



# Comité de Donantes

Para consideración

A partir del: 10 de septiembre de 2003

MIF/AT-545

25 de agosto de 2003

Original: español

**Al:** Comité de Donantes  
**Del:** Secretario  
**Asunto:** Nicaragua. Cooperación técnica no reembolsable para el mejoramiento del marco de garantías mobiliarias para facilitar acceso a crédito

**Información básica:** Organismo ejecutor ..... La Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP)  
Monto ..... hasta US\$700.000 o su equivalente  
Fuente ..... Facilidad de Cooperación Técnica

**Consultas a:** Señor Nobuyuki Otsuka (extensión 1980)

**Otra distribución:** Representante del BID en Nicaragua

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES  
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

## **NICARAGUA**

### **MEJORAMIENTO DEL MARCO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS PARA FACILITAR EL ACCESO A CRÉDITO**

**(TC-03-03-00-3-NI)**

#### **MEMORANDO DE DONANTES**

Este documento fue preparado por el equipo de Proyecto integrado por: Maristella Aldana (LEG); Maria Fernanda Mariel (RE2/FI2); Stefan Queck (RE2/FI2); Luis Amado Sánchez (COF/CNI); y Nobuyuki Otsuka (MIF), Jefe de Equipo.

## INDICE

I.	ELEGIBILIDAD DE PAÍS Y DEL PROYECTO	
II.	ANTECEDENTES .....	1
A.	El acceso a crédito y el marco de garantías reales .....	1
B.	Importancia económica de bienes mobiliarios y su impacto en la pequeña y mediana empresas.....	5
C.	Los esfuerzos realizados por el Gobierno de Nicaragua .....	6
D.	Lecciones aprendidas y racionalidad del proyecto propuesto .....	7
III.	OBJETIVOS Y COMPONENTES BÁSICOS DEL PROGRAMA .....	8
A.	Objetivos .....	8
B.	Componentes y actividades.....	8
1.	Componente I. Modernización de los Sistemas de Registro.....	9
2.	Componente II. Promoción, capacitación y diseminación.....	10
3.	Componente III. Revisión y actualización marco legal y regulatorio....	11
IV.	COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA .....	12
V.	ORGANISMO EJECUTOR Y MECANISMO DE EJECUCIÓN.....	13
A.	Organismo ejecutor .....	13
B.	Mecanismo de ejecución .....	14
C.	Beneficiarios.....	14
D.	Grado de preparación del proyecto .....	15
VI.	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....	15
VII.	JUSTIFICACIÓN, BENEFICIOS Y RIESGOS .....	15
A.	Justificación.....	15
B.	Riesgos .....	16
VIII.	VIABILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL .....	17
IX.	EXCEPCIÓN A LAS POLÍTICAS DEL BANCO .....	17
X.	CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES .....	17

**ANEXOS**

ANEXO I      Marco Lógico

**APÉNDICES**

Proyecto de Resolución

**INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2/F12**

Presupuesto detallado del Proyecto

Términos de referencia de los especialistas técnicos.

Project Performance Monitoring Report (MPPMR)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CESI	Comité de Impacto Ambiental y Social
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
PIB	Producto Interno Bruto
PPSAS	Property Security Acts
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SBIF	Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras
SECEP	La Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia
SETEC	La Secretaría Técnica de la Presidencia
UCC	Unified Commercial Code
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional
UNIDROIT	Instituto para la Unificación del Derecho Privado

**MEJORAMIENTO DEL MARCO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS  
PARA FACILITAR ACCESO A CRÉDITO**

**(TC-03-03-00-3-NI)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**Organismo ejecutor:** La Secretaria de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP)

**Beneficiarios:** Se beneficiarán de la presente operación los potenciales y actuales acreedores y deudores en transacciones crediticias que involucran contratos de prenda, en particular, las pequeñas empresas, ya que contarán con un régimen normativo e institucional que mejorará las posibilidades de acceso a financiación con garantía prendaria.

**Objetivos:** El objetivo general del proyecto es estimular un mayor nivel de intermediación financiera, en particular, de transacciones garantizadas con bienes mobiliarios. El objetivo específico es mejorar el marco institucional y jurídico para la constitución, perfeccionamiento y ejecución de garantías mobiliarias, con miras a reducir los riesgos crediticios y los costos de transacción asociados, mejorando, en consecuencia, las condiciones de acceso a financiamiento para el sector privado de todo tamaño, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

**Descripción:** El marco jurídico e institucional necesario para garantizar créditos con bienes muebles está aún insuficientemente desarrollado en Nicaragua, lo cual podría repercutir severamente en los sectores de pequeña y mediana empresa como una limitante al acceso al crédito. Los problemas involucran dificultades y limitaciones en la constitución, el registro, y la ejecución de créditos garantizados con bienes muebles. El acceso al crédito concedido por el sector formal al pequeño prestatario se mejoraría cuando la entidad crediticia pueda, con facilidad razonable y a un costo considerablemente bajo, determinar la prelación de su garantía respecto de los derechos de otros acreedores, registrar su derecho sobre un bien del deudor dado en garantía prendaria, y ejecutar su garantía en caso de incumplimiento. El registro de garantías en Nicaragua no proporciona medios públicos eficientes para averiguar si existen gravámenes previos sobre bienes. Muchas complejidades radican en que se manejan conceptos arcaicos sobre la garantía mueble, derivados del sistema aplicado a bienes raíces, los cuales requieren una más laboriosa documentación y detalle para constituirse y registrarse. Adicionalmente, las garantías prendarias deben ser individualmente documentadas, con notificación al deudor, imponiendo una serie de requisitos que

precluyen la factibilidad comercial de una financiación moderna. El Proyecto proporcionará asistencia a las autoridades públicas para consolidar el sistema legal y administrativo de las operaciones con garantías prendarias. La operación se ha estructurado en tres (3) componentes: a) modernización de los sistemas de registro y establecimiento de un registro centralizado para estas operaciones; b) actividades de sensibilización, capacitación y diseminación dirigidas a las autoridades del poder ejecutivo y judicial, y los integrantes del sector privado directamente interesados, incluyendo banqueros y abogados, respecto de elementos fundamentales del derecho comercial relacionados a las operaciones con garantía prendaria; y c) revisión y actualización del anteproyecto de ley de garantías sobre bienes muebles que reemplazaría a las normas que actualmente rigen la materia en la legislación comercial y otras disposiciones relativas a las operaciones con garantía.

