

Inclusión financiera a través del sistema de garantías mobiliarias

Francisco Sancho

Agosto 2019

Este es un resumen del reporte con los principales hallazgos y recomendaciones del *Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias*, que el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) llevó a cabo en conjunto con el Banco Central de Costa Rica (BCCR), con el objetivo de determinar y conocer las fortalezas y debilidades que tienen las garantías mobiliarias como instrumento de cobertura y mitigación de riesgos, en el financiamiento tanto de las micro, pequeñas y mediana empresas (Mipyme), así como en empresas de mayor escala.

La normativa alrededor de la Ley 9246 se aprobó el 20 de mayo del 2014, y entró en vigencia en el año 2015. EN el estudio se ofrece una reflexión de las áreas de acción que se desprenden de la serie de insumos que se produjeron como parte del *Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias*.

1 Principales hallazgos

Los principales hallazgos que se han encontrado en *Estudio técnico para la evaluación del sistema de garantías mobiliarias*, pueden resumirse en que la encuesta realizada a las organizaciones de crédito, revela que aunque el 63% de las entidades usa tanto garantía tradicional como garantía mobiliaria, sólo el 49% reconoce estar consciente de la utilización de esta última, lo que implica que hay un 14% de los entrevistados que operan históricamente involucrando un tipo de garantía mobiliaria, pero que no la catalogan como tal.

Todas las modalidades de garantías mobiliarias han sido utilizadas al menos en una oportunidad por alguna de las entidades encuestadas, lo que implica un uso agregado importante en el mercado, sin embargo, se encuentra que cada tipo de garantía aún tiene un gran margen para su profundización.

Cerca de la mitad de organizaciones indican no haber usado las garantías, dentro de las cuales un 86% de ellas lo fundamentan en preferir los esquemas de garantía tradicional o por considerar a la garantía mobiliaria difícil de recuperar o liquidar.

En cuanto a un mercado para la venta de los bienes recuperados como parte de una garantía, ante créditos no pagados, el 49% de las personas informantes no saben si existe un mercado secundario.

Por su parte, un 38% de las entidades con experiencia con el instrumento de las garantías mobiliarias han usado el registro del sistema y tiene una calificación muy alta de sus servicios.

Un 79% de los entrevistados manifiesta conocer la Ley 9246, pero sólo la tercera parte de las instituciones reconocen que se dictó algún lineamiento interno para el uso de las garantías mobiliarias, un 51% recibieron algún tipo de capacitación y sólo el 30% indica tener algún encargado en este tema. Estas cifras denotan pocas acciones internas en la mayoría de las organizaciones para incorporar el uso de las garantías mobiliarias, y muy importante es que a lo largo de la encuesta se encuentra gran desconocimiento o falta de mejor información sobre el sistema. No es por lo tanto extraño, que las principales recomendaciones señaladas por los operadores de crédito se refieren a la necesidad de capacitar, formar y dar comunicación integral, ofrecer casos demostrativos que enseñen sobre la operatividad del sistema.

De la revisión de las normativas de garantías mobiliarias en América Latina y su comparación de la Ley 9246 se desprenden que los componentes normativos contenidos en la Ley 9246 se han diseñado en la dirección correcta de acuerdo con los principios

promovidos como estándares internacionales. El marco legal logrado ha generado frutos, los cuales se pueden potenciar en la medida en que la organización, coordinación y difusión evolucione. No obstante, el análisis alrededor del sistema arroja que *existen algunos vacíos en materia de coordinación interinstitucional y ejecución de las garantías*, que se deben subsanar para potenciar el mayor uso de las garantías mobiliarias, y abonar en la dirección de que sea una herramienta de expansión de las oportunidades de crédito y de inclusión financiera.

Se encuentra que la supervisión financiera se ha involucrado en la generación de elementos que vienen a impulsar el uso de las garantías mobiliarias, una muestra de ello es la presencia de esta como elemento mitigador dentro de las normas SUGEF 15-16 y SUGEF 1-05. No obstante, *algunos operadores de crédito perciben señales incongruentes por parte del ente supervisor en el momento efectivo de valorar el riesgo cubierto por ese tipo de garantías*. Los avances que se sigan gestando en aras de alcanzar la Supervisión Basada en Riesgos y el logro de los principios visionarios impulsados por Basilea para el 2022, representan una oportunidad de complemento para el buen uso de las garantías mobiliarias, y que la mejora en la supervisión sea generada más bien por el operador de crédito, incrementando el “due diligence” en las operaciones de crédito asociadas a las garantías mobiliarias.

