

C • E • A • L

## Center for the Economic Analysis of Law

Washington, DC

### Argentina: Cómo las Leyes para Garantizar Préstamos Limitan el Acceso a Crédito\*

**Heywood W. Fleisig**  
**Nuria de la Peña**

Appeared in La Ley, Año LXI No 47.  
Viernes 7 de marzo de 1997.

\*© CEAL. Subject to the copyright policy of CEAL and/or the copyright policy of any other  
copyright holder

**Argentina:  
Cómo las Leyes para Garantizar Préstamos  
Limitan el Acceso a Crédito**

**Heywood W. Fleisig  
Nuria de la Peña**  
*Junio 1996*

**I. Nota Preliminar**

En Argentina, los prestamistas privados no conceden préstamos garantizados solamente por bienes muebles, tales como maquinaria agrícola, ganado, o inventario de productos. En general, los prestamistas privados conceden estos préstamos solamente si el prestatario, su codeudor, o su garante es dueño de propiedades inmuebles. Son escasas las excepciones a esta regla.

El rechazo de los bienes muebles en sí mismos como garantía de préstamos proviene de la carencia de un ordenamiento jurídico apropiado: Las leyes prendarias establecen limitaciones en su aplicación y costos altos para constituir una garantía real sobre bienes muebles; establecen procedimientos legales lentos y costosos para el secuestro y la venta de bienes muebles; y proveen de registros públicos que no se adecuan a las necesidades de publicidad para financiar

**SUMARIO: I. Nota preliminar. - II. Las Consecuencias económicas de los problemas para garantizar préstamos con bienes muebles. - III. Los problemas en la legislación y las instituciones. - IV. Cómo estos problemas limitan el acceso al crédito a prestatarios y prestamistas. - V. Alternativas de solución.**

bienes muebles. En consecuencia, las limitaciones en la aplicación de las normas prendarias determinan que ciertos bienes muebles no puedan emplearse como garantía.

Los procedimientos de ejecución lentos determinan que muchos bienes muebles pierdan gran parte de su valor económico durante el proceso de ejecución. Finalmente, los procedimientos costosos determinan que bienes muebles relativamente baratos no

puedan cubrir los costos de ejecución. No es sorprendente entonces, que los prestamistas privados exijan propiedades inmuebles: generalmente, las propiedades inmuebles mantienen su valor durante el proceso de ejecución y tienen un valor alto en relación a su costo de ejecución.

*Debe mejorarse el sistema judicial y modificarse la legislación aplicable a todas las garantías reales mobiliarias. Así, debería ser posible que el secuestro y la venta de bienes en garantía pueda tener lugar con procesos judiciales abreviados, o a través de acciones privadas.*

La predisposición de los prestamistas privados a exigir propiedades inmuebles tiene serias consecuencias en la distribución del crédito. Significa que un cuarto de los

agropecuarios argentinos no pueda acceder al crédito formal, ya que no es dueño de propiedades inmuebles. Significa también que la mitad de los agropecuarios argentinos tenga dificultades para conseguir crédito formal: la mitad de los agropecuarios argentinos es dueño de propiedades inmuebles de menos de 100 hectáreas y, 100 hectáreas, es la cantidad mínima que la mayoría de los prestamistas considera necesaria para otorgar un préstamo agropecuario.

Por consiguiente, la exigencia de propiedades inmuebles en garantía determina que solamente un cuarto de los agropecuarios argentinos pueda acceder a crédito. Dichos agropecuarios pueden obtener crédito directamente ante los bancos comerciales y públicos. Asimismo calificarían para obtener créditos de fondos del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Los créditos de estos organismos también se desem-

bolsan bajo los parámetros locales de calificación de prestatarios. Este cuarto de agropecuarios argentinos es propietario de las tres cuartas partes de las tierras en Argentina. Establecimientos agropecuarios que tienen en promedio cerca de 1400 hectáreas. Esto es, propiedades que son 50 veces más grandes que las 30 hectáreas promedio que tiene un agropecuario mediano en Argentina<sup>1</sup>.

De la misma manera, la falta de un ordenamiento jurídico apropiado para garantizar préstamos con bienes muebles limita el acceso a crédito a otros sectores. Limita el acceso a crédito a la mayoría de la pequeña y la mediana empresa, y obstaculiza las operaciones de empresas multinacionales.

Los problemas en el ordenamiento jurídico para garantizar préstamos con bienes muebles también limitan el acceso a crédito al aumentar las tasas de interés de los préstamos para financiar la venta de maquinaria. Los argentinos pagan entre 7 y 19 puntos por encima de lo que pagarían dentro de un sistema legal apropiado para constituir, perfeccionar y eje-

cutar garantías reales contra bienes muebles. Estas altas tasas de interés llevan a que los argentinos inviertan menos en bienes de capital y tengan menos rendimiento económico.

Este artículo explica primero cuál es la importancia económica de los problemas en el ordenamiento jurídico: cómo estos problemas limitan la inversión al aumentar las tasas de interés y al disminuir la disponibilidad de crédito; y cómo, a su vez, las altas tasas de interés y la baja disponibilidad de créditos limitan el crecimiento económico y agudizan la pobreza. En el segundo capítulo, se explican cuáles son los problemas legales e institucionales que se identificaron. En el tercer capítulo, se describe cómo estos problemas limitan el otorgamiento de préstamos a través de los diferentes agentes de crédito de la cadena crediticia: Primero, limitando directamente a los prestamistas su predisposición a otorgar préstamos garantizados con bienes muebles para financiar su venta; y segundo, limitando indirectamente la misma capacidad de los prestamistas de obtener crédito garantizado por su inventario de

mercaderías y por sus cuentas por cobrar. Finalmente, el artículo considera posibles soluciones a los problemas legales e institucionales identificados.

