con bienes inmuebles.(18)

(18) Véase Fleising, Heywood, Aguilar, Juan Carlos y de la Peña, Nuria: *"How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia"*, Banco Mundial, 13873-BO, cuadro 1.3. Pág. 57

24. En contraste, en México, en el Distrito Federal, casi no existen préstamos garantizados por bienes muebles solamente.(19) Por consiguiente, puede asumirse que en el Distrito Federal, la mayoría de los préstamos para financiar bienes muebles se realizan ya sea mediante préstamos con garantía hipotecaria inmueble, o mediante créditos o líneas de crédito quirografarias (sin garantía real) que llevan tasas de interés más altas.

(19) Esto se puede deducir, preliminarmente, del hecho que, según las autoridades del registro público, casi no existen inscripciones de garantías reales (prendas, hipotecas) contra bienes muebles. Las inscripciones de garantías reales mobiliarias de avío o refacción que existen, en más del 90 por ciento están acompañadas por una hipoteca contra un bien inmueble.

25. Este problema puede tener un importante impacto económico. Estudios económicos en países con problemas legales para financiar bienes muebles similares a México, indican que

estos problemas representan entre el 5 y el 10 por ciento del Producto Bruto Interno.(20)

(20) *Idem* nota de pie de página número 19.

26. En conclusión, podría deducirse que existiría un importante potencial de aumento del acceso al crédito en el sector agropecuario en México si se estableciera un sistema menos riesgoso para garantizar préstamos con garantía real sobre bienes muebles. Este aumento en el acceso al crédito se traduciría en un aumento de la inversión y de la producción de productos agropecuarios, y por ende en un aumento del crecimiento económico.

II. Los problemas identificados en el marco legal para financiar bienes muebles en México

27. A continuación se describen los problemas identificados. Estos incluyen problemas en la legislación y problemas en las instituciones.

A. Problemas en la legislación

28. Los problemas en las leyes de garantías reales incluyen problemas en la constitución, la prioridad y registro, y la ejecución de las garantías reales. Estos problemas se aplican no sólo a las garantías reales mobiliarias más comunes, como la prenda, sino también a las garantías reales híbridas como los privilegios o derechos contra bienes muebles que pueden surgir de un arrendamiento financiero, un fideicomiso en garantía, o una compraventa con retención del título de propiedad. Una investigación legal detallada sería necesaria para determinar las fuentes legales específicas de estos problemas.

1. Limitaciones hacia prestamistas no autorizados

29. El sistema legal para garantizar préstamos en México limita qué prestamistas pueden utilizar ciertas figuras jurídicas de garantías reales. No cualquier prestamista puede emplear cualquier figura de garantía para respaldar la cobranza de su crédito. Por ejemplo, y quizás por un accidente histórico, las normas exigen que una institución de intermediación financiera autorizada intervenga necesariamente en el arrendamiento financiero, el factoraje, el crédito de avío, el crédito refaccionario, y el fideicomiso financiero. En otros países, sin embargo, no es necesaria la intervención de una institución de intermediación financiera autorizada. Por ejemplo, es común que vendedores y distribuidores vendan maquinaria agrícola en arrendamiento financiero directamente. Muchas veces, los vendedores y distribuidores tienen importantes ventajas comparativas frente a los bancos para financiar a productores agropecuarios de la zona. Ellos conocen al cliente y mantienen una relación directa con él, mediante el servicio de mecánica o la venta de partes. Por el contrario, muchos bancos no encontrarían atractivo al mismo cliente.

30. Cuando el sistema legal dificulta que estos comerciantes posean las figuras(legales necesarias para garantizar sus ventas a crédito, se limita una importante fuente de crédito al productor mediano y pequeño, en quienes, a su vez, un banco privado no encontraría atractivo financiar. Esta es una importante restricción para el crecimiento, la eficacia y la productividad.

2. Dificultades para garantizar préstamos con bienes en inventario, instalaciones fijas y otros bienes

31. La mayoría de los prestamistas entrevistados parecen enfrentar limitaciones en cuanto al alcance de una garantía real mobiliaria. Las empresas comercializadoras que financian a los productores de maíz, por ejemplo, aseguran no utilizar garantías reales flotantes que permitan gravar bienes en rotación, o figuras que graven bienes a adquirirse en el futuro, como la cosecha futura. La ausencia del desarrollo de este tipo de garantías reales mobiliarias limita al productor agropecuario emplear su cosecha en pie o futura como garantía -muchas veces, su único capital. Asimismo, limita que empresas agroindustriales puedan financiar su inventario y su conjunto de cuentas por cobrar. Para estos bienes, es indispensable que la garantía real no identifique un bien específico, sino que cubra los bienes en su conjunto para que el deudor los pueda rotar -por ejemplo, una cuenta por cobrar es pagada y una nueva se abre; un bien se vende y uno nuevo se produce.

32. En México, tampoco parecen utilizarse líneas de crédito con garantía real sobre bienes muebles. Problemas de prioridad con respecto a futuros anticipos contra una misma garantía, parecen impedir el desarrollo de las líneas de crédito garantizadas por inventario o ganado, tan utilizadas en otros países. Asimismo, en México, para muchos acreedores, una vez que el bien en garantía se transforma, por ejemplo, tomates en latas de tomate, y éstas en dinero en efectivo, las normas no aseguran claramente que el acreedor pueda recuperar el préstamo contra cualquiera de esas utilidades. Nuevamente, se observan excepciones a algunas de estas limitaciones para las instrucciones financieras autorizadas, pero no para otros prestamistas.