<b>Monto y fuente:</b>	FOMIN (Ventanilla I)	No reembolsable	US\$	700.000
	Aporte Local		US\$	300.000
	<b>Total:</b>		<b>US\$</b>	<b>1.000.000</b>

<b>Plazos:</b>	Período de Ejecución:	30 meses
	Período de Desembolso:	36 meses

**Excepciones a las políticas del Banco:** Ninguna

**Condiciones contractuales especiales:** El primer desembolso del financiamiento estará condicionado a que la SECEP presente evidencia de: i) la vigencia del acuerdo presidencial en donde se designe a la SECEP unidad ejecutora del Proyecto; ii) la conformación de la Unidad Coordinadora con la designación del personal necesario para la ejecución del Proyecto; y iii) la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre la Corte Suprema de Justicia y la SECEP, mediante el cual se designe a una persona del poder judicial que actúe como enlace con la unidad coordinadora de la SECEP para todo lo relacionado con el Proyecto (párrafo 10.2). El desembolso para el sub-componente 2 del componente II, se condicionará a la aprobación legislativa de la Ley de Garantías Reales Mobiliarias (párrafo 10.2).

**Impacto social y ambiental:** El Proyecto fue revisado y aprobado por el CESI el 30 de mayo del 2003.

## I. ELEGIBILIDAD DE PAÍS Y DEL PROYECTO

- 1.1 El Comité de Donantes declaró a Nicaragua elegible para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN el 30 de marzo de 1995. El Proyecto cumple con los propósitos generales del FOMIN y es coherente con los criterios de elegibilidad para su financiamiento a través de la Facilidad de Cooperación Técnica, ya que ampliará la capacidad del sector bancario por medio de sistemas de información más directos y técnicamente actualizados, y proveerá asesoría respecto de la reforma legislativa en materia comercial y de procedimientos y su implementación. Así, mediante el desarrollo del marco institucional y normativo de la financiación con garantías prendarias, con miras a establecer un sistema eficiente que reduzca los riesgos y costos de transacción en la colocación de los préstamos, el Proyecto contribuirá a aumentar la participación de los pequeños empresarios nicaragüenses en la economía nacional.
- 1.2 El Grupo BID ha buscado diversos mecanismos para reactivar el mercado crediticio, tratando de establecer las posibles causas de que el crédito no haya alcanzado su potencial en los países de la Región, y ha indicado que uno de los factores que explican las dificultades de otorgamiento de crédito, en especial a las pequeñas y medianas empresas, es la ineficiencia del marco jurídico relacionado con las garantías mobiliarias. De esta forma, se ha determinado que la importancia de este problema justifica la intervención del FOMIN en la reforma del régimen prendario, con el fin de profundizar el mercado financiero.

## II. ANTECEDENTES

### A. El acceso a crédito y el marco de garantías reales

- 2.1 Una economía sólida y en crecimiento necesita instituciones financieras que actúen como intermediarias eficientes entre unidades económicas deficitarias y superavitarias. Sin embargo, los intermediarios financieros necesitan contar con un marco jurídico e institucional estable y eficiente para poder cumplir su función. En particular, para poder evaluar adecuadamente los riesgos de incumplimiento de pago en las operaciones crediticias y disminuir los costos de transacción de los servicios de préstamos, se requiere la posibilidad de constituir, perfeccionar y ejecutar fácilmente garantías. La asignación del crédito nunca será óptima mientras el sistema jurídico e institucional para la formación y el registro de garantías sea engorroso, inseguro y costoso.<sup>1</sup>
- 2.2 Si el marco legal está claramente definido y regulado, el valor de los bienes inmobiliarios y mobiliarios, tales como inventarios, maquinarias, ganado y cuentas por cobrar que

---

<sup>1</sup> Joseph Stiglitz y Andrew Weiss, "Credit Rationing in Market with Imperfect Information", *73 American Economic Review*, 1983. Los autores argumentan que las cargas más altas de tasa de interés son opciones que no pueden reemplazar la necesidad de un marco legal en que los prestamistas pueden tomar bienes en garantía, básicamente debido a "información asimétrica". Por otro lado, la facilidad de acceder a información de antecedentes crediticios de los prestatarios es igualmente importante. Al respecto, Nicaragua, a través de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, ha realizado progreso significativo al establecer una "central de riesgo" –base de datos de deudores.

pueden ser dados en garantía, tiene un impacto económico clave en determinar la tasa de interés, la cantidad de crédito y el plazo de amortización disponibles en el mercado. Sin embargo, en Nicaragua, la importancia de la garantía está marcadamente sesgada a los bienes inmuebles, lo cual hace que el crédito sea prácticamente inaccesible para aquellos que no son propietarios de tierras o casas. Los bienes muebles que generalmente garantizan préstamos y pueden comprarse a crédito en otros países, no son aceptados como garantía en Nicaragua.<sup>2</sup>

2.3 Por regla general, los bienes mobiliarios representan aproximadamente más de la mitad de los bienes de capital de un país y alrededor de dos tercios de la inversión comercial neta. En países industriales, los prestamistas otorgan crédito a tasas de interés más bajas cuando se ofrece un bien mueble en garantía que cuando no se ofrece garantía alguna, y los montos de crédito ofrecidos son considerablemente mayores y con términos de pago más favorables. En la mayoría de uniones de créditos en los EE.UU., el margen de interés para un préstamo típico de garantía real mobiliaria es alrededor de 500-600 puntos básicos más bajo que el margen para un préstamo sin garantía de cualquier tipo, y el plazo es más largo, pudiendo extenderse hasta 36 meses o más.<sup>3</sup>

2.4 En la mayoría de los países de mercados emergentes, el marco legal y regulatorio se encuentra poco desarrollado. En la región centroamericana, a pesar de los avances en la reforma del sector financiero, el monto de crédito otorgado por el sistema bancario en términos proporcionales sobre el Producto Interno Bruto (PIB) es muy inferior al de países industriales. El bajo grado de profundización del mercado financiero es similar entre los países vecinos de la región centroamericana, y estos gobiernos reconocen que la deficiencia institucional es la causa primaria del fallo del sistema en proveer fondos de manera efectiva (ver el siguiente cuadro).