## II. Las consecuencias económicas de los problemas para garantizar préstamos con bienes muebles

Cuando los agropecuarios o los comerciantes trabajan desde establecimientos alquilados, o no son dueños de propiedades inmuebles, las restricciones para la aceptación de bienes muebles como garantía limitan su acceso a crédito. Estos agropecuarios y comerciantes pagan tasas de interés más altas de lo necesario para financiar bienes muebles y aún así, muchas veces no consiguen obtener crédito. Esta restricción en el otorgamiento de crédito conduce a los inversionistas a invertir menos - ellos no emprenderán proyectos cuyas tasas de retorno sean menores que la tasa de interés del mercado.

Naturalmente, los agropecuarios no deberían invertir en proyectos cuyas tasas de retorno son menores que la tasa de interés del

préstamo; tales inversiones rendirían menos que su costo, y perjudicarían al crecimiento económico de Argentina, en vez de ayudarlo. Los políticos argentinos enfrentan un problema difícil: en Argentina, la alta tasa de interés que se cobra en los préstamos para financiar bienes muebles incluye un riesgo sustancial para cubrir el alto costo de emplear los bienes muebles como garantía. Introduciendo normas socialmente aceptables y eficientes que reduzcan ese riesgo, se reducirían las tasas de interés y se conduciría a la inversión y al crecimiento económico.

Los problemas en el ordenamiento jurídico para garantizar préstamos con bienes muebles también afectan la distribución de la inversión, y no sólo su volumen y precio. Aún para agropecuarios y comerciantes que no poseen bienes inmuebles, un sistema de crédito rígidamente ligado a los bienes inmuebles limita el desarrollo. Por ejemplo, cuando un negocio se expande, sus ventas aumentan. Este volumen más alto de ventas no requiere mucho más espacio físico, pero requiere una mayor cantidad de inventar-

Heywood W. Fleisig es economista y Director de Investigaciones del Centro de Análisis Económicos de la Ley (CEAL), Nuria de la Peña es abogada e Investigadora Asociada de CEAL.

Este artículo describe la investigación del informe: "Argenti-

na: How its Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit", por Heywood W. Fleisig y Nuria de la Peña, publicado por el Centro de Análisis Económicos de la Ley (CAEL), Washington, D.C., Abril, 1996. Colaboraron en ese informe los abogados Rafael Bielsa, Ronald

Cuming, Ulrich Drobnig, Alejandro Garro, María Esther Gesino, Julio Kelly, Boris Kozolchik, Luis Lozano, Graciela Molinelli, Roberto Muguillo, Graciela Rodríguez-Ferrand, y John Spanogle.

(1) República Argentina, Sec-

retaría de Planificación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional Agropecuario, 1988, Cuadro 7, p.53. Se considera que es un agropecuario mediano, aquel que es dueño de menos de 100 hectáreas.

(2) "How Legal Restrictions on

io. El crédito para financiar ese inventario es muy difícil de obtener si el inventario, en sí mismo, no es aceptado como garantía. Igualmente, cuando un establecimiento agropecuario expande su producción, a menudo consigue un mayor rendimiento por hectárea mediante el uso de más maquinaria y ganado en una cantidad determinada de tierra. Bajo tales condiciones de producción, una inversión óptima en ambos, maquinaria y ganado, subiría en relación a la inversión en propiedades inmuebles. Sin embargo, el crédito para adquirir esa maquinaria o ese ganado es más restringido cuando la maquinaria o el ganado no constituyen bienes que los prestamistas acepten en garantía.

Así, las empresas que se expandan más rápidamente se verán forzadas a financiar su expansión con su propio capital y tendrán limitado su acceso a crédito. Un sistema de crédito que dirige recursos hacia las empresas de crecimiento lento, y no a las de crecimiento rápido, no es un sistema conducente al rápido crecimiento económico.

¿Cuál es el costo de este problema para Argentina? Los países desarrollados

también enfrentan muchos problemas jurídicos -existen posiblemente muchas mejoras al sistema legal vigente. Igualmente, los países desarrollados muestran signos de ineficiencia económica y muchas mejoras existen en el funcionamiento de la economía. ¿Ameritan una atención especial los problemas en las leyes para garantizar préstamos con bienes muebles?

Cálculos preliminares indican que sí. Los prestatarios argentinos pagan entre un 24 y un 36 por ciento de tasa de interés en préstamos en dólares para financiar bienes muebles. Tres factores explican estas altas tasas de interés: la política macroeconómica, el margen de ganancia de la intermediación bancaria, y el riesgo en ejecutar los bienes que garantizan el préstamo. De estos tres elementos, la tasa de interés hipotecaria para la vivienda en Argentina está sujeta al mismo riesgo macroeconómico que un préstamo a cuatro o cinco años para financiar maquinaria. Ambos tipos de préstamos tendrían igualmente, el mismo margen de intermediación bancaria. Pero aproximadamente la tasa de interés hipotecaria en Argentina es solamente el 16 por ciento. La diferencia en-

tre la tasa de interés hipotecaria y la tasa de interés para financiar bienes muebles, puede explicarse solamente por diferencias en el riesgo en la ejecución de los bienes que garantizan el préstamo. Esa diferencia es de 8 a 20 puntos de porcentaje en Argentina.

¿A cuánto podría reducirse la diferencia entre la tasa de interés hipotecaria y la prendaria en un sistema que resuelva eficientemente los problemas en las leyes prendarias? En tal sistema, en los Estados Unidos, las tasas de interés de préstamos para un amplio grupo de maquinarias, automóviles, y otras propiedades muebles alcanzan sólo de medio a un punto de porcentaje por arriba de la tasa de interés hipotecaria.

Por consiguiente, un marco legal apropiado para garantizar préstamos con bienes muebles en Argentina reduciría entre 7 y 19 puntos de porcentaje el costo de financiamiento de bienes muebles. La cantidad de bienes muebles a ser financiados aumentaría - recordemos que, bajo el sistema vigente, tal crédito es ofrecido solamente a aquellos que poseen bienes inmuebles. En los Estados Unidos, cerca del 40%

del crédito del país está garantizado solamente por bienes muebles<sup>2</sup>.