33. Finalmente, algunos bienes muebles no se emplean para garantizar préstamos. Por ejemplo, las instalaciones y accesorios fijos a la tierra, como las instalaciones para riego, y los derechos a la utilización de agua, son bienes que tienen valor económico, y que, como en otros países, podrían emplearse como garantía para financiar su compra o su mantenimiento. Sin embargo, los productores entrevistados no pueden financiar estos bienes separadamente de sus tierras. Estos bienes pueden ser indispensables para el productor, como una bomba de agua, un canal de riego, un sistema de electricidad o una concesión al uso del agua. Se desconoce si esto se debe a la falta de normas de garantías reales para estos bienes o si se debe a riesgos de prioridad. Como por ejemplo, conflictos con acreedores garantizados por hipoteca sobre el inmueble al cual los bienes están adheridos o los derechos acceden.

3. Tardanza en la ejecución

34. Cuando los bienes en garantía se encuentran en posesión del deudor, la legislación mexicana establece el requisito de emplear el sistema judicial durante todo el proceso de recuperación de la posesión y de venta. Estos procedimientos son tan lentos que una importante cantidad de bienes muebles se deprecia sustancialmente en su valor antes de su efectiva realización.

35. Esta tardanza en la ejecución determina que muchos prestamistas acepten bienes muebles en garantía solamente si el deudor se los entrega en posesión. Principalmente, a través de la prenda del certificado de depósito y bono de prenda. Para algunos, aun esta negociación es arriesgada. Tres problemas se señalaron: (i) el riesgo de que otros acreedores del deudor podrían reclamar el embargo y venta de los bienes en depósito, (ii) el riesgo de que los bienes depositados se deprecien o descompongan. Por ejemplo, muchas personas entrevistadas aceptarían en garantía el certificado de depósito de granos, pero no de hortalizas o frutas, (iii) el riesgo de que el deudor haya empleado los mismos bienes en garantía con diferentes

acreedores. Por ejemplo, con uno habilitando bodega en su propiedad y endosándole el certificado de depósito y bono de prenda, y con otro, ofreciendo la propiedad de esos bienes en fideicomiso u ofreciendo una prenda sin desplazamiento. No existe en México un registro de todos los certificados de depósitos emitidos contra un mismo productor. En consecuencia, otros prestamistas potenciales no pueden conocer si esos bienes ya han sido dados en garantía y (iv) finalmente, el riesgo de que la operativa de la almacenadora sea fraudulenta. Muchos prestamistas sólo aceptan certificados de depósito de almacenadoras controladas por ellos (se discute abajo).

36. Finalmente, la inadecuación de los procedimientos de ejecuciones civiles determina que muchos prestamistas utilicen los procedimientos criminales para presionar al pago. Muchos prestamistas recurren a perseguir el encarcelamiento de sus deudores, aun por unos pocos días, para forzar el cobro de una deuda.

B. Problemas en las instituciones

37. Diversos problemas surgen de las instituciones que participan del marco legal de garantías reales.

1. Almacenes generales de depósito

38. Algunas personas entrevistadas señalaron problemas de fraude en el control de productos que respaldan un certificado de depósito y bono de prenda. Por otra parte, se señalaron que existen limitaciones para conseguir licencia para operar como almacenadora. En consecuencia, circulan en el mercado muchos certificados informales que no tienen fuerza legal. Estos problemas ocasionan riesgo y así pueden estar limitando el desarrollo de operaciones de crédito y de compraventa de productos primarios que se basan en este importante instrumento de garantía. Se necesita realizar una investigación específica de este problema para conocer sus raíces.

2. Problemas en los registros públicos de propiedad y de comercio

39. Los gravámenes sobre bienes muebles se inscriben en el registro público de propiedad y de comercio. Existe un registro de propiedad y de comercio por estado (a veces bajo la misma dirección). No tienen agencias en las ciudades sino sólo una oficina central en la capital del estado. Tienen su propia normativa y dependen del gobierno de ese estado. Generalmente su presupuesto depende de la respectiva Secretaría de Hacienda.(21)

(21) Los gravámenes contra buques y aeronaves no se inscriben en estos registros sino en el registro de propiedad de esos bienes (registro público marítimo). Existen otros registros de propiedad para automóviles (Secretaría General de Protección y Vialidad) y para marcas y patentes, pero, aparentemente, estos registros solamente inscriben el perfeccionamiento del derecho de propiedad contra esos bienes.

40. Los registros públicos se utilizan poco para registrar garantías reales contra bienes muebles. Probablemente, debido a la falta de utilización de estos gravámenes por la inadecuación de la ley. Sin embargo, para las transacciones que sí se registran allí, la mayoría

de los prestamistas entrevistados encuentran difícil y costoso acceder a la información pública de los registros. La falta de acceso público directo aumenta el costo de garantizar un préstamo (otros medios de información deberán emplearse) y aumenta el riesgo de no conocer si existen otros acreedores contra el mismo deudor. Otros problemas identificados incluyen los siguientes:

a) El registro del Distrito Federal. Predominan los gravámenes contra bienes inmuebles. Se visitó el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal. Este lleva tres folios: el folio mercantil, el folio de las personas morales y el folio real (propiedad del inmueble). Casi no se registran garantías reales mobiliarias excepto por las garantías reales del crédito de avío y refacción, que se registran en el folio mercantil. Más, aun en los créditos de avío y refaccionarios, de acuerdo a las autoridades del registro, aproximadamente el 90 por ciento del registro de estas garantías llevan como garantía colateral el registro de una hipoteca contra un bien inmueble del deudor o su garante. Esto muestra, una vez más, cómo el sistema de crédito demanda bienes inmuebles en garantía, aun cuando se grave los muebles.