%	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Activos Bancarios /PIB	44,6	51,0	61,9	63,9	33,7	35,2	76,1	73,9	75,7	77,0
Crédito al sector privado /PIB	20,6	24,9	43,1	40,5	18,0	18,8	41,4	41,3	38,3	45,4
Depósitos del Público/ PIB	39,5	41,8	48,4	47,5	18,4	19,6	44,6	45,6	59,9	60,7

Fuente: Datos de la CNBV, Superintendencias de Bancos, Bancos Centrales y FMI.

<sup>2</sup> El marco moderno legal de garantías reales mobiliarias cubre toda operación que afecte bienes muebles. Los bienes muebles pueden incluir bienes tangibles y físicos, o derechos como cuentas por cobrar y los préstamos garantizados por los bienes muebles, pueden ser en forma de crédito, inversión, o de venta a plazo, y pueden estar plasmados en instrumentos como letras o pagarés.

<sup>3</sup> Heywood Fleisig y Nuria de la Peña “El Marco Legal y Regulatorio para los Mercados Financieros Rurales”, Center for the Economic Analysis of Law (CEAL) 1997.

2.5 La ley nicaragüense restringe los bienes que pueden servir como garantía real y los prestamistas que pueden celebrar contratos de garantía. Las deficiencias en el marco actual para garantizar préstamos con bienes muebles resultan en un alto costo económico por las restricciones que se encuentran en cada uno de los tres pasos: 1) **constitución** (proceso mediante el cual los prestamistas gravan un bien para garantizar el pago de un préstamo); 2) **perfeccionamiento** (proceso por el cual los prestamistas establecen un rango de prioridad mediante el registro de su garantía real o la posesión del bien dado en garantía; y 3) **ejecución** (proceso por el cual los prestamistas toman posesión del bien dado en garantía y lo venden para pagar el préstamo en caso de incumplimiento). En Nicaragua existen actualmente dos instrumentos legales principales, relativos a la formación, el registro y la ejecución de los distintos tipos de garantías prendarias (Ley de Prenda Agraria o Industrial publicada en la gaceta oficial en 1937, y Ley de Prenda Comercial, publicada en la gaceta oficial en 1992).

2.6 **1) Los problemas en la constitución.** Sobre bienes tangibles como maquinarias e inventarios, hay limitaciones en términos de los tipos de garantía y la identificación y tratamiento discriminatorio de prestamistas, según se detalla a continuación.

- La ley no reconoce las cosechas futuras de más de 18 meses, un período considerablemente más corto que el tiempo que requiere la madera y otros productos agrícolas no tradicionales para crecer y ser cosechados.
- En el caso de prendas comerciales, la mayoría de los bienes pueden servir de garantía sólo si se están adquiriendo con el mismo préstamo.
- La ley no regula ampliamente la constitución de prenda sobre los derivados o frutos de determinados bienes o sobre bienes del deudor adquiridos después de que la garantía real ha sido otorgada. Si un producto agrícola cambia después de ser cosechado (por ejemplo, de caña a azúcar), se requerirá un nuevo contrato de prenda.
- Los distribuidores de insumos, como fertilizantes, ven difícil su financiamiento porque se requiere una identificación específica de los bienes dados en garantía, y no es posible prever qué tipo de insumos se requerirán.
- Como la ley no reconoce la creación de una prenda flotante<sup>4</sup>, se hace necesaria la identificación individual de los bienes que forman el inventario (incluso en caso de cosechas futuras de menos de 18 meses)- aunque es común que una cosecha no pueda identificarse cabalmente, por no conocer de antemano la proporción exacta de cada producto que se cultivará.
- Los productores que tienen tierras alquiladas no pueden tener préstamos garantizados por prensas de azúcar, desgranadoras de maíz, o insumos en los graneros, secadoras y hornos, ya que se clasifican legalmente como accesorios o instalaciones fijas o

4

Garantía flotante es un contrato de prenda sin desplazamiento que se caracteriza por no afectar la libre disponibilidad material de las cosas en que recae, las cuales continúan renovándose sin mayores consecuencias por tratarse de bienes fungibles.

adheridos a un inmueble y, por consiguiente, quedan sujetos a cualquier hipoteca sobre los bienes muebles.<sup>5</sup>

- Los bienes pueden servir como garantía de un sólo prestamista, salvo que el prestamista consienta. La ley demanda el encarcelamiento de un deudor que crea una segunda prenda sin el consentimiento del primer acreedor prendario.
  - La ley establece procedimientos judiciales de ejecución que restringen una acción inmediata, retrasan el cobro y aumentan los costos de la cobranza, y limita lo que puede hacer el deudor con el bien dado en garantía, mientras el préstamo esté pendiente de pago.
- 2.7 Otro problema principal es la restricción en el uso de bienes intangibles. No existen disposiciones legales que reconozcan el otorgamiento de prenda sobre cuentas por cobrar y carteras de crédito (a no ser que estén representados por títulos valores) y faltan normas que determinen las prioridades entre acreedores y cesionarios. Si bien una cartera de cuentas por cobrar puede tener en sí misma un valor económico sustancial como garantía, la ley no reconoce la rotación de los créditos individuales de la cartera para que sobre ésta se constituya una garantía real flotante.
- 2.8 **2) Los problemas en el perfeccionamiento.** Los procesos de perfeccionamiento de registro público, por los cuales los prestamistas establecen un rango de prioridad sobre el bien dado en garantía, son engorrosos y poco transparentes, debido a la necesidad de cumplir excesivos requisitos, diferenciados según los distintos tipos de garantía, ya que muchos bienes no se anticipan como posible objeto de garantía o no se anticipan como una garantía independiente de la hipoteca sobre un bien inmueble. El registrar una prenda agraria o industrial toma de 15 a 20 días. Todos los registros operan manualmente y las prendas se registran en el libro de prendas, que no contiene índice ni orden y, en algunos casos, tiene páginas rotas, lo que conlleva a que los prestamistas tengan que revisar manualmente todos los registros para determinar con certeza si el bien ya ha sido dado en prenda.
- 2.9 El problema se hace más grave en el caso de la prenda comercial, cuyo registro no es, en principio, obligatorio. Se llevan a cabo operaciones prendarias que afectan bienes muebles, pero son desconocidas para los prestamistas potenciales porque no se requiere su registro público.
- 2.10 Las cargas legales para elaborar los contratos de préstamos y de garantía, y para el registro que deben pagar los prestamistas bancarios, además de los honorarios adicionales a notarios, ascienden a aproximadamente el 1% del monto del préstamo. Los prestamistas transfieren estos costos a los prestatarios. Una gran parte del costo surge del proceso del registro en sí mismo, el cual es incierto y requiere largo tiempo para verificar si corresponde aceptar el registro bajo la ley nicaragüense.