¿Cuál es el impacto del crédito mobiliario sobre el capital mueble del país? El análisis realizado indica que los problemas legales para garantizar préstamos con bienes muebles representan para Argentina anualmente hasta el 10 por ciento de su producto bruto interno<sup>3</sup>.

III. Los problemas en la legislación y las instituciones

Aquellos que han trabajado en bancos comerciales, o en organismos públicos que supervisan y regulan instituciones financieras, saben que la primer pregunta que un prestamista se hace es: ¿cómo recupero el dinero prestado? La respuesta a esta pregunta involucra primero, una evaluación de las perspectivas del negocio del prestatario y del préstamo propuesto. Segundo, se requiere un plan de acción que el prestamista pueda seguir en caso que el prestatario no cumpla con la obligación de pago.

*Una mala garantía reduce la disposición a otorgar préstamos*

En la mayoría de los países-

Collateral Limit Access to Credit in Bolivia”, The International Lawyer, para publicación, Vol.31, issue No.1 (Spring 1997), Appendix I: Economic Cost of Deficiencies in Bolivia Collateral Law.

(3) Véase, Fleisig, Heywood W.: “Assessing the Economic Cost of Deficiencies in the Framework for Secured Transactions: Examinations of Argentina and Bolivia” (CEAL, junio 1996). Véase asimismo, Fleisig,

Heywood W., Juan Carlos Aguilar, y Nuria de la Peña: “How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia”. The International Lawyer, para publicación, Vol. 31, issue No.1 (Spring 1997), Appendix I:

Economic Cost of Deficiencies in Bolivia Collateral Law.

(4) Véase asimismo, de la Peña, Nuria y Roberto Muguillo: “Case

es, el plan de acción para recuperar un préstamo descansaría sobre las perspectivas de ejecutar los bienes que garanticen el préstamo, vendiéndolos y aplicando las utilidades de la venta al balance pendiente de pago. Además, significaría embargar y secuestrar otros bienes del deudor y venderlos también, si las ganancias de la venta de los bienes vendidos no cubren el monto adeudado. La cantidad de tiempo que involucra el recobro de posesión y la venta de los bienes que garantizan el préstamo, es un elemento importante para determinar si los bienes ofrecidos en garantía son satisfactorios para asegurar la recuperación del préstamo.

*En Argentina los procedimientos judiciales lentos hacen de los bienes muebles una garantía deficiente*

Los comerciantes entrevistados indicaron que el secuestro y la venta de los bienes en garantía puede requerir de 6 meses a 2 años.<sup>4</sup> Aún para los bancos, que pueden usar un procedimiento de ejecución prendaria más rápido del que la ley permite a otros prestamistas,<sup>5</sup> el secuestro y la venta de bienes en garantía demora aproximadamente igual.

Esto es demasiado tiempo. La maquinaria agrícola e industrial se deprecia substancialmente en un período de dos años; el inventario de mercaderías se deteriora; el ganado puede morir. El prestamista encara una constante amenaza de que la garantía del préstamo desaparezca. Deudores deshonestos pueden vender los bienes dados en garantía o pueden huir con ellos. Los prestamistas no podrían ejecutar los bienes en garantía rápidamente, aún en el supuesto de deudores honestos que estén incapacitados de pagar sus deudas.

Los bienes inmuebles están menos sujetos a estos riesgos que los bienes muebles, como la maquinaria industrial y agrícola, el inventario de mercaderías o el ganado. Mientras que el valor de los bienes inmuebles en el mercado fluctúa, los bienes inmuebles no se deprecian substancialmente durante un período de ejecución de dos años. Además, por su naturaleza, los bienes inmuebles no pueden desaparecer. Aún cuando los procedimientos de ejecución son lentos, los prestamistas saben que podrán ejecutar los bienes inmuebles. Por consiguiente, los prestamistas aceptarán solamente bienes inmuebles como garantía. No aceptarán bienes muebles.

*Lagunas legales y prohibiciones arbitrarias impiden el empleo de bienes muebles para garantizar préstamos*

Los siguientes problemas restringen el uso de bienes muebles como garantía: (i) lentos procedimientos en la ejecución de bienes garantía; (ii) lagunas en la definición de la garantía real de prenda; y (iii) restricciones en la aplicación de las normas de garantías reales mobiliarias. Específicamente, de acuerdo a la opinión de aquellos entrevistados y a un estudio de la ley argentina, los problemas en la legislación incluyen:

- La ley argentina sobre prenda permite la ejecución solamente a través de la intervención judicial - la cual explica la demora de 6 meses a 2 años para ejecutar bienes muebles.<sup>6</sup>

- Solamente permite a las instituciones financieras obtener órdenes judiciales inmediatas de secuestro y proceder a la venta privada. Esto restringe a otros prestamistas de disponer de la misma facilidad para ofrecer crédito. Dado que otros prestamistas, como distribuidores o comerciantes, podrían vender más a crédito si pudiesen emplear el mismo procedimiento; y dado

que estos otros prestamistas generalmente pueden valorar mejor que el banco el riesgo de sus clientes, esta restricción limita el crédito que podrían ofrecer prestamistas no financieros, como distribuidores y comerciantes.<sup>7</sup>

- Aún para las instituciones financieras, en la práctica, los tribunales limitan el procedimiento rápido de secuestro del artículo 39 a uno o dos atentos. Luego, ordenan el seguimiento de la acción ejecutiva prendaria disponible para todos los acreedores. Asimismo, el procedimiento del artículo 39 en algunos casos se ha llegado a suspender ante la quiebra del deudor<sup>8</sup>.

- La prenda flotante, crucial para los préstamos contra las existencias de inventario rotativas; como cereal o algodón almacenado, está restringida al comercio y la industria y, además, está limitada a los préstamos presentes o futuros hasta 180 días<sup>9</sup>.

- Asimismo, la ley limita la capacidad de preñar bienes a adquirirse en el futuro<sup>10</sup>. Esto limita la posibilidad de obtener crédito con la garantía de bienes a producirse o cosecharse, o con la garantía de bienes en inventario rotativo. El problema presenta dos aspectos: Por un lado, el ordenamiento ju-

Disposition Time for Seizing and Selling Movable Property in Capital Federal Commercial Courts” (CEAL, 1996).