b) Problemas administrativos en el registro del Distrito Federal. El registro del Distrito recibe alrededor de 680 presentaciones diarias. Tiene aproximadamente 560 empleados. El registro presenta serios problemas administrativos. En una sola división el retraso de inscripciones es de 4,000 a 5,000 expedientes y el retraso se ha mantenido constante durante este año. Este retraso significa que, por ejemplo, la inscripción de una hipoteca demore treinta días. Parte del problema se debe al sistema de computación recientemente instalado que a veces no funciona. Asimismo, la automatización ha sido sólo parcial y gran parte del trabajo registral es manual, no existe un manejo total del registro por computadora. Como problema colateral se señaló la falta de personal capacitado para la operativa registral o para la operativa de su sistema de computación y los bajos salarios. Sumado a esto, muchos cambios políticos determinaron cambios seguidos de personal administrativo. Se consideró que, bajo las condiciones actuales, el registro no tiene capacidad de atender un mayor volumen de transacciones sin deteriorarse aún más su actual desempeño.

3. Servicios de información crediticia

41. En México, quizás debido a las dificultades para acceder a la información en los registros públicos, no existen centros de riesgo que ofrezcan información sobre la historia crediticia de prestatarios del sector privado no bancario. En otros países, estos centros cumplen un rol muy importante al brindar información al sector privado no bancario para reducir el riesgo en sus ventas a crédito. Asimismo, ayuda a los bancos en la calificación de cuentas por cobrar de prestatarios que no tienen una relación de crédito con los bancos. En México existe este servicio para obtener información de la historia crediticia bancaria de clientes de los bancos. Pero, no se conocen centros de información para obtener la historia crediticia de consumidores con sus comerciantes.

C. Políticas de reforma

42. A lo largo de los últimos años, el gobierno ha promulgado la adopción de normas de garantías tendientes a facilitar el crédito (como el factoraje, el *leasing*, o el fideicomiso en garantía). A pesar de estos esfuerzos, la mayoría de los prestamistas privados continúan exigiendo bienes inmuebles, y no muebles, como garantía.

43. NAFTA. Las dificultades para financiar bienes muebles en México pondrán en desventaja a las empresas mexicanas frente a las empresas estadounidenses y canadienses. Estas últimas poseen legislaciones más eficaces para financiar sus inventarios de bienes muebles. La exigencia de garantías inmuebles en México perjudicaría la competitividad de las empresas mexicanas quienes se verían obligadas a financiar su inventario con bienes inmuebles. Asimismo, ante estas exigencias de bienes inmuebles para obtener crédito, también las empresas estadounidenses y canadienses encontrarían más difícil invertir y financiar sus inventarios en México.

III. Cómo los problemas para garantizar préstamos con bienes muebles limitan el crédito a prestamistas y prestatarios privados

44. En este capítulo se presentan las dificultades de garantías de los diferentes grupos entrevistados. Estos grupos son importantes intermediarios en la cadena de crédito de México, algunos de los cuales son prestamistas, otros son prestatarios, y muchos son ambos. Aunque esta investigación es sólo preliminar, se identifican muchos ejemplos de restricciones al crédito debido a la falta de un sistema que permita emplear eficientemente los bienes muebles como garantía.

A. Agricultores y ganaderos

45. La mayoría de los agricultores entrevistados que acceden al crédito lo hacen mediante la obtención de fondos de desarrollo rural y de garantías complementarias del gobierno. Esto es a través de bancos privados, uniones de crédito o a través del Banco Rural. En estos casos, ofrecen a los bancos copia de su escritura de propiedad o la hipoteca de su tierra. Si no tienen tierras, ofrecen la factura de sus bienes muebles. Esto último, en la práctica, equivale a traspasar el dominio de esos bienes al prestamista. También ofrecen en garantía los productos y las maquinarias que se adquieran con el mismo préstamo mediante la garantía real que conlleva el contrato de crédito de avío o refaccionario.

46. Sin embargo, aquellos que no acceden al crédito público directa o indirectamente y aquellos que necesitan más crédito del que pueden obtener a través de estos programas, ven limitado su acceso al crédito de fuentes privadas.

47. Los agricultores y ganaderos sólo pueden obtener crédito bancario de fuentes privadas si son dueños de bienes inmuebles. Preferentemente, bienes inmuebles urbanos. Aquellos que no tienen inmuebles no acceden al crédito. Muchos entrevistados culpan a los bancos de no conocer el sector agropecuario. Sin embargo, los bancos entrevistados aseguran que sin garantía inmueble, es muy riesgoso secuestrar y vender un bien mueble. Estos procedimientos pueden demorar varios años y los bienes muebles se deprecian o desaparecen antes de que se logren ejecutar.