---

<sup>5</sup> Esto dificulta el financiamiento, a menos que el mismo prestamista que los financie también se encargue del financiamiento del bien inmueble al que están adheridos.

- 2.11 **3) Los problemas en la ejecución.** Existen dificultades no sólo en la constitución y perfeccionamiento, publicidad y verificación de las garantías, sino también en la eventual recuperación de créditos garantizados. La recuperación y venta del bien dado en garantía no es rápida, ya que la ley requiere un proceso judicial extenso. Se estima que se requiere de 1 a 5 meses para ejecutar un bien inmueble y de 6 a 10 meses para recuperar y vender bienes dados en prenda. El requisito de anunciar la venta de colateral en la gaceta oficial es uno de los pasos que consume más tiempo en el proceso. Este paso no se puede evitar porque la ley requiere una venta judicial, la cual debe ser anunciada en publicación. y La venta judicial involucra altos costos, tales como costos judiciales, honorarios de tasadores y costos de publicación.
- 2.12 En resumen, los préstamos garantizados por bienes muebles no se extienden, en la práctica, mucho más allá de los garantizados con títulos valores de algunos productos almacenados o automóviles nuevos, o aquellos extendidos a compañías estrechamente relacionadas con bancos. El crecimiento de las empresas se ve restringido, ya que a pesar de que incrementan sus inventarios y cuentas por cobrar, no pueden acceder a crédito adicional y, por lo tanto, no pueden realizar la inversión necesaria para operar más eficientemente.

**B. Importancia económica de bienes mobiliarios y su impacto en la pequeña y mediana empresa.**

- 2.13 Las carencias y limitaciones del régimen legal de garantía prendaria representan una restricción significativa sobre el crédito. En los EEUU, los préstamos garantizados por bienes muebles ascienden al 40% del crédito total, en cuanto que el crédito total alcanza más del 220% del PIB. A pesar de que los bienes muebles en Nicaragua constituyen dos tercios del “stock” de capital del país y casi el 75% de la inversión bruta anual, el crédito garantizado por bienes muebles es menos que el 2% del crédito total del país, y el crédito total del país alcanza sólo el 30% del PIB.<sup>6</sup>
- 2.14 Se observa que la mayoría de los acreedores nicaragüenses tienden a preferir el otorgamiento de crédito a corto plazo a clientes tradicionales y grandes compañías, dejando los préstamos de mayor cuantía para clientes más establecidos, y sólo otorgan financiamiento a las medianas y pequeñas operadoras si éstas están atadas a una cadena de exportación controlada por las grandes empresas. Esta restricción en cuanto al acceso a crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas y los negocios de reciente creación puede atribuirse, en gran medida, a los defectos del marco legal e institucional de garantías prendarias. Efectivamente, los pequeños negocios e intermediarios en la cadena de crédito no disponen de medios para contratar préstamos otorgando una garantía sobre el “capital” que de hecho tienen en forma de bienes muebles (como vehículos usados por comerciantes sin número de matrícula mercantil). Según un estudio realizado en 1998 con el apoyo del Banco Mundial<sup>7</sup>, las ventas de los distribuidores de maquinarias

---

<sup>6</sup> La cartera de préstamo del sistema financiero asciende a US\$740 millones, mientras el PIB alcanza US\$2.500 millones en diciembre de 2002.

<sup>7</sup> H. Fleisig, “Nicaragua: Accessing the Economic gain from Reforming the Framework for Secured Transactions”, Center for the Economic Analysis of Law (CEAL) 1998.

podrían duplicarse aún a las tasas de interés existentes, si pudiesen vender a crédito, recibiendo como prenda los mismos bienes que se están vendiendo. Los productores de café, fruta, algodón, vegetales y madera también podrían duplicar sus producciones, tomando préstamos garantizados con prenda sobre las semillas y fertilizantes que adquirieran para su producción. En las circunstancias actuales, aún cuando se consiga una línea de crédito garantizada por hipotecas, cualquier financiamiento posterior garantizado con prenda sobre bienes muebles sería deducido del monto de esta línea de crédito, y no se otorgaría crédito adicional a pesar de que se aumentarían sus cuentas por cobrar o se duplicara el inventario de sus bienes. Tampoco el aumento del valor en el mercado de dichos bienes convencería a los prestamistas de conceder crédito adicional a aquel ya concedido con relación al valor de las propiedades inmuebles.

- 2.15 Esta deficiencia también dificulta a los prestamistas proporcionar refinanciamiento a los pequeños y medianos compradores de productos agrícolas y a los distribuidores y proveedores de insumos agrícolas. En la práctica del comercio, el monto que pueden prestar los compradores de café a los productores pequeños está limitado por su propio acceso a crédito, ya que no pueden conseguir préstamos si no cuentan con bienes raíces que pueden ser gravados. A pesar de que tienen bienes muebles tangibles como camiones, inventarios de café o frutas, así como bienes intangibles como cuentas por cobrar a los productores y los exportadores, en la práctica ninguno de estos bienes es aceptado como garantía única para un préstamo que le permitirá al comprador ampliar su negocio. Además, las normas aplicables para recuperar y vender los bienes en garantía en caso de incumplimiento establecen un proceso tan costoso y largo que la mayoría de los bienes muebles se deprecian antes de que puedan ser ejecutados, o los prestamistas simplemente favorecen operaciones de mayor volumen, ya que los créditos pequeños no se compensarían con relación a sus costos de ejecución.
- 2.16 El mencionado estudio del Banco Mundial concluye que si bien es cierto que los prestamistas perciben, en general, altos riesgos en negocios pequeños, sobre todo en el sector rural, un alto margen financiero del sistema se atribuye a los problemas en el marco institucional que impiden convertir a los bienes muebles en capital de apalancamiento. Así, un tercio del diferencial de la tasa de interés entre EEUU y Nicaragua para préstamos con garantía sobre bienes muebles podría ser atribuido a la deficiencia del marco regulatorio para “*transacciones garantizadas*” y el remanente podría atribuirse al riesgo macroeconómico del país. Todo esto impone una gran desventaja competitiva a las empresas y productores de pequeña escala que empeorarían su posición en el mercado, a medida que avance la integración económica a un nivel regional.