Respecto a la evolución del sistema, los datos del Registro del Sistema de Garantías Mobiliarias indican que las inscripciones han crecido un 700% entre el 2015 y el 2019. Este es un crecimiento muy dinámico, pero concentrado en un limitado grupo de tipo de garantías mobiliarias. Hasta diciembre del 2018 las garantías mobiliarias activas o activas pero en proceso de ejecución, representan un 59% del crédito al sector privado no financiero y un 88% del crédito al sector privado productivo no financiero. Por otra parte, el Banco Mundial con el reporte Doing Business del 2019, denota que el país ha alcanzado una alta calificación por el nivel de desarrollo alcanzado en el diseño e implementación del marco legal e institucional del Sistema de Garantías Mobiliarias. La calificación de Costa Rica sólo es superada por Colombia y Estados Unidos en un set de países que incluye a varios de América Latina y países desarrollados. Sólo México tiene una calificación como la de Costa Rica, el resto de los países, incluso los desarrollados, tiene una calificación por debajo de la del país.

Se destaca como uno de los vacíos de la Ley que no se dan las pautas para un proceso expedito y plazos definidos en las ejecuciones judiciales, además en el proceso extrajudicial, al momento en que se solicita a la autoridad judicial el secuestro de los bienes, el proceso no cuenta con pautas en la Ley 9246 para que sea expedito. Lo mismo aplica si la cobertura queda sin cubrir en su totalidad por la garantía y el acreedor requiera demandar su pago en sede judicial.

Otro de los vacíos en la Ley 9246 es que no establece explícitamente las instituciones públicas que integran el Sistema de Garantías Mobiliarias, ya el artículo 47 de la ley ordena a la Dirección del Registro de Propiedad Mueble administrar el Sistema de Garantías Mobiliarias y emitir vía reglamentaria las normas técnicas, operativas y administrativas que garanticen su correcto funcionamiento. Sin embargo, existe un amplio ámbito de coordinación interinstitucional que no se asigna específicamente a esta entidad o alguna entidad explícitamente con la Ley 9246.

En principio estas labores de coordinación sobre el tema de las garantías inmobiliarias podrían ser promovidas por el MEIC y específicamente por la DIGEPYME, por su labor en materia de la Mipymes y lo relativo a su financiamiento. Además por su vinculación con el Consejo Asesor Mixto Pyme, el Consejo Nacional de Emprendimientos y la Red de Apoyo a la PYME. Sin embargo, el hecho de que hasta ahora esta estructura de coordinación institucional no haya actuado en materia de seguimiento de estos instrumentos de apoyo al crédito, como lo son las garantías mobiliarias, permite dudar que el problema se resuelva solamente con verlo como una potestad y labor del MEIC y DIGEPYME. El enfoque seguido por la DIGEPYME permite suponer que las labores de coordinación de una mesa, no una de las labores en las que se ha canalizado su papel, por lo que el tema de seguimiento a un instrumento de crédito a la Mipyme como lo es la garantía mobiliaria, puede que no cuente con el enfoque y prioridad adecuados.

Hasta el momento, para el seguimiento de la Ley 9246, ha trabajado una comisión que surgió como parte del Comité de Competitividad de la Casa Presidencial, y que si bien este dejó de tener vigencia como comité de la Presidencia, sí permaneció la comisión formada por el BCCR, el SBD y la Cámara de Industrial de Costa Rica (CICR), dando seguimiento a las garantías mobiliarias por medio de este estudio, lo que ha implicado la coordinación con el Registro de Garantías Mobiliarias, la Comisión de la Jurisdicción Civil de la Corte Suprema de Justicia y los operadores de crédito. Es recomendable que se pueda extender la vigencia de este comité en una Mesa de Coordinación Interinstitucional de la Ley 9246, y ampliarlo con miembros Ad Hoc que puedan convocarse según el tema que se desarrolle. Podría ser un comité permanente de seguimiento a la Ley 9246, conformado por representantes del BCCR, por ser la garantía mobiliaria un instrumento de la política crediticia, el SBD, por la importancia en el crédito a la Mipyme, la CICR, por ser la entidad del sector privado que ha venido dando seguimiento al tema de la Ley 9246, y el MEIC, para que haya un enlace con las políticas de apoyo a la Pyme. Por otro lado, se pueden tener miembros Ad Hoc, con instituciones que pueden ser convocadas para temas específicos de su competencia, tal y como el Registro de Garantías Mobiliarias, la SUGEF y la Comisión de la Jurisdicción Civil de la