48. Algunos agricultores pueden obtener crédito garantizado por bienes muebles, sólo si el producto ya existe, se entrega a un almacén, y se prenda el certificado de depósito y bono de prenda en garantía al banco. Sin embargo, algunos entrevistados creen que esta operativa es muy costosa y no permite obtener financiamiento para comenzar el cultivo, se puede dar en depósito algo que ya existe pero no que se está produciendo. Asimismo, muchos prestamistas

bancarios aceptan productos en garantía en su posesión solamente si son bienes que no perecen muy rápido, como el grano. No si se trata de tomates u hortalizas, que en la mayoría de los casos no son aceptados en depósito para respaldar un certificado de depósito y bono de prenda.

49. Asimismo, los ganaderos no pueden ofrecer como garantía su ganado entregando su posesión al acreedor. En forma limitada se emplea la habilitación del corral como depósito, pero la transacción resulta costosa. No se conoce que se empleen corrales de alimentación (*feed lots*) donde se engorde el ganado en manos de un tercero.

50. Una vez que muchos productores han hipotecado sus tierras para financiar su producción, encuentran difícil acceder al crédito de fuentes privadas para financiar la compra de maquinaria nueva o usada. La maquinaria de un agropecuario, en sí misma, no es aceptada en garantía para financiar su compra.

51. Tampoco se observó que para financiar directamente a productores, se utilicen figuras de garantías reales híbridas, como el *leasing* y el fideicomiso en garantía. Los abogados entrevistados aseguran que en estas figuras tiene que intervenir una institución financiera autorizada y supervisada. No pueden emplearse por aquellos que, precisamente, tienen más contacto con el productor, como distribuidores y empresas comercializadoras.

52. Muchos productores parecen obtener crédito para financiar su cosecha a través de préstamos de uniones de crédito y de empresas comercializadoras. Las uniones de crédito y las empresas comercializadoras de alimentos entrevistadas creen que sí pueden recuperar un préstamo de un productor. Ellos tienen una relación muy estrecha con los productores y muchas veces controlan el pago de la producción. A pesar de esto, los productores no obtienen tanto crédito como necesitarían a través de estas fuentes. Según las uniones de crédito y las empresas entrevistadas ellas no pueden prestar más porque ellas mismas ven limitado su propio acceso al crédito contra sus inventarios o cuentas por cobrar. Se discute esto más adelante.

53. Finalmente, muchos productores agropecuarios pueden comprar a crédito de comerciantes, como los vendedores de insumos o alimentos balanceados y las ferreterías, con la garantía de su propia reputación. Es más, muchos tienen muy buena historia crediticia con estos comerciantes. Sin embargo, esta fuente de crédito en México parece estar limitada a un círculo muy reducido de comerciantes. A los productores les es difícil comprar a crédito de otros comerciantes, porque otros comerciantes no cuentan con información sobre el productor. Ya que no existen centros de información de crédito, para otros prestamistas potenciales es difícil obtener información sobre la historia crediticia de prestatarios. Para esto deberían investigar el comportamiento de pago del productor con sus proveedores, lo cual involucra tiempo y es costoso, sobre todo si esa investigación debe hacerse para ventas a crédito de poco valor.

B. Distribuidores de maquinaria agrícola

54. A lo largo de las entrevistas mantenidas se enfatizó a la misión la necesidad de tecnificar el campo. La falta de maquinaria, la maquinaria obsoleta, la falta de canales de riego, la falta de nivelación de la tierra. En conclusión, la baja calidad de la producción debido a una pobre tecnificación, cuando existen inversiones en producción que son lucrativas.

55. Los bienes necesarios para mejorar estas condiciones son muchas de las máquinas que venden los distribuidores. Por ejemplo, sembradoras neumáticas que siembran la cantidad de semilla exacta entre distancias exactas, o las hiladoras de alfalfa que alinean la alfalfa en filas prolijas para su empaque, o las topadoras para hacer canales de riego. El uso de esta maquinaria aumenta la producción, mejora su calidad y baja los costos.

56. Sus ventas a crédito están limitadas por los problemas de garantías. Los distribuidores de maquinaria enfrentan el mismo problema que los bancos para prestar a los agropecuarios. Los distribuidores sólo aceptan la maquinaria como garantía de su venta a crédito si el agropecuario es muy solvente o tiene bienes inmuebles.

57. Los distribuidores de maquinaria también enfrentan el mismo problema que los productores para obtener crédito y financiar sus ventas de maquinaria: como de una manera práctica, el inventario de maquinaria, o las cuentas a crédito por cobrar de los distribuidores, no son aceptadas como garantía, los distribuidores ven limitado su propio acceso al crédito, lo cual limita el crédito que ellos pueden ofrecer en sus ventas.

58. En otros países, las ventas a crédito de los distribuidores constituyen un negocio altamente lucrativo, los distribuidores compiten activamente con los bancos para financiar ventas de maquinarias. Los distribuidores pueden ser un buen conducto para proveer crédito, ellos otorgarían crédito a un grupo de prestatarios que los bancos comerciales atenderían. El distribuidor de maquinaria tiene frecuentes negocios con los clientes a través del servicio de mecánica y la venta de partes. Por consiguiente, puede conocer mejor que un banco la reputación del cliente y su actuación como prestatario. También los distribuidores tienen una gran ventaja en la ejecución de maquinaria agrícola en garantía, por cuanto ellos negocian en el mercado con ese tipo de maquinaria. Un vendedor de un tractor, por ejemplo, puede más fácilmente recuperar y vender el tractor de lo que lo haría un banco. Además, cuando el distribuidor financia una venta, el distribuidor obtiene la ganancia de la venta así como también la ganancia por el contrato de financiamiento. Esta ganancia adicional por la venta hace que el distribuidor haga más préstamos pequeños que un banco.