(5) Artículo 39 de la Ley No. 12962 (en adelante: Prenda con Registro).

(6) Cfr. a los artículos 36 y 39 de la Ley 12.962, en adelante: “Ley de Prenda con Registro”.

(7) Ley de Prenda con Registro, art. 39.

ridico debería asegurar al acreedor garantizado que su garantía real puede gravar bienes adquiridos por el deudor más tarde. Asimismo, debe asegurarle que su garantía real tendrá prioridad frente a acreedores intervinientes en el intervalo de tiempo entre la constitución de la garantía y la adquisición del dominio o la posesión del bien en garantía. Aún cuando bajo la legislación Argentina podría convalidarse una prenda que grave bienes adquiridos en el futuro<sup>11</sup>, en tal supuesto es dudoso el momento desde el cual el régimen legal asegura al acreedor prendario su rango de prioridad<sup>12</sup>.

- La ley de prenda no permite más de una prenda contra un mismo bien. En muchos casos, el valor del bien en garantía puede ser mucho

mayor al monto gravado por la garantía real. En tales casos, esta restricción impide que ese capital mueble tenga valor económico alguno<sup>13</sup>. Asimismo, la ley limita el valor económico del bien en garantía cuando requiere que durante la vigencia del contrato prendario, el deudor tenga la posesión del bien en garantía. Este requisito impide, por ejemplo, que el deudor alquile el bien en garantía<sup>14</sup>.

- La ley de prenda limita la tasa de interés que puede cobrarse en un crédito garantizado con una prenda con registro a 2 puntos por sobre la tasa de interés del Banco Nación<sup>15</sup>. Sin embargo, como se discutió más arriba, la tasa de interés de mercado para el crédito mobiliario es más alta. Esto impide que muchos préstamos puedan

trario, no pudiendo recaer sobre un grupo de cosas muebles.

(10) La ley exige que el deudor sea dueño y tenga la posesión del bien que se otorga en garantía al momento de constituirse la prenda, por cuanto no podrían prendarse bienes futuros. Véase CÓD.CIV. arts. 3213 y 2316.

(11) Principio de convalidación.

(12) En muchos casos se denegó el privilegio prendario a acreedores de contratos de prenda con registro en los que el deudor no era dueño del bien en garantía al momento de constituirse la obligación garantizada por la prenda. Véase, por ejemplo, CN-Com, Sala B, Noviembre 24, 1980, JL, X-1001, Voto del Dr. Martire, Morandi y Williams y CNCom.,

garantizarse con prenda con registro.

- La legislación argentina permite garantizar obligaciones futuras<sup>16</sup>. Sin embargo, la suma a garantizarse debe ser cierta<sup>17</sup> y la prenda garantizada para tal obligación tiene prioridad cuando el préstamo se desembolsa, pero no cuando se perfecciona la prenda. Esto deriva de las normas que definen a la prenda como un derecho real accesorio a una deuda, por cuanto no podría existir una prenda hasta que no exista la obligación garantizada<sup>18</sup>. Aunque esto parecería lógicamente correcto, en la práctica ocasiona serias dificultades. En primer lugar, es difícil para las partes determinar de antemano las necesidades de crédito. Por consiguiente, las partes deben celebrar y registrar nue-

B., diciembre 9, 1960, LL, 103-172.

(13) Cfr. al artículo 7 de la Ley de Prenda con Registro, durante la vigencia de un contrato prendario, el dueño de los bienes no puede constituir, bajo pena de nulidad, otra prenda sobre éstos, salvo que lo autorice por escrito el acreedor.

(14) Cfr. a PL, art. 2. Aún cuando parte de la doctrina no considera que exista esta restricción (Muguillo, "Prenda con Registro," 1984, p. 88/89); otros sostienen que el ley de prenda considera que sólo el deudor o un tercero especificado el contrato de prenda, y no un inquilino, pueden tener la posesión del bien en garantía (Zavala Rodríguez, CÓD.COM. III:290, no. 296; y Fernández, "Prenda con Registro," 281, no. 281 bis).

vos contratos de garantía, lo que incrementa los costos de financiamiento<sup>19</sup>. En segundo lugar, cuando no se otorga prioridad a la prenda desde el momento de su perfeccionamiento, entre el tiempo de perfeccionamiento de la prenda y el desembolso del préstamo, el acreedor garantizado corre el riesgo de que otros acreedores obtengan un mejor rango de prioridad contra los bienes gravados. Este problema hace muy difícil la operativa de desembolso del préstamo prendario.

- La ley prohíbe a las partes acordar privadamente otros procedimientos que los establecidos<sup>20</sup> y el incumplimiento de cualquiera de los requisitos mencionados arriba determina la imposibilidad de ejecutar la prenda<sup>21</sup>.

(15) Cfr. al art. 5, inc. (e) de la Ley de Prenda con Registro.

(16) Cfr. al art. 1 y 14 de la Ley de Prenda con Registro. El principio de especialidad (CÓD.CIV. art. 3109), sin embargo, requiere en tal caso que se especifique el monto de la obligación garantizada. Muguillo, Régimen General de la Prenda con Registro, 1984, p. 20.

(17) Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala A. July 29-1983, La Ley 1983-D-584.

(18) Cfr. a Cámara, "Prenda con Registro o Hipoteca Mobiliaria," 1961, p. 199; excepto en el caso de una prenda con desplazamiento (Cámara, "Prenda con Registro," 1961, p. 204).

(8) Ley no. 19551, art. 203. Véase por ejemplo, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Sala E, diciembre 30, 1982, in La Ley 1983-B-586.

(9) Cfr. al art. 14 de la Ley de Prenda con Registro. Asimismo, los funcionarios de diferentes registros en Capital Federal aseguran que la Dirección de Registros de Créditos Prendarios ha instruido a los registros a aceptar el registro de la prenda flotante sólo sobre bienes homogéneos de un establecimiento comercial. Por ejemplo, instruyendo que no puede registrarse la prenda flotante contra ganado.