### **C. Los esfuerzos realizados por el Gobierno de Nicaragua**

- 2.17 En los últimos años, el Gobierno de Nicaragua y la Corte Suprema de Justicia han emprendido un programa tendiente a modernizar las instituciones que regulan y administran los derechos de propiedad inmobiliaria en su aspecto legal y geográfico mediante la modernización del registro público de la propiedad inmueble y del catastro nacional. Lo anterior con el objeto de que pueda dimensionarse y cuantificarse el problema de la tenencia de la tierra y de tener instrumentos efectivos (tanto desde el

punto de vista jurídico como geográfico), para consolidar el derecho de propiedad y ubicar materialmente el terreno sobre el cual recae el mismo. Esta reforma se ha venido profundizando con el apoyo del Banco Mundial, con el proyecto de administración de tierra, mejorando los ámbitos administrativo, técnico y de funcionamiento de la actividad de registros, que es controlado por el poder judicial.

- 2.18 En 1998, el Gobierno nicaragüense, apoyado por el Banco Mundial, elaboró un anteproyecto de Ley de Garantías Reales Mobiliarias, cuyo objetivo principal es normar los actos jurídicos de carácter contractual destinados a garantizar el cumplimiento de una obligación mediante las distintas modalidades de garantías prendarias. El gobierno, desde entonces, ha tratado de modernizar la estructura reguladora, tomando como modelo las leyes más avanzadas de la materia en los Estados Unidos (Unified Commercial Code-UCC artículo 9) y Canadá (Property Security Acts -PPSAs).
- 2.19 Los principales cambios que introduciría la ley son: a) una ampliación de los bienes que pueden ser objeto de garantía, para incluir bienes presentes o futuros, identificables o flotantes, adheridos o no a la tierra, y tangibles o intangibles, incluyendo cuentas por cobrar, y la supresión de varios requisitos y costos para la constitución de garantías reales mobiliarias; b) flexibilidad para que las partes acuerden la forma en que se procederá en caso de incumplimiento del contrato de préstamo; y c) mecanismos que agilicen la ejecución judicial de la prenda.
- 2.20 De otro lado, el Gobierno y el Poder Judicial han venido impulsando el proyecto de Ley General de los Registros Públicos, que entre otras cosas, incorporaría al ordenamiento jurídico el reconocimiento de la firma electrónica del registrador, lo que permitirá contar con un sistema de registro electrónico que otorgue graduación de cobro a acreedores desde que éstos registren un aviso de garantía real en una base electrónica.

#### **D. Lecciones aprendidas en otros proyectos y racionalidad del proyecto propuesto**

- 2.21 En el pasado, el FOMIN financió proyectos similares en Haití, Guyana, y Trinidad y Tobago.<sup>8</sup> Las experiencias de dichos proyectos han permitido constatar que para ejecutar los proyectos con buenos resultados, se necesita el compromiso y la participación activa de todos los interesados (*stakeholders*), en razón de la diversa índole de actividades requeridas y de las distintas instituciones autónomas participantes. Asimismo, se ha aprendido que los problemas en el marco legal e institucional conllevan a altos costos económicos y limitan la participación de los bancos en el sector de las PyMEs, por lo que éstas están recibiendo condiciones de financiamiento desfavorables. Por tanto, se destaca la necesidad de capacitar en la materia a los intermediarios financieros en paralelo a la reforma legal.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Programa de reforma del sistema prendario (ATN/MT-5087-HA), Fortalecimiento del sistema de derechos de propiedad (ATN/MT-6671-GY) y Operaciones con garantía (ATN/MT-7064-TT).

<sup>9</sup> En Nicaragua, el financiamiento a través de mercados de capitales tampoco es opción válida que sustituya la necesidad de un marco legal, ya que el mercado de capital accionario está tan incipiente que ofrece aún menos apoyo a la capacidad de empréstito .

- 2.22 La participación del FOMIN en este Proyecto da una **adicionalidad** importante al esfuerzo existente del gobierno, ya que la asistencia técnica que se financiará permitirá a los sectores nicaragüenses tanto públicos como privados identificar los factores institucionales que dificultan desarrollar un sistema eficiente de operaciones con garantías y acelerar la reforma del sector financiero. Además, estas reformas homologarán el régimen legal en materia de financiación con garantía a los regímenes de las mayores economías del continente, fortaleciendo las condiciones positivas para la inversión extranjera, un elemento clave para el desarrollo del sector privado del país. En cuanto al **efecto demostrativo**, se espera que la adopción de este anteproyecto sirva a la vez de modelo pionero en la regulación de los mecanismos de financiamiento dentro de la integración regional centroamericana. Finalmente, el aspecto **innovador** del presente proyecto se basa en que, a diferencia de otros proyectos del FOMIN en la materia, éste pondrá atención especial sobre la parte de coordinación y acciones conjuntas, buscando consenso de una amplia gama de interesados.
- 2.23 **Otros proyectos similares del FOMIN y del Banco en el país.** Esto es el primer proyecto del FOMIN o del Banco en el tema de garantías reales mobiliarias en Nicaragua. Sin embargo, el FOMIN, a través del proyecto “Apoyo a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras” (ver el párrafo 3.5), otorgó apoyo para establecer una “central de riesgo”, la cual constituye una base de datos sobre deudores, con el objeto de proveer historial crediticio para mejor análisis de crédito de posibles deudores. Los dos proyectos se complementan entre sí, dado que tanto la información sobre deudores como los registros de garantías mobiliarias son elementos necesarios para mejorar el entorno crediticio.