59. En México, sin embargo, casi no se ha desarrollado este tipo de financiamiento.

60. En México existen representaciones de fabricantes de maquinaria agrícola. Estas empresas generalmente importan la maquinaria a crédito, a veces la arman en zonas libres y la venden a crédito a sus distribuidores en México. Las empresas representantes de los fabricantes importan a crédito a 180 días, por montos de la compra de maquinarias entre US \$18,000 a US \$200,000 (la mayoría de las ventas son alrededor de US \$20,000), sin tasa de interés. Las empresas generalmente traspasan a sus distribuidores los mismos términos pero agregando una tasa de interés del 35% anual durante los últimos tres meses del préstamo. Ni los representantes ni los distribuidores pueden ofrecer más crédito del que se obtiene a seis meses del exterior o del que ofrece el gobierno.

61. Para cualquier otro préstamo los representantes y los distribuidores no pueden obtener crédito garantizado por su inventario de bienes o por sus cuentas por cobrar de los bienes vendidos a crédito. Los representantes y distribuidores pueden obtener líneas de crédito con los bancos pero éstas están garantizadas por su empresa, en relación a los bienes inmuebles de la empresa, y por el aval de los directores de la empresa acompañado por las escrituras de propiedades inmuebles personales de los directores. Por consiguiente, estos créditos son difíciles de obtener si la empresa o sus directores no son dueños de bienes inmuebles.

62. Los bancos no aceptan en garantía el inventario o las cuentas por cobrar de los distribuidores, separadamente del crédito que ofrecen a los distribuidores garantizado por sus bienes inmuebles.

63. En el caso de inventario de bienes muebles, tanto en el crédito del banco hacia el representante, como desde el crédito del representante al distribuidor, debido a la lentitud de los procedimientos judiciales, es muy costoso y lento poder hacerse del inventario de maquinaria y venderla. Se señalaron otros problemas: que las garantías reales disponibles identifican un bien específico, y si no se encuentra, no se puede secuestrar y vender otro bien. En el caso de cuentas por cobrar garantizadas con garantía real contra el bien vendido a crédito, estas cuentas parecerían no contar con un instrumento legal para emplearlas en garantía. Por cuanto esta modalidad de crédito no podría desarrollarse.

64. Estos temas deben estudiarse en mayor profundidad. La posibilidad de emplear estos bienes en garantía real es crucial para permitir el flujo del crédito a las empresas representantes de fabricantes, de ellos a distribuidores y de distribuidores a los productores.

C. Distribuidores de insumos, agroquímicos, fertilizantes, alimentos balanceados

65. Estos distribuidores constituyen una importante fuente de crédito para el sector agropecuario. Por ejemplo, una de las empresas fabricantes e importadoras de agroquímicos más grandes en México otorga crédito en el 80% de sus ventas.

66. Sin embargo, los distribuidores de insumos ven limitado su ofrecimiento de crédito a los productores debido a su propia dificultad en obtener crédito. Mientras que en otros países, estos distribuidores constituirían una importante fuente de crédito, en México están limitados al crédito, a muy corto plazo, que les ofrecen sus empresas proveedoras. Debido a los mismos problemas de garantías, los distribuidores no pueden obtener crédito contra su inventario y/o sus cuentas por cobrar. El crédito que obtienen está en relación a sus propiedades inmuebles o sus vehículos personales.

67. Para la mayoría de las empresas proveedoras de los distribuidores de insumos realizar un cobro contra un distribuidor también es difícil. A la dificultad de información en el interior del país (por ejemplo, de registros públicos o centrales de riesgos) que permitan conocer de antemano la historia de pago del distribuidor, se suman los lentos procedimientos judiciales para el cobro. Muchas empresas fabricantes y/o importadoras no tienen otro remedio que vender a crédito a sus distribuidores de todas formas, de lo contrario, no podrían vender. Muchas tienen serios problemas para cobrar.

68. Algunas empresas entrevistadas sostienen que los distribuidores no tienen capital, que no tienen garantías para respaldar ningún préstamo, que su inventario está en consignación y que trabajan desde locales alquilados. Sin embargo, en otros países, estos distribuidores pueden ofrecer sus cuentas por cobrar en garantía. En estos países, las cuentas por cobrar, en sí mismas, pueden constituir un bien en garantía, si, por ejemplo, su tasa de mora es baja. Si bien un préstamo pequeño no atrae la atención de un banco, un préstamo más grande al distribuidor contra la garantía de muchos préstamos pequeños (cuentas por cobrar) sí sería lucrativo para el banco. En México, sin embargo, las cuentas por cobrar pueden ser objeto de una garantía real sólo transfiriendo la cuenta al acreedor (factoraje).

69. El factoraje resulta desventajoso para el distribuidor porque pierde la relación con su cliente, y porque no puede rotar las cuentas dadas en garantía. Los distribuidores entrevistados

sólo descuentan documentos a crédito cuando necesitan inmediatamente un avance de fondos a corto plazo (30-40 días). Asimismo, el factoraje es riesgoso para el prestamista porque, en la práctica, muchos descuentos en factoraje no se registran en un registro público. Por lo tanto, las mismas cuentas pueden haberse ofrecido en garantía a otros acreedores. También, porque no existe un centro de información de riesgo para averiguar la calidad de las cuentas. Así, las tasas de interés del factoraje rondan alrededor del 5% por el descuento de documentos a 30 días. Una tasa de interés equivalente al 60% anual, y estas tasas existían durante la época de estabilidad y para cuentas por cobrar de clientes con una tasa de morosidad del 0 por ciento.