Asimismo véase CÓD.CIV., art. 3217 y Ley de Prenda con Registro, art. 11(d), estableciendo que la prenda fija con registro debe recaer sobre bienes específicamente identificados, por el con-

- Aún cuando las nuevas leyes de garantías sobre fideicomiso y leasing financiero simplifican para ciertas operaciones el procedimiento de venta, estas no resuelven el problema en la tardanza para el secuestro de los bienes que estén en poder del deudor.

#### *Problemas en el registro*

Una investigación preliminar indicó que existen los siguientes problemas en los registros prendarios que contribuyen a limitar el uso de los bienes muebles como garantía en Argentina: Primero, los registros llevan un folio real. Esto requiere la clasificación e identificación de los bienes muebles prendados. Esta práctica aumenta los costos del registro - cada bien mueble debe clasificarse - y determina errores, ya que no es fácil enumerar el universo de bienes muebles. Al mismo tiempo el folio real para bienes muebles obstaculiza el registro de gravámenes flotantes. Algunos registros pueden obviar este problema mediante un índice en computadora,

pero no todos los registros tienen un sistema de computación.

Segundo, en Argentina, existen varios registros separados de prenda que no están relacionados entre sí. Esto aumenta la oportunidad de fraude en las transferencias y registro de la garantía.

Por último, no existe un sistema de registro que permita un fácil acceso público. Los registros en Argentina, aplican una restringida definición de "parte interesada" para determinar el acceso al público. Esta limitación ocasiona riesgos en el conocimiento de gravámenes y aumenta los costos para perfeccionar la prenda con registro, ya que sólo ciertas personas tienen acceso a la información.

comercial, para preservar la privacidad del negocio, a la vez de publicitar que efectivamente existe un gravamen.

(20) Cfr. al artículo 3222 del CÓD.CIV. y al artículo 36 de la Ley de Prenda con Registro sería nulo el acuerdo de cualquier otro procedimiento de ejecución. Asimismo, las partes no pueden contratar otras garantías reales que aquellas establecidas en la ley (CÓD.CIV. art. 2501 and

IV. Cómo estos problemas limitan el acceso a crédito a prestatarios y prestamistas

En Argentina, los problemas en la legislación aplicable para garantizar préstamos con bienes muebles limitan el acceso a crédito de diferentes maneras:

*Le falta de un ordenamiento jurídico apropiado para garantizar préstamos de bienes muebles limita el acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa, y obstaculiza las operaciones de empresas multinacionales.*

Limitan la posibilidad de que los agropecuarios accedan al crédito directamente para comprar maquinaria, dado que los bancos y los distribuidores rehúsan financiar la compra de maquinaria agrícola si el agropecuario solamente ofrece esa misma maquinaria como garantía. También, los problemas de garantías limitan el acceso a crédito del agropecuario indirectamente, porque estos problemas restringen el suministro de crédito a los distribuidores, quienes, de lo contrario, po-

drían otorgar financiamiento en sus ventas. Estos problemas en la legislación de garantías afectan tanto a los distribuidores, como a los agropecuarios: Los bancos, financieras y fabricantes son reacios a financiar a los distribuidores su inventario de maquinaria nueva y usada más allá del crédito que pudieran conseguir en relación al valor de sus bienes inmuebles. Finalmente, los mismos problemas en la legislación de garantías hacen que los bancos y las compañías financieras se nieguen a aceptar, como sola garantía, el endoso de los contratos prendarios, que forman parte de las cuentas por cobrar del distribuidor.

Por consiguiente, los problemas en las leyes de garantías limitan el acceso a crédito en el sector agropecuario a través de diferentes canales por los cuales fluye el crédito. Este capítulo analiza el sistema de financiamiento de los diferentes agentes económicos de la cadena de crédito. Algunos de estos agentes económicos otorgan préstamos, otros

(19) Legislaciones modernas de garantías reales permiten en tal caso una garantía real mobiliaria por un monto indeterminado (por ejemplo, Estados Unidos (U.C.C. §9-203). Cuando otros acreedores precisan conocer los detalles de tal gravamen, estas legislaciones consideran que el deudor puede proporcionar tal información. Estos regímenes legales tienen la ventaja de permitir registrar menos información

CÓD.CIV. art. 2503). Si las partes contratan fuera de estas normas, tales obligaciones serían válidas sólo como obligaciones personales (CÓD.CIV. nota al art. 2503).

(21) Véase, por ejemplo: CN Com, Sala C, Abril 10, 1970, ED 33-177 and LL 141-78; CN Com, B, Diciembre 17, 1971, LL, 153-404, 30824-S; CN Com, B, Abril 23, 1969, LL, 136-626; ST La Rioja, Julio 29, 1971, JR, 972-22-20; CApel. CC Rosario, IV, Febrero

23, 1970, LL, 143-539, 26459-S; CN Com., A, Mayo 15, 1966, 124-1146, 14475-S; CN Com, B, Mayo 24, 1967, LL, 88-474; y CN Com, B, Agosto 7, 1964, DJ, Febrero 31, 1964.

solicitan préstamos, y otros hacen ambas cosas. Estos agentes incluyen bancos privados; bancos públicos; distribuidores de maquinaria agrícola, tractores y automóviles; operadores de elevadores de granos, cerealistas, consignatarios de hacienda; pequeños ganaderos; cooperativas agrícolas que compran y venden a crédito; y contratistas.

Consideremos ahora en detalle los problemas que afectan a cada uno de estos agentes:

#### *Agropecuarios*

Los agropecuarios en Argentina no pueden conseguir crédito garantizado solamente por ganado, cosecha, o maquinaria. Ellos no pueden preñar el ganado, cosecha, o maquinaria que posean para conseguir, por ejemplo, capital de trabajo. Tampoco, pueden conseguir tal capital ofreciendo un derecho de garantía real en una cosecha “futura” que está en cultivo; ni pueden comprar ganado o maquinaria a crédito de distribuidores o bancos. Si no pueden hipotecar el terreno o demostrar con pruebas evidentes que el son propietarios de bienes inmuebles y que no tiene ningún gravamen, definitivamente no pueden conseguir crédito.