### III. OBJETIVOS Y COMPONENTES BÁSICOS DEL PROGRAMA

#### A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general de la presente operación es estimular un mayor nivel de intermediación financiera, en particular, de transacciones garantizadas con bienes mobiliarios. El objetivo específico es mejorar el marco jurídico e institucional para la constitución, perfeccionamiento y ejecución de garantías mobiliarias, con miras a reducir los riesgos crediticios y los costos de transacción asociados, mejorando, en consecuencia, las condiciones de acceso a financiamiento para el sector privado de todo tamaño, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

#### B. Componentes y actividades

- 3.2 El Proyecto proporcionará asistencia técnica a las autoridades públicas para consolidar, modernizar y dar a conocer el marco jurídico y administrativo de las operaciones prendarias. El proyecto tiene los siguientes tres (3) componentes: a) modernización de los sistemas de registro y establecimiento de un registro centralizado para estas operaciones; b) sensibilización, capacitación, formación y diseminación para los involucrados como banqueros, jueces y abogados respecto de elementos fundamentales del derecho comercial relacionados con las operaciones con garantía prendaria; y c) revisión y

actualización del anteproyecto de ley de garantías sobre bienes muebles, para lo cual se tendrá en cuenta la legislación comercial y otras disposiciones relativas a las operaciones con garantía. A pesar de que todos los componentes se complementan entre sí, los componentes II y III están relacionados en término de la secuencia en la ejecución, mientras que el Componente I se podrá ejecutar independientemente de los otros componentes.

### **1. Componente I. Modernización de los Sistemas de Registro (US\$203.750 FOMIN y US\$ 151.000 Contrapartida local)**

- 3.3 Como se describió anteriormente, el registro de garantía es uno de los aspectos más disfuncionales del régimen actual: los libros de registros –cuando existen- generalmente se encuentran incompletos, desordenados y sin índices, dificultando la búsqueda y constancias de gravámenes. Con este componente, se modernizará el sistema actual de registro mediante la digitalización de los libros de registros y ordenamiento de los índices, así como el montaje de servicios de Internet y servicios técnicos para un registro central con conexión a registros regionales. Adicionalmente, con los recursos del componente, se proveerá asistencia técnica y capacitación a los funcionarios del registro en Managua y en los registros departamentales regionales en relación con la utilización de los sistemas. Sin embargo, como se trata de un proyecto de carácter piloto, la asistencia a los registros regionales se limitará a las tres cabeceras departamentales donde hay mayor actividad registral. Esta sistematización permitiría acceder, con bajos costos, a diferentes registros, mediante búsquedas según el tipo de bien o el tipo de contrato, aunque las garantías sean registradas en oficinas en diferentes partes del país. Este registro constituirá un sistema de inscripción electrónica de garantías reales en una base de datos centralizados que será única para todo el país<sup>10</sup>, proveyendo pleno acceso público desde cualquier lugar.
- 3.4 La Corte Suprema de Justicia ha afirmado que bajo el régimen jurídico actual se puede modernizar el sistema de registro en la forma planteada, ya que la ley de registro<sup>11</sup> no impediría tomar medidas para utilizar una base de datos electrónicos sólo para los efectos de crear avisos públicos a terceros sobre si existen gravámenes anteriores. Las limitaciones legales a la garantía real mobiliaria y su consecuente uso limitado, no implican que se deba disminuir la importancia de mejorar la función fundamental de un sistema de registro moderno que es la notificación inmediata a todos los acreedores potenciales sobre la existencia de gravámenes. Así, aún cuando la nueva Ley de Garantías Reales Mobiliarias no entre en vigencia, los prestamistas pueden entrar en contratos privados, como han estado realizando hasta ahora, para constituir garantía mobiliaria con los prestatarios, de modo más transparente, seguro y eficiente, para reducir

---

<sup>10</sup> Este sistema que se llama en inglés “notice filing” se diferencia de un registro de prendas, en que no se registra el contrato de garantía real, sino que se inscribe un aviso que contiene información mínima sobre la garantía real del acreedor. Teniendo en cuenta la potencial eficiencia de los costos, el proveedor de servicio informático podría ser una administradora privada a través de las regulaciones a ser emitidas por el Estado.

<sup>11</sup> Para que el registro electrónico sea en sí mismo constitutivo de un derecho real de garantía, será necesario que adopte la Ley General de Registros Públicos. Entre tanto, se requerirá paralelamente la firma manual del registrador. El proyecto de la Ley General de Registros Públicos está siendo considerado actualmente por la Asamblea Nacional y se prevé su aprobación durante 2003.

los riesgos de incumplimiento de pago. En este sentido, la implementación de este componente contribuirá sustancialmente al objetivo del Proyecto, independientemente de que se apruebe el anteproyecto de la nueva ley.

- 3.5 Para que la entidad crediticia pueda determinar la capacidad del prestatario para cubrir el servicio de la deuda es igualmente importante disponer de información independiente y fiable acerca de su historial de crédito y su situación de endeudamiento. El registro que resulte de este componente se vinculará con la Central de Riesgos de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SBIF). La central de riesgos ha sido constituida y está mejorándose con los recursos del FOMIN (Apoyo a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras ATN/MT-7925).

## **2. Componente II. Promoción, capacitación y diseminación (US\$229.900 FOMIN y US\$ 74.500 Contrapartida local).**

- 3.6 Con los recursos de este componente se financiará asistencia técnica para sensibilizar a las autoridades de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, y a miembros del sector privado frente a la importancia de reformar el régimen de la garantía prendaria, y en diseñar e implantar programas de capacitación y diseminación de las reformas del régimen legal de financiación con garantía prendaria para los usuarios de las mismas. La implementación del componente está dividida en dos sub-componentes. El desembolso de los recursos para la ejecución del sub-componente 2 de este Componente II estará sujeto a que se apruebe la Ley de Garantías Reales Mobiliarias con los elementos esenciales del anteproyecto y los definidos en el componente III.
- 3.7 **Sub-componente 1. Sensibilización y promoción.** En la primera etapa, se celebrarán seminarios de sensibilización y promoción dirigidos a “*key policy makers*” que incluyen: representantes legislativos, ejecutivos y judiciales, junto con los actores beneficiarios principales, como por ejemplo banqueros, para plenamente sensibilizarse de las reformas propuestas y sus beneficios. Se incluye organizar a cargo de la contrapartida una visita de estudio a los Estados Unidos y Canadá, con el fin de que un número reducido de las personas clave seleccionadas como representantes de cada sector interesado aprendan de primera mano las mejores prácticas internacionales. Para garantizar una experiencia productiva, se han adelantado conversaciones con las autoridades receptoras, quienes en el pasado han recibido visitas similares.
- 3.8 A los efectos de asegurar que los procesos de modificación del marco jurídico y de los procedimientos del registro sean altamente participativos, y que los beneficiarios interesados puedan hacer aportes en la mayor medida posible, se organizarán talleres de promoción del anteproyecto de ley y del sistema de registro, dirigidos a las comunidades, no solamente jurídica y bancaria, sino también empresarial. Asimismo, se contratarán profesionales de enlace promocional permanente que interactúen con una amplia gama de interesados para conocer su opinión y posición sobre las reformas propuestas y sus beneficios.
- 3.9 **Sub-componente 2. Capacitación y diseminación.** En la segunda etapa, una vez que se haya aprobado la nueva Ley de Garantías Reales Mobiliarias, se celebrarán cursos de