D. Bancos privados

70. Los bancos privados pueden representar una importante fuente de crédito para los distribuidores de maquinaria agrícola, las empresas comercializadoras y los grandes agropecuarios. Estos clientes de los bancos, a su vez, pueden ofrecer crédito a agropecuarios pequeños y medianos. De acuerdo a aquellos entrevistados, la producción de muchos productos agropecuarios, como frutas, hortalizas y ganado, son inversiones lucrativas que tienen una tasa de retomo que podría absorber los costos de intermediación en la cadena de crédito, del banco a empresas y de ellas al productor, si esas tasas de interés fueran cercanas a la tasa de interés hipotecaria.

71. Como en otros países, en México, aunque algunos bancos argumentan que los altos costos de transacción y los riesgos de ejecución les imposibilita prestar a pequeños productores, muchos bancos privados ven lucrativo los préstamos a empresas comercializadoras, distribuidores y grandes agropecuarios. Es más, actualmente, algunos bancos privados continúan este tipo de préstamos hacia empresas comercializadoras y agropecuarios. Ellos, luego canalizan ese crédito bancario hacia productores, a través de contratos de habilitación, o a través de contratos de participación o sociedades. En estos contratos, la empresa financia al productor los insumos, fertilizantes y semillas; y se divide la ganancia de las utilidades de la venta de la cosecha.

72. Sin embargo, esta operativa está limitada porque las empresas comercializadoras, los distribuidores y los grandes agropecuarios también ven limitado su propio acceso al crédito de fuentes bancarias privadas.

73. Los bancos privados no otorgan préstamos con fondos privados y sin garantías públicas, si el prestatario o su garante no tiene bienes inmuebles suficientes para respaldar el préstamo. Preferentemente, bienes inmuebles urbanos. Los bancos no aceptan en garantía la cosecha futura o en pie y el inventario de maquinaria, en sí mismos, sin una garantía colateral inmueble. Para los bancos, los procedimientos de ejecución tardan mucho tiempo para permitirles recuperar un crédito contra bienes muebles.

74. Algunos bancos privados aceptan en garantía la prenda de certificados de depósito de grano depositados en almacenes controlados por el banco. Esta operativa no se acepta para bienes muy perecederos como flores, hortalizas o frutas. Para algunos bancos, aun cuando los bienes en depósito se podrían vender inmediatamente en caso de falta de pago, esto podría demorar más de dos semanas, lo que puede ser mucho tiempo para estos bienes.

75. De todas formas, la garantía con desplazamiento al acreedor no ayuda a los productores

que necesitan financiar maquinaria con la misma maquinaria, ya que la deben usar y no la pueden entregar al acreedor. Tampoco pueden entregar al acreedor productos que se están cosechando. Aun en países con sistemas de garantías modernos, son limitados los créditos garantizados con productos que no están en posesión del deudor.

76. Con la excepción de préstamos que conllevan la garantía del riesgo comercial del gobierno (FIRA) o que se descuentan de programas públicos de desarrollo, los bancos privados no aceptan los productos agropecuarios futuros en garantía, ni tampoco la maquinaria, aunque sea una maquinaria nueva que se adquiere a crédito. Cuando excepcionalmente un banco privado otorga estos préstamos, se descuentan de la línea de crédito hipotecaria. Lo cual demuestra que, para el banco, estos bienes muebles no constituyen una garantía con valor independientemente de un bien inmueble. Por consiguiente, aun cuando una empresa aumente su producción de productos agropecuarios, su crédito bancario se encuentra generalmente limitado a una relación determinada por sus bienes inmuebles. Esto se observa claramente en el caso de las empresas comercializadoras de algodón y en el sector ganadero.

77. Para los bancos el tiempo de secuestro y venta de bienes muebles es muy largo. La mayoría de los bancos entrevistados tienen experiencia de más de dos años con casos que han durado más de cinco años. Es imposible en esos términos que los bancos encuentren seguro tomar en garantía bienes que se van a depreciar sustancialmente antes de que se puedan vender. Para los bancos, sólo los bienes inmuebles pueden soportar tal tiempo de cobranza, lógicamente, entonces, exigen bienes inmuebles.

78. Esta es la política de muchas casas centrales que se impone específicamente a las subsidiarias en el resto del país.

E. Uniones de crédito

79. La misión tuvo oportunidad de entrevistarse sólo con la asociación que nuclea a las uniones de crédito. Las uniones de crédito en otros países constituyen una importante fuente de financiamiento para los productores. Especialmente, por la proximidad de la relación entre las uniones de crédito y sus miembros. En México, sin embargo, las uniones de crédito ven limitado su propio acceso al crédito privado por falta de garantías. Por ejemplo, muchas veces no son dueñas de bienes inmuebles, y, por las mismas razones mencionadas arriba, no pueden obtener créditos garantizados solamente por la maquinaria o el inventario que quieran comprar. Tampoco pueden obtener crédito garantizado con una garantía real contra su portafolio de préstamos, para muchas uniones, su único capital. Debido a la inadecuación de la ley para constituir y ejecutar garantías reales contra estos bienes, los bancos entrevistados no aceptan estos bienes en garantía de las uniones.