Mientras que esta situación se da por sentada en Argentina, en otros países con leyes de garantías reales mobiliarias

apropiadas, los bienes muebles sí son aceptados en sí mismos como garantía. La raíz de este problema proviene de los problemas derivados del tiempo de ejecución y de la definición de la garantía real de prenda en Argentina.

Primero consideremos el tiempo de recuperación de la posesión y venta del bien en garantía. En Argentina, el ganado de un ganadero que trabaja en terrenos alquilados es inaceptable para cualquier banco privado como garantía. Los bancos en Argentina consideran a ese ganado como muy riesgoso porque los 6 meses a 2 años de ejecución es un período muy largo. En contraste, en Kansas, en los Estados Unidos, el ganado es el bien en garantía preferido para los préstamos bancarios. La maquinaria se ubica en segundo lugar y los bienes inmuebles en un pobre tercer lugar. Los funcionarios examinadores del Banco Central de la Reserva Federal de los Estados Unidos coinciden en este juicio. ¿Por qué? Porque el ganado que garantiza un préstamo en mora en Kansas puede ser secuestrado y vendido sin intervención judicial en un plazo de uno a cinco días.

Alguna veces, la definición de la garantía es determinante. Préstamos garantizados por garantía real contra granos almacenados o contra ganado son muy comunes en los Estados Unidos, pero

son raros en Argentina. ¿Por qué? Aquellos entrevistados en Argentina piensan que la definición legal de una prenda flotante puede constituirse solamente sobre bienes homogéneos y que no se encuentren sujetos a reemplazo mientras se encuentran en depósito. Muchos registradores de registros de créditos prendarios entienden que no es legalmente correcto aceptar el registro de una prenda flotante sobre ganado. Sin embargo, la práctica comercial para preñar ganado o grano, requiere reemplazar parte del inventario, requiere una garantía real flotante.

Los préstamos para capital de trabajo para financiar la cosecha de agricultores son asimismo raros en Argentina. Un importante prestamista explicó que los defectos en la “prenda contra bienes futuros” hace de este instrumento un elemento difícil de defender en el caso de litigio y por lo tanto una garantía arriesgada.

Esto definitivamente restringe el flujo de crédito. Cuando intermediarios como distribuidores y operadores de elevadores de grano no pueden conseguir préstamos, ellos no pueden a su vez trasladar el crédito hacia abajo en la línea de producción a los agricultores y ganaderos que les venden a ellos. Esto limita la competencia en el mercado de préstamos que enfrentan los agricultores y ganaderos. Ellos

entonces deben tratar de conseguir préstamos bancarios, los que serán muy difíciles de obtener sin bienes inmuebles. Hoy en Argentina, muchos agropecuarios que no califican para obtener líneas de crédito garantizadas por sus bienes inmuebles, financian sus operaciones mediante préstamos sin garantía que obtienen en sus compras a crédito de los vendedores de insumos. Estos préstamos son a tasas de interés mucho más altas y a más corto plazo que los préstamos con garantía real.

#### *Distribuidores de maquinaria*

Los distribuidores de maquinaria enfrentan el mismo problema que los bancos para extender crédito y financiar sus ventas de maquinaria: Dado que los bienes muebles se depreciarán en su valor antes de poder ejecutarse, los distribuidores de maquinaria no pueden vender maquinaria garantizando estas ventas a crédito solamente mediante una prenda contra la maquinaria vendida.

En otros países, estas ventas son negocios sumamente rentables. Distribuidores compiten activamente con bancos para financiar la venta de maquinaria. Los distribuidores pueden constituir una excelente vía de acceso a crédito - ellos pueden canalizar el crédito a grupos de prestatarios que los bancos comerciales no podrían alca-

nzar. Los distribuidores de maquinaria tienen frecuente trato con sus clientes a través del servicio de mantenimiento mecánico, y, en consecuencia, pueden conocer mejor que los bancos la reputación del cliente y su calidad como prestatario. Los distribuidores tienen una ventaja natural en recuperar bienes en garantía, por cuanto ellos negocian en el mercado con ese tipo de maquinaria. El distribuidor de tractores, por ejemplo, puede secuestrar y vender un tractor más fácilmente que un banco. Además, cuando un distribuidor financia una venta, éste realiza una ganancia adicional por el financiamiento. Esta ganancia adicional hace que las ventas pequeñas sean más atractivas para el distribuidor que para el banco. Los distribuidores de maquinaria pueden servir a los clientes a menor costo de lo que lo harían la mayoría de los bancos.

Pero, deficiencias en la legislación de garantías reales penalizan a los distribuidores de maquinaria de varias maneras dificultándoles cumplir ese rol en Argentina. El típico distribuidor de maquinaria en Argentina tiene una línea de crédito con un banco (los fabricantes tienen líneas de crédito que se discuten más adelante). Para casi todos los distribuidores y todos los bancos, el tamaño de la línea de crédito se determina por el valor neto de la empresa, donde solamente los bienes inmuebles tendrán un peso

importante en el activo de sus bienes. Cuando los bancos otorgan préstamos garantizados por inventarios de mercaderías y cuentas por cobrar, ellos deducen el monto de estos préstamos del total del préstamo de la línea de crédito. Por consiguiente, el aumento del inventario de maquinarias nuevas y usadas del distribuidor no se considera como garantía adicional; ni la cesión de cuentas por cobrar de las ventas a crédito es aceptada como garantía de préstamos por encima del monto de la línea de crédito existente. Sin poder usar los inventarios de maquinarias o cuentas por cobrar para expandir su propio acceso a crédito, el distribuidor de maquinarias está restringido a financiar sus ventas a crédito con su propio capital.

Los problemas en el ordenamiento jurídico para garantizar préstamos con bienes muebles impiden el desarrollo de préstamos entre los bancos, las instituciones financieras dominantes en Argentina, y los intermediarios financieros no bancarios, que son más idóneos para otorgar préstamos a los agropecuarios y a la pequeña y mediana industria.