Corte Suprema de Justicia, por ejemplo. La siguiente es la estructura que puede seguir la Mesa de Coordinación Interinstitucional de la Ley 9246

Mesa de Coordinación Interinstitucional Ley 9246

BCCR	SBD	CICR	MEIC	Miembros Ad Hoc
<ul style="list-style-type: none">• Por política monetaria y crediticia	<ul style="list-style-type: none">• Por política y crediticia a la Mipyme	<ul style="list-style-type: none">• Por el sector privado	<ul style="list-style-type: none">• Por enlace con la política a la Mipyme	<ul style="list-style-type: none">• Registro de GM• SUGEF• Corte de Justicia• Otros relevantes

Es muy importante considerar la conformación y formalización de esta comisión, para lo cual debería existir un decreto específico del Poder Ejecutivo, que posiblemente deba recaer en el MEIC, al cual sería necesario hacer la propuesta. Este decreto debe definir las funciones que garanticen el seguimiento de la Ley 9246.

2 Recomendaciones

Con base en estos hallazgos, y otros que se muestran a lo largo de este reporte, se hace un ordenamiento sistemático de las recomendaciones que se desprenden de todos los aspectos analizados en los siete reportes anteriores. Las áreas de acción que se recomiendan se separan en dos ámbitos, partiendo de la industria financiera para luego ampliar los actores a los hacedores de política de desarrollo para los negocios, especialmente dirigidas para la Mipyme y el emprendedor.

Un grupo importante de las acciones tienen a los operadores de crédito como actores principales, los cuales deben tomar la iniciativa y una actitud activa en ver al sistema de garantías mobiliarias como un ambiente favorecedor para la innovación de sus instrumentos financieros y sus negocios de crédito. Este grupo de acciones requieren de la coordinación de actores centrales en la industria financiera como el Banco Central de Costa Rica y el Sistema de Banca para el Desarrollo, en su relación con las políticas de crédito, asimismo del concurso el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la Superintendencia General de Entidades Financieras en su labor en la supervisión.

Algunos actores están asociados a entidades de apoyo empresarial, entre ellos están el Instituto Nacional de Aprendizaje, las cámaras empresariales y las universidades y otras organizaciones de apoyo en el desarrollo de la Mipyme.

Las principales recomendaciones para promover el uso de las garantías mobiliarias que se han identificado son las siguientes:

Las áreas de acción para operadores financieros en coordinación con industria financiera

- Promover innovaciones bancarias en materia de acceso al crédito
- Pruebas piloto y fondos destinados en entidades de crédito
- Integración y mezcla con otros esquemas de garantía
- Facilitar la divulgación y la formación en garantías mobiliarias
- Repositorio de casos de uso de las garantías mobiliarios
- Posicionamiento del tema del lado de la demanda de crédito
- Supervisión o regulación financiera
- Vacíos en la Ley 9246 en cuanto a la ejecución
- Coordinación institucional
- Registro y sistemas de información estratégico
- Estrategia de estructuración del conocimiento
- La innovación financiera y tecnológica.

- Disminución en los márgenes de intermediación

Por otro lado, existen un amplio ámbito para el impulso de instrumentos financieros como las garantías mobiliarias, que se relaciona con fortalecer variables de entorno y ecosistema empresarial, dando prioridad al impulso de esquemas que faciliten la actividad económica y estimulen la demanda de crédito productivo. La garantía mobiliaria es un instrumento útil y necesario de potenciar el crédito, pero de manera paralela el ambiente de los negocios es un factor que aparece más rezagado que las necesidades mismas el crédito. Trabajar para fortalecer el ecosistema empresarial tendrá un efecto en el crecimiento de los negocios y la demanda de crédito y sus instrumentos.

Como un ejemplo, el INEC basado en la ENAMEH del 2018, encuentra que según las microempresas que operan en los hogares, en cuanto a lo que requieren para crecer, sólo un 19% de estas microempresas consideran que sus necesidades están relacionadas con financiamiento. Igualmente, de acuerdo con el reporte Doing Business del Banco Mundial para el 2019, en el que Costa Rica tuvo una calificación de 68,9 de un total de 100 puntos, lo que la ubica en el puesto 67 de 190 países evaluados. La obtención de un crédito es más bien uno de los aspectos más positivos con que cuenta el país, ya que la puntuación de 85, ubica al país en la posición 12 a nivel de todos los países del mundo que se evaluaron. Esto demuestra nuevamente, que *lejos de la disponibilidad del crédito, los otros aspectos de entorno son los verdaderamente limitantes para el desarrollo de los negocios.*

De esta manera, el promover la actividad de los negocios y el mayor uso del crédito, no sólo pasa por mejorar el acceso a instrumentos financieros, se debe trabajar de manera paralela en políticas de mejora de entorno a los negocios, lo cual tiene un efecto sinérgico sobre el estímulo en el uso de crédito como vehículo de crecimiento de una empresa.