80. Asimismo, algunos bancos consideran muy arriesgado prestar a las uniones de crédito porque no existe una protección legal efectiva contra transacciones relacionadas en los préstamos de las uniones. Por ejemplo, préstamos de la unión de crédito a sus directores. Esta operativa podría determinar que la unión de crédito no persiga el cobro de sus préstamos. Lo cual, para el banco, podría arriesgar la capacidad de una unión de pagarle el préstamo al banco.

IV. Acciones que se han tomado

81. El gobierno ha tomado algunas iniciativas para mejorar los registros públicos. Se conoce que las autoridades a cargo de los registros desean mejorar problemas registrales mediante la adopción de una nueva ley de registros. Por otra parte, las autoridades del registro de Sonora realizaron este mes un seminario para discutir los problemas para registrar garantías reales para financiar bienes muebles. El sector privado de este estado, especialmente aquel conformado por empresas que trabajan de uno y otro lado de la frontera con Estados Unidos, tiene gran interés en mejorar los problemas para garantizar préstamos.

82. Mejoras en el sistema de registro, como se discutió arriba, constituyen sólo una parte del problema de garantías. Tales mejoras para ser efectivas, deberían reflejar los cambios necesarios en las normas sobre garantías reales.

83. Paralelamente a estos esfuerzos aislados, el gobierno es consciente de que los bienes de muchos prestatarios no constituyen garantías aceptables para respaldar un préstamo del sector privado. En este sentido, el gobierno ha establecido subsidios y fondos de garantías a efectos de complementar las garantías de estos prestatarios y así facilitarles su acceso al crédito.

84. Esta opción puede no ser la más conducente a resolver el problema de garantías. En referencia a programas que sostienen préstamos con garantías públicas, debido a la ausencia de un sistema de garantías reales mobiliarias, un observador expresó recientemente:

"Ahora, por supuesto, ningún banco privado haría estos préstamos, porque tendría miedo de no poder recuperarlos. Entonces, se necesitará de algún sistema de garantía para que los bancos privados realicen estos préstamos, o se necesitará de una institución pública para hacer estos préstamos. Existen dos problemas en esta solución: Primero, cuando se presta dinero y no se sabe cómo se va a recuperar, no resulta claro que la gente que lo pidió prestado hará un buen uso de ese dinero. Entonces, los préstamos que se hacen en un sistema como éste, no tendrían el efecto en la productividad que tendría un préstamo prudente y bien administrado. Segundo, por las mismas razones que los prestamistas privados no pueden hacer estos préstamos, porque no los pueden recuperar, el fondo de garantía de la institución que hace esos préstamos también va a tener dificultad en recuperar esos préstamos que garantiza. Esa institución, en la medida en que comience a perder dinero, comenzará a perder presupuesto, y la gente se opondrá a sus actividades. Entonces, en vez de producir una gran expansión de los créditos para estas actividades, lo que se obtiene es una operación relativamente pequeña, con relativamente largas filas de gente esperando por un número relativamente chico de préstamos baratos, que disminuyen en la medida en que las líneas de crédito no son cobradas.(22)

(22) *Idem* nota de pie de página número 3.

V. Acciones que se proponen

85. Al presente, el mayor crédito al sector agropecuario es aquel que proviene del sector público (fondos de desarrollo, garantías). La disminución de la participación pública en estos programas podría complementarse con el mejoramiento del sistema legal de garantías reales mobiliarias para no constreñir el crédito al sector. Se proponen actividades que consigan mejorar la legislación de garantías reales mobiliarias y las instituciones involucradas.

A. Mejoras en la legislación

86. El establecimiento de una legislación moderna de garantías reales mobiliarias puede formarse desde los conceptos legales ya existentes en México. Desde estas normas un sistema moderno para financiar bienes muebles debería alcanzar los siguientes objetivos.

87. *Expandir la aplicación de las normas para constituir garantías reales.* Un sistema conducente a expandir el crédito mobiliario debe permitir que toda clase de prestamistas (no sólo ciertas instituciones financieras supervisadas) pueda utilizar instrumentos conducentes a financiar bienes muebles.

88. *Permitir el financiamiento de inventario.* Asimismo el financiamiento de bienes en inventario rotativo requiere de un sistema legal que permita tomar en garantía bienes a adquirirse en el futuro e inventarios flotantes. Debe reducir el riesgo del acreedor garantizado por bienes muebles, asegurando que futuros anticipos tengan prioridad frente subsecuentes acreedores. También, debe asegurar que las garantías reales continúen sobre utilidades de los bienes originariamente dados en garantía, en caso de que el deudor haya dispuesto de ellos. Algunas de estas características ya existen en figuras legales mexicanas, pero desafortunadamente tienen una aplicación limitada.

89. *Acortar el tiempo de realización de los bienes muebles.* Es fundamental para que los bienes muebles sean aceptados como garantía para préstamos que el sistema de garantías establezca procedimientos de ejecución rápidos para las garantías reales. Estos procedimientos deben asegurar, en la práctica, que los bienes muebles en garantía no se deprecien durante el tiempo que transcurre para su secuestro y venta. Si los bienes muebles se deprecian en este período, los prestamistas no aceptarán tales bienes como garantía. En México la legislación parece proporcionar sólo a ciertos acreedores y en ciertas operaciones de crédito medidas de recuperación más rápidas.