Los distribuidores también tienen líneas de crédito con los fabricantes. Pero los fabricantes ofrecen a sus distribuidores típicamente una línea de crédito que es sólo una fracción de los bienes inmuebles del distribuidor. Esto deja al distribuidor sin financiamiento para su inven-

tario de maquinarias usadas. Aceptar en parte maquinaria usada es indispensable para vender maquinaria nueva. Además, vendiendo maquinaria usada se provee de una importante entrada al mercado a los pequeños y medianos agropecuarios. Sin embargo, los plazos de financiamiento de maquinaria son relativamente cortos - uno o dos años - debido a que el distribuidor no puede obtener ningún crédito para refinanciar su inventario de maquinarias usadas.

Este es un problema cuantitativamente importante en Argentina. Cerca del 25 por ciento de los agropecuarios argentinos no son propietarios de bienes inmuebles; con limitadas excepciones, ellos no pueden obtener crédito de fuentes privadas ofreciendo como garantía su maquinaria o ganado. El otro 50 por ciento de los agropecuarios argentinos tienen menos de 100 hectáreas que es lo mínimo que un banco exige a un agropecuario para que califique para un préstamo bancario.

En muchos países, los distribuidores compiten con los bancos para financiar maquinaria y ganado. Tales distribuidores, sin embargo, deben ellos mismos solicitar préstamos para extender este crédito. Los bienes muebles pueden garantizar esos préstamos de dos maneras. El inventario de los bienes muebles de los distribuidores puede servir como

garantía para sus préstamos. Segundo, los distribuidores pueden redescantar o ceder en garantía los préstamos que se originen en el curso de la venta de su maquinaria.

En Argentina, todos los distribuidores de maquinaria entrevistados manifestaron que no había manera práctica de emplear como garantía a los préstamos que ellos originaran. Tanto si el distribuidor había ofrecido su aval o no. Todos los distribuidores entrevistados manifestaron que el total de crédito disponible para ellos era determinado por el valor de sus propiedades inmuebles y por la línea de crédito no garantizada determinada por los ingresos de su compañía. El crédito total no estaba relacionado con las existencias de inventario. Por consiguiente, los distribuidores se encuentran forzados a financiar sus inventarios y sus ventas a crédito con su propio capital.

#### *Comerciantes mayoristas*

Los comerciantes mayoristas - tales como ferreterías, distribuidores de semillas o fertilizantes - a menudo proveen de capital de trabajo a los agropecuarios y a pequeños comerciantes extendiéndoles crédito no garantizado por períodos de tiempo corto - 30 a 180 días. Tales almacenes de suministros constituyen una importante parte de la cadena de

crédito. Los almacenes asignan líneas de crédito de acuerdo al valor neto del capital de los prestatarios, sus ingresos, e historia de pago. Otorgarían más préstamos si pudieran tomar una garantía real contra las cosechas futuras de sus prestatarios. Sin embargo, lagunas legales impiden la constitución de garantías reales en bienes futuros. Cuando esto se combina con los lentos e inciertos procedimientos para el secuestro y la venta de la garantía, se limita el uso de la cosecha como garantía para obtener capital de trabajo.

Los comerciantes mayoristas también tienen problemas en obtener crédito para financiar su propias ventas a crédito. En países donde los problemas de las leyes de garantías reales son menos serios, empresas como distribuidores de productos agropecuarios refinanciar sus "cuentas por cobrar" con otros intermediarios financieros - emplearlas como garantía de préstamos de bancos o compañías financieras. Esto les permite recuperar su capital y extender el crédito a sus clientes para que efectúen nuevas compras. El almacén que provee a los agropecuarios, así como los distribuidores de maquinaria, puede entonces extender crédito limitadamente a clientes que conozca bien y puede servir de intermediario entre pequeños prestatarios y grandes intermediarios financieros. Los bancos y las

compañías financieras que no obtengan ganancias en pequeños préstamos, podrían aceptar los mismos pequeños préstamos si recibieran una cantidad considerable. Las compañías financieras entonces usarían estas cuentas por cobrar para garantizar un préstamo al almacén que extendió el crédito original. En contraste con los pequeños préstamos a clientes individuales, el préstamo al almacén sería lo bastante grande para atraer la atención del banco o la compañía financiera.

Sin embargo, la ley Argentina no contempla una garantía real contra cuentas por cobrar. Aún cuando los bancos aceptan el endoso o la cesión de cuentas por cobrar como garantía, en verdad ellos deducen las sumas que se otorguen de la línea de crédito que está basada en los bienes inmuebles de los comerciantes prestatarios. No suministran crédito adicional garantizado por un conjunto de cuentas por cobrar.

En otros países, las líneas de crédito a corto plazo y a altas tasas de interés se extienden con frecuencia en grandes volúmenes a prestatarios más riesgosos. En los Estados Unidos, por ejemplo, las tarjetas de crédito que cobran entre el 19-21 por ciento anual de interés tienen tasas de incobrabilidad del 4 ó 5 por ciento. Bajo estas condiciones, los prestamistas argentinos de créditos sin garantía real se comportan en forma conservadora, por cuanto cobran tasas de in-

terés más altas que los bancos en los Estados Unidos pero tienen una baja tasa de incobrabilidad. Esto conlleva a más restricciones sobre el acceso a crédito. De nuevo, en los Estados Unidos, las cuentas a crédito con buena cobrabilidad tienen un mercado disponible, tanto para vender como para garantizar préstamos; ciertamente, hasta cierto punto llegan a respaldar la emisión de títulos bursátiles.

Las bajas tasas de incobrabilidad sobre líneas de crédito rotativas en Argentina indican que las limitaciones sobre el acceso a crédito surgen fundamentalmente de la ley, y no del inherente riesgo en la cobrabilidad de las cuentas por cobrar.