Es importante tener este contexto amplio para comprender que las limitaciones para un uso más profundo de algunos de los tipos de garantías mobiliarias, no sólo depende de los esfuerzos que la industria financiera realice en materia de incentivos dirigidos a estos instrumentos. Existe un amplio ámbito del entorno de las empresas que restan dinamismo al desenvolvimiento del crédito. Un amplio ámbito de las políticas de estímulo al crédito requiere acciones que se encapan del control específico de las mismas entidades de crédito o de la misma industria financiera como un todo, ya que implican políticas transversales o generales que involucran otros actores fuera de la industria.

Estas acciones tienen que ver con la creación de un entorno favorecedor de los negocios, ya que el promover la actividad empresarial y el mayor uso del crédito, no sólo pasa por mejorar el acceso a instrumentos financieros como las garantías mobiliarias, sino que se debe trabajar de manera paralela en políticas de mejora de ambiente de los negocios, lo

cual tiene un efecto sinérgico sobre el estímulo en el uso de crédito como vehículo de crecimiento de una empresa.

Las acciones en este ámbito de entorno requiere de la integración de actores como el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), las cámaras empresariales y otras organizaciones clave en el impulso del entorno favorecedor para la actividad empresarial. Estas acciones de entorno escapan por lo tanto de los siguientes pasos que pueden seguir la industria financiera para estimular el uso de las garantías mobiliarias, pero dan un contexto de los ámbitos en donde quedan acciones pendientes.

Las áreas de acción fuera de la industria financiera relativas a políticas de desarrollo y que aquí se destacan son:

- Reducir informalidad de los negocios con innovación en los productos financieros
- Desarrollo territorial y estrategia de círculos concéntricos

En estos ámbitos las entidades de crédito y la industria financiera pueden incidir en materia de la reducción del trabajo informal o el desarrollo territorial a partir de desarrollo de productos financieros. No obstante, el verdadero impacto de estos productos puede estar supeditado a la existencia de políticas de desarrollo, que salen fuera de la industria financiera, por lo que son aspectos que requieren de mayor coordinación interinstitucional en caso de llevarse a cabo.

1 Bibliografía

Banco de México, 2014. Reformas al sistema financiero durante 2014. <http://www.banxico.org.mx/marco-normativo/resumen-de-las-principales-reformas-al-sistema-fin/%7B70AD6E5C-D7A1-FFA5-AE7D-47F6F69C6623%7D.pdf>

Banco Mundial (2015). Financial Access Survey (FAS, 2015).

BCCR (2019). Revisión Programa Macroeconómico 2019-2020. <https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/RevisionProgramaMacroeconomico2019-2020.pdf>

Carpio, Edgar et al. 2016. La importancia de la intervención del notario en la Ley de Garantías Mobiliarias. Universidad de El Salvador: Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Jurídicas. Agosto 2016.

Castellanos, Álvaro. 2018. Ajustes legales relevantes en materia de garantías mobiliarias. <http://consortiumlegal.com/blog/2018/11/14/ajustes-legales-relevantes-en-materia-de-garantias-mobiliarias/>

Castillo, Mario. 2006. La Ley de la Garantía Mobiliaria. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Chupina, Juan Pablo. 2009. Garantías mobiliarias, una solución diferente y novedosa para garantizar el cumplimiento de obligaciones en Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Ciscomani, Francisco. 2003. La prenda sin transmisión de posesión en México. Revista de Derecho Privado, setiembre-diciembre, 2003.

Devolder, Mauren, 2016. Garantías mobiliarias, una ruta para la inclusión financiera. <https://www.forbes.com.mx/garantias-mobiliarias-una-ruta-para-la-inclusion-financiera>

Finnovista (2019). El ecosistema Fintech de Colombia consolida su estado de madurez y su posición como el tercer mayor ecosistema Fintech de la región. https://www.finnovista.com/fintech_radar_colombia_2019/

Gil, Iván. 2018 .Nuevo contrato de garantías mobiliarias, implicaciones contractuales frente al contrato de prenda. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá.