formación y capacitación dirigidos a gerentes de instituciones bancarias y de compañías financieras, operadores de almacenes de depósitos y comerciales, abogados, oficiales de registros, notarios y jueces, acerca de los servicios, mecanismos y procedimientos específicos del nuevo marco institucional y jurídico. Si bien el mecanismo de información sobre gravámenes de bienes muebles que se financiará con los recursos del Componente I es sencillo y los instrumentos que se aprobarían en la Ley General de Registros Públicos y la Ley de Garantías Reales Mobiliarias en cuanto a la sistematización del registro constitutivo de derechos reales y la ejecución de las garantías correspondientes, no presentan mayores complejidades, sí constituyen más que una consolidación de las leyes vigentes. Por tanto, será importante cerciorarse de que dichos profesionales reciban información adecuada acerca de las modificaciones. Se financiará la contratación de consultores y capacitadores para que preparen y dirijan cursos sobre la legislación en materia de operaciones con garantía, y se celebrarán varias sesiones de formación, tanto en la capital del país como en los departamentos regionales, sobre temas del derecho comercial relacionados con las operaciones con garantías en bienes muebles. Adicionalmente, se contratará a una consultoría especializada en divulgación mediante publicidades, seminarios y talleres en los cuales se informará en la mayor medida posible a los beneficiarios finales, en particular, pequeños y medianos empresarios y productores, sobre el marco jurídico e institucional reformado.

- 3.10 En esta etapa, en paralelo a los talleres legales, se impartirán cursos de capacitación dirigidos a los gerentes de crédito y financieros de las instituciones financieras intermediarias en lo referente a garantías prendarias y sus tecnologías crediticias para pequeña y medianas empresas. Lo anterior es importante porque muchas entidades financieras no pueden acomodar plenamente la demanda del mercado, no sólo debido a los límites legales, sino también a los límites prácticos debido a que los oficiales de crédito están acostumbrados a conceder créditos sólo con relación al valor de los bienes raíces ofrecidos como garantía. Los participantes pagarán sus matrículas, aunque durante el Proyecto los recursos del FOMIN las subsidiarán parcialmente. Las matrículas recuperarán los costos, con el fin de asegurar la sostenibilidad de la operación.

### **3. Componente III. Revisión y actualización del marco legal y regulatorio (US\$98.000 FOMIN y US\$12.000 Contrapartida local)**

- 3.11 Con este componente se financiará la contratación de expertos con experiencias internacionales en operaciones con garantía prendaria para que colaboren con las autoridades en la revisión y actualización del anteproyecto de Ley de Garantías Reales Mobiliarias.
- 3.12 El anteproyecto que se presente a la asamblea seguirá las soluciones internacionales más exitosas. Conforme al examen preliminar del borrador del anteproyecto, los cambios principales esperados incluirían: a) la derogación del régimen actual de prenda (comercial y agrícola e industrial); b) el seguimiento de los modelos de leyes más avanzadas de garantías reales mobiliarias incluyendo el UCC y PPSAs y sus adaptaciones específicas a Nicaragua en congruencia con las convenciones internacionales de UNIDROIT (Instituto para la Unificación del Derecho Privado), y UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional); c) la ampliación, en forma homogénea,

del campo de aplicación para constituir garantías reales (flexibilidad en la identificación de los bienes como prendas flotantes o prendas sobre bienes futuros como producto de transacciones comerciales); d) el establecimiento de un único sistema de graduación de prioridad de acreedores (tratamiento no discriminatorio); e) la abolición de la necesidad de obtener permiso de los acreedores de primer grado o posteriores para otorgar garantías de un grado inferior sobre el mismo bien; y f) la administración ágil de la toma de posesión y la venta del bien en garantía. Esto último es importante, ya que tanto en jurisdicciones de Derecho Anglosajón como de Derecho Civil, el problema sobre los costos y la tardanza de ejecución para los bienes muebles se ha resuelto expandiendo las posibilidades de recuperación y venta privadas, de forma de trasladar gran parte de los juicios de ejecución de garantías reales mobiliarias fuera de los tribunales judiciales. El borrador del anteproyecto deja al acreedor en libertad para proceder judicialmente, o para tomar posesión y vender los bienes recibidos en garantía sin intervención judicial, siempre que no haga uso de la fuerza o intimidación y que cumpla con los usos y costumbres que se desarrollen, así como los requisitos establecidos. El anteproyecto penaliza severamente a los acreedores que violen estas condiciones. Dado que se trata de un cambio significativo, es de suma importancia prestar atención especial al tema de la ejecución en la implementación del Componente II.

#### IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA

- 4.1 El costo total de la operación se estima en US\$1.000.000, de los cuales US\$ 700.000 serán aportados por el FOMIN (Ventanilla I), y US\$300.000 serán aportados por concepto de contrapartida local. Por lo menos la mitad del aporte local se contribuirá en efectivo. La mayoría de los recursos se aplicarán a la contratación de consultores especializados nacionales e internacionales, así como al financiamiento de entrenamiento y diseminación.