90. *Problemas particulares para el sector agropecuario.* Los bienes muebles del sector agropecuario tienen características particulares. Un sistema eficiente para financiar bienes muebles para el sector agropecuario podría considerar normas específicas en las siguientes áreas, a saber:

a) Derechos de concesiones de agua. Estos bienes muebles intangibles requieren de normas específicas para que puedan emplearse como garantía. Asimismo, el procedimiento de ejecución de tales préstamos debería ser congruente con la legislación que gobierne estos bienes.

b) Madera. La madera, debido a su transformación, transporte y cruce de un estado a otro, asimismo, necesita de normas específicas para asegurar la continuación de la garantía real y su eventual ejecución.

c) Accesorios a la tierra. Los accesorios a la tierra presentan problemas particulares respecto a su perfeccionamiento registral. Esto es, que el sistema debe contemplar la intervención tanto del registro de propiedad como del registro de gravámenes sobre bienes muebles.

d) Hortalizas y frutas. Estos bienes, siendo sumamente perecederos, requieren del diseño de normas excepcionalmente rápidas para su ejecución. Estas normas deben coincidir con las prácticas comerciales de los productores en este rubro.

e) Ganado. Debe darse especial importancia a facilitar el financiamiento del ganado. Por

ejemplo, el préstamo contra ganado en corrales de alimentación. Aunque esta modalidad es muy utilizada en otros países, no se emplea en México. De acuerdo a algunos entrevistados sería muy caro instituir el sistema mediante la habilitación de un depósito de un almacén en el corral del deudor y la emisión de un certificado de depósito. Para algunos prestamistas la tardanza en la ejecución hace a la prenda contra ganado en corrales una garantía muy riesgosa. Un nuevo sistema podría mejorar estas limitaciones.

B. Mejoras en las instituciones que participan del marco legal de garantías

a) Registro Público de Propiedad y de Comercio. El establecimiento de un sistema de financiamiento mobiliario eficiente requeriría adaptar el funcionamiento de los registros. Asimismo, un sistema registral eficiente debe permitir el acceso público a la información tanto por parte de individuos como por parte de empresas de servicios de información. En este caso, los registros deben proteger la información privada de las personas, por ejemplo requiriendo el registro solamente de la información mínimamente necesaria. Un sistema moderno también podría permitir la validez de un registro en todos los estados mediante el cruce de información para facilitar el financiamiento de productos que se transportan de un estado a otro. Por último, el sistema registral podría facilitar el comercio exterior, por ejemplo, otorgando validez a las garantías reales que recaigan sobre bienes en importación o exportación, y facilitando el intercambio de información con los registros de otros países.

b) Centrales de riesgo. Se podría promover el establecimiento de centrales de riesgo. Estas centrales de riesgo ayudarían a que los prestamistas puedan evaluar, a menores costos, los préstamos pequeños, y ayudaría a que agricultores con buena reputación de pago puedan poner esta característica a su favor para tener mayor acceso al crédito.

e) Almacenes generales de depósito. El establecimiento de un mercado de bienes agropecuarios requerirá del funcionamiento seguro y eficiente del sistema para la emisión de certificados de depósito y bonos de prenda. Asimismo, esta mejora debería permitir un sistema eficiente para que cualquier prestamista pueda conocer la emisión de certificados de depósito contra bienes de un mismo productor.

Apéndice: Los pasos a seguir

91. En otros países la siguiente estrategia resultó conducente en el trabajo de mejoramiento del sistema legal para financiar bienes muebles. Esta estrategia incluyó los siguientes pasos:

a) Informe de diagnóstico y discusión de las diferentes alternativas de solución. Este estudio de diagnóstico debería (i) identificar específicamente las fuentes de crédito del sector agropecuario, y los problemas en las leyes de garantías reales mobiliarias vigentes que impiden su desarrollo; y (ii) identificar las posibles alternativas de solución para permitir que tales instituciones puedan extender crédito a este sector. El trabajo de diagnóstico debe asegurar que cualquier propuesta de cambios legales haga posible que estas instituciones puedan extender crédito a este sector. Este trabajo debe coordinarse con cualquier otro proyecto de reforma de las leyes de garantías reales, como los que se están llevando a cabo por el Banco Mundial, el EBRD, UNIDROIT y UNCITRAL. Este trabajo debería buscar el consenso de los grupos de interés en el sector agropecuario.

b) Seminario sobre las alternativas de solución a los problemas identificados en el diagnóstico. Esto aseguraría una mayor participación del sector privado. Relacionaría a los abogados y economistas locales con expertos internacionales en la materia.

c) Términos de referencia de una nueva legislación (esquema de contenido). Es importante facilitar la discusión de una nueva normativa a través de un texto simple o esquema de contenido. De esta forma podría ser comprendido por los sectores comerciales y agropecuarios. Llegando primeramente a un acuerdo entre los diferentes grupos de interés con respecto al contenido de una nueva legislación para financiar bienes muebles, se facilitaría la aceptación de una legislación en esas líneas.

d) Redacción de nuevas normas para las garantías reales mobiliarias. Esta nueva legislación podría establecer un sistema eficiente para financiar bienes muebles mediante nuevas normas y/o mediante el mejoramiento de las normas de garantías existentes.

e) Mejoramiento del sistema de registro de garantías reales. Una vez que se han realizado cambios en el sistema legal para las garantías reales contra bienes muebles, éstos cambios deben reflejarse en el sistema registral de esas garantías. Este objetivo requeriría de estudios técnicos y legales de los registros.

92. Se estima en un año y medio el seguimiento de estos pasos.



Diseño y mantenimiento por D-virtual