#### *Bancos privados*

Los bancos privados en Argentina no extienden crédito contra bienes muebles a menos que el prestatario presente prueba de ser propietario de bienes inmuebles u ofrezca la firma de un garante que pueda presentar tal prueba. La prueba que se requiere es la copia o el original de la escritura del título de dominio de la propiedad inmueble que el banco retendría.

Aún así, pareciera que los bancos quieren anexar algo de peso a la calidad de los bienes muebles ofrecidos como garantía. Mientras que varios bancos entrevistados

estaban dispuestos a financiar automóviles con garantía prendaria, si el prestatario presentaba pruebas de ser dueño bienes inmuebles, casi ningún banco estaba dispuesto a financiar tractores u otra maquinaria con una garantía prendaria, aún cuando el prestatario mostrara prueba evidente de ser propietario de bienes inmuebles. Al respecto, varios prestamistas enfatizaron la facilidad en secuestrar y vender automóviles. A diferencia de la maquinaria, todos los automóviles deben ser inscritos en un registro. No es Se entrevistó al personal legal y a los oficiales de crédito del Banco Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, quienes opinaron igualmente que los bancos privados sobre los problemas en el ordenamiento jurídico para garantizar préstamos con bienes muebles. Sin embargo, en contraste con los bancos privados, estos bancos públicos otorgan préstamos a agropecuarios para la compra de tractores y maquinaria agrícola, si el agropecuario es propietario de bienes inmuebles. Expresaron que de todas formas existen dificultades substanciales en la ejecución de estos préstamos.

Al presente, no se explica la actitud renuente hacia el financiamiento de camiones y autobuses, que comparten las mismas características que los automóviles. Ni es obvio, porqué algunos bancos rehúsan otorgar presta-

mos para tractores aún cuando el prestatario es dueño de bienes inmuebles.

Los bancos privados que se entrevistaron, sin embargo, describieron el problema típicamente en la calidad de los bienes en la garantía, indicaron ampliamente que los automóviles eran buena garantía y otra clase de maquinaria la consideraban no apropiada. En este sentido, sin embargo, acelerar el secuestro y la venta de bienes en garantía es crucial. En otros sistemas, como en los Estados Unidos, donde existe gran rapidez en el secuestro de bienes, otros tipos de bienes muebles sirven como garantía sin tener que recurrir al respaldo de los bienes inmuebles. Los oficiales de crédito y abogados de los bancos entrevistados que ofrecen créditos prendarios en Argentina, aseguran que otorgarían más préstamos contra bienes muebles sin tener que exigir la propiedad de bienes inmuebles si pudiesen contar con un procedimiento rápido de secuestro y venta de bienes muebles en garantía.

Esto se ajusta a las discusiones sostenidas con los distribuidores de maquinaria y automóviles. En cada caso, el sistema en los Estados Unidos fue descrito; todos los gerentes de venta y los oficiales de crédito indicaron que extenderían crédito contra bienes muebles sin una garantía de bienes inmuebles, si pudiesen secuestrar y

vender la garantía en una o dos semanas. Los distribuidores de maquinaria agrícola estimaron que con procedimientos de ejecución más rápidos podrían expandir sus ventas con confianza y lucrativamente del 25 al 300 por ciento, aún si ellos tuvieran que garantizar asimismo el préstamo.

### *Bancos públicos*

Se entrevistó al personal legal y a los oficiales de crédito del Banco Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, quienes opinaron igualmente que los bancos privados sobre los problemas en el ordenamiento jurídico para garantizar préstamos con bienes muebles. Sin embargo, en contraste con los bancos privados, estos bancos públicos otorgan préstamos a agropecuarios para la compra de tractores y maquinaria agrícola, si el agropecuario es propietario de bienes inmuebles. Expusieron que de todas formas existen dificultades substanciales en la ejecución de estos préstamos.

Es importante señalar que los bancos públicos insisten en la prueba de la propiedad de bienes inmuebles y que, en el volumen típicamente requerido, como se explicara anteriormente, cerca del 75 por ciento de los agropecuarios argentinos no calificarían para obtener estos préstamos, bien porque sus propiedades no son lo suficiente grandes o porque son

alquiladas.

Los contratistas, que recolectan granos bajo contrato en casi una cuarta parte de la Provincia de Buenos Aires, algunas veces tienen una composición de bienes de capital en cosechadoras que excede al valor de muchas propiedades inmuebles. Aún ellos, típicamente poseyendo o rentando parcelas de sólo 100 hectáreas, notaron que no podían obtener crédito en ninguna parte. En sus discusiones, enfatizaron particularmente la falta de otorgamiento de préstamos para maquinaria usada, lo cual subía el costo de entrada y expansión del mercado.

### V. Alternativas de solución

Dos amplias alternativas existen para solucionar estos problemas: mejorar el sistema judicial y modificar la legislación aplicable a todas las garantías reales mobiliarias. Estas alternativas incluyen acelerar el proceso judicial; modificando la ley para que el secuestro y la venta de bienes en garantía pueda tener lugar con procesos judiciales abreviados, o a través de acciones privadas; y extender la aplicación de las normas de garantías para incluir más amplias operaciones comerciales.

En tal reforma, los argentinos podrían beneficiarse de la experiencia de la comunidad legal, financiera y comercial en Argentina. En otros países, los grupos con may-

or interés financiero - los abogados, oficiales de crédito, y gerentes de venta de los principales bancos, distribuidores de maquinaria, elevadores de granos, y comerciantes de maquinaria y ganado - han dado su apoyo para reformar leyes prendarias. La misma experiencia indica que la mejor ayuda, a parte de los abogados, sería la de los expertos en la ley prendaria Argentina, y expertos en leyes de garantías reales mobiliarias extranjeras. Tal grupo constituiría la mejor audiencia para evaluar las soluciones legales que se propongan, y daría su apoyo político para mejorar estos problemas. Además, sería un grupo de substancial credibilidad en las discusiones de orden político que surjan, a fin de equilibrar los derechos de deudores y acreedores, y cambiar los métodos de ejecución y venta de bienes en garantía. Sería necesario, asimismo, emprender una investigación adicional sobre los problemas en los registros de créditos prendarios.