##### Costos (US\$)

ACTIVIDADES	FOMIN	LOCAL	TOTAL	%
<u>Componente 1:</u> Modernización de los Sistemas de Registro	203.750	151.000	354.750	35
<u>Componente 2:</u> Promoción, Capacitación y Diseminación	229.900	74.500	304.400	30
<u>Componente 3:</u> Actualización del Marco Legal y Regulatorio	98.000	12.000	110.000	11
Coordinación del Proyecto	90.000	0	90.000	9
Administración (gastos generales)	0	60.000	60.000	6
Evaluaciones	30.000	0	30.000	3
Auditoría	5.000	0	5.000	0,5
Imprevisto	43.350	2.500	45.850	5
Total	700.000	300.000	1.000.000	100

- 4.2 **Período de ejecución y desembolso.** El Proyecto será ejecutado en un plazo de 30 meses y el desembolso de los recursos de la contribución del Proyecto se hará en un período de 36 meses, ambos plazos contados a partir de la fecha de vigencia del convenio. Durante los últimos 90 días, sólo podrán desembolsarse recursos para cubrir el costo de la auditoría.
- 4.3 **Sostenibilidad.** Cabe anotar que el gobierno reconoce la importancia del papel del sector privado. Para verificar el impacto de esta iniciativa, el gobierno ha manifestado su voluntad de hacer seguimiento periódico, a la actuación de funcionarios que hayan participado en las sesiones de capacitación impartidas por el Proyecto. Si se concluye que los resultados han sido favorables, el gobierno podría considerar la posibilidad de ampliar su programa de capacitación al resto del sector privado, sobre todo a los grupos o asociaciones de pequeños y medianos productores. Por otro lado, los usuarios del nuevo sistema de registro tendrán que pagar las tarifas correspondientes, por lo cual se cubriría el costo de la operación del sistema de los registros. Además, la recuperación parcial de estos costos contribuiría a respaldar la sostenibilidad de la operación más allá del período de la ejecución.

## V. ORGANISMO EJECUTOR Y MECANISMO DE EJECUCIÓN

### A. Organismo ejecutor

- 5.1 La agencia ejecutora del Proyecto será la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República (SECEP). Se ha determinado que la SECEP constituye el organismo de ejecución más adecuado, habida cuenta de su mandato, reputación y antecedentes y de su capacidad para servir de puente eficaz entre el sector público y privado, así como entre diversos grupos en cada uno de ellos. La SECEP que era antes la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), se re-estructuró en 2002 como “presidente del gabinete de coordinación”, con el objeto de conseguir consenso amplio con rapidez con las demás instituciones del ejecutivo sobre temas de competencia compartida, lo cual facilitará la ejecución efectiva del Proyecto.<sup>12</sup> El Presidente de la República, mediante Acuerdo Presidencial, deberá otorgar a la SECEP la responsabilidad de ejecutar este Proyecto. La adopción de dicho Acuerdo será una de las condiciones previas para el primer desembolso de esta cooperación.
- 5.2 La SECEP dispone de una infraestructura adecuada para llevar a cabo las actividades propuestas y los funcionarios cuentan con sólidos conocimientos de las cuestiones que se plantean en este proyecto. La SECEP ha estado llevando a cabo varios proyectos de cooperación técnica con distintos donantes internacionales, y está adquiriendo experiencias que le permiten ejecutar proyectos de similar naturaleza con mayor rapidez.

---

<sup>12</sup> La SECEP coordinará con, entre otros: el Ministerio de Industria, Fomento y Comercio, Ministerio Agropecuario y Forestal, Asociación de Bancos Privados, Cámara de Comercio, Consejo Superior de Empresas Privadas, Cámara Nacional de Mediana y Pequeña Industria, Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, Unión de Productores Agropecuarios, Asociación de Distribuidores de Vehículos Automotores, Asociación de Contadores Públicos.

## **B. Mecanismo de ejecución**

- 5.3 Se establecerá una unidad coordinadora del Proyecto dentro de la SECEP que estará conformada por un director del proyecto, un profesional técnico administrativo y un asistente administrativo. El director asumirá la supervisión técnica y administrativa del Proyecto y coordinará con funcionarios de la SECEP a fin de asegurar la cabal ejecución de las actividades planteadas en los planes operativos anuales. La conformación de la unidad de coordinación con el personal mencionado será condición previa al primer desembolso de los recursos de la cooperación. También será condición previa al primer desembolso la celebración de un convenio de cooperación interinstitucional entre la Corte Suprema de Justicia y la SECEP. Dicho convenio deberá ser satisfactorio para el Banco y deberá designar a una persona del poder judicial que actúe como enlace con la unidad coordinadora de la SECEP con respecto al Proyecto.
- 5.4 **Fondo Rotatorio.** Los desembolsos se harán mediante el mecanismo de un fondo rotatorio hasta por el equivalente del 10% del monto total de la contribución del FOMIN. La SECEP deberá presentar al Banco informes semestrales sobre la situación del fondo rotatorio dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada semestre calendario.
- 5.5 **Contabilidad.** La SECEP establecerá y será la responsable de mantener sistemas contables y financieros y una estructura de control interno para el manejo de los recursos del Proyecto, y de mantener un adecuado archivo de la documentación comprobatoria de los gastos efectuados con los recursos del Proyecto, lo que permitirá la identificación de las fuentes y los usos de fondos del Proyecto. El sistema de contabilidad se organizará de tal forma que proporcione los documentos necesarios, facilite la verificación de transacciones y permita la preparación de los estados e informes financieros. La SECEP también será responsable por abrir cuentas bancarias separadas y específicas para la administración de la contribución del FOMIN y para los fondos de contrapartida. Por último, la SECEP procesará las peticiones de desembolso y sus respectivas justificaciones de gastos según las normas de desembolso del Banco, y deberá preparar y presentar ante el Banco un estado financiero auditado final, relativo a los gastos del Proyecto.
- 5.6 **Auditorías financieras.** En los noventa (90) días posteriores al desembolso final del Proyecto, la SECEP preparará y presentará ante el Banco los estados financieros finales relacionados con la contribución del FOMIN y con la contrapartida. Auditores independientes y aceptables para el Banco auditarán estos estados financieros, conforme a términos de referencia previamente aprobados por el Banco. Los costos de las auditorías se financiarán con los fondos del FOMIN.

## **C. Beneficiarios**

- 5.7 Los beneficiarios del Proyecto serán los actuales y potenciales acreedores y deudores en transacciones