González, Gunther. 2013. Viejas y nuevas reflexiones sobre la ley de garantía mobiliaria. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5481033.pdf>

González, Tatiana. 2018. La nueva garantía mobiliaria. Naturaleza del registro denominado Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM) regulado en el Decreto Legislativo 1400.

<https://cader.sunarp.gob.pe/historico/cader2018/documentos/ponencias/4/01-J4P.pdf>

Guzmán, Ileana. 2018. "Análisis del Impacto Jurídico de las Reformas a la Ley de Garantías Mobiliarias (Decreto 4-2018) en el Tejido Empresarial Guatemalteco". Octubre, 2018

INEC (2014). Censo Nacional Agropecuario del 2014.

INEC (2019). Encuesta Continua de Empleo. El empleo informal en Costa Rica. Caracterización al I trimestre 2019.

INEC (2018). Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (ENAMEH)

Jerez, Carmen. 2017. Textos internacionales sobre garantías mobiliarias: reflexión y análisis. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017.

Kreston. 2015. Ejecución del Contrato de Prenda sin Transmisión de Posesión. <http://krestoncsm.com/ejecucion-del-contrato-de-prenda-sin-transmision-de-posesion/>

Lecuona, Ramón (2014). Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las Pymes en Colombia, Costa Rica y México. CEPAL.

Martínez, Fabián (2018). Activos intangibles de la Revolución Industrial 4.0. <http://contaduriapublica.org.mx/2018/03/01/activos-intangibles-de-la-revolucion-industrial-4-0/>

MEIC (2019). Estudio Situacional de la PYME. Serie 2012-2017. <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2019/pyme/INF-012-19.pdf>

MEIC (2014). Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera a la Pyme. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Monge, Ricardo y otros (2007). Servicios financieros para las micros y pequeñas empresas. Desempeño e impacto socioeconómico de BN-Desarrollo. Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Muñoz, Flor. 2014 Registro único de Garantías Mobiliarias. Secretaría de Economía. http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/secured_transactions_seminar_el_salvador_2014_presentations_Munoz_Flor_1.pdf

NatLaw. 2006. Los 12 Principios del NLCIFT Para las Garantías Mobiliarias en las Américas. National Law Center for Inter-American Free Trade. 2006. <http://www.natlaw.com/sites/default/files/NLCIFT-12-Principles-of-Secured-Transactions-Law-in-the-Americas.pdf>

OECD (2016). Compendio de buenas prácticas para el desarrollo local en América Latina. http://www.oecd.org/employment/leed/MEXICO_PRODECOL.pdf

Ompyme (2012). Encuesta Nacional de la Mipyme. Observatorio de Mipymes. UNED.

PEN (2015). Ponencia para el Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación.

PNUD, Costa Rica (2019). Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico. <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-8.html>

Ramírez, José Enrique et al. 2018. Los principios registrales de corte romano y su aplicación en el Registro de Garantías Mobiliarias sobre la inscripción y ejecución de bienes muebles. Universidad de El Salvador: Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Jurídicas. Febrero 2018.

Ramos, Freddy, 2016. Ejecución de garantías mobiliarias en Colombia según la Ley 1676 de 2013. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Rojas, Lina. 2015. Aplicación y Beneficios de la Ley 1676 de 2013 Referente a Garantías Mobiliarias, como Instrumento de Acceso al Crédito. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones.

Sánchez, Jorge. 2011. Reformas legales en materia de prenda sin transmisión de posesión. http://goodrichriquelme.com/wp-content/uploads/2011/05/TRANSMISION_DE_POSESION.pdf

Sancho (2017). Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42509-inclusion-financiera-la-pequena-mediana-empresa-costa-rica>

Santillana, Carlos. 2003. Crédito y garantías reformas para su operación. México: universidad la Salle.

Torrealba, Federico. 2014. La Ley de Garantías Mobiliarias: Alcances y perspectivas. Revista Judicial, Costa Rica, N° 114, Diciembre 2014

Veiga, Abel. 2013, Garantías Mobiliarias Ley 1676 de 2013. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2017

Vives, Xavier (2010). La industria financier y la crisis: El papel de la innovación. Universidad de Navarra. <https://media.iese.edu/research/pdfs/OP-0178.pdf>

World Bank (2019). Doing Business 2019. Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies. World Bank, 1818 H Street NW, Washington DC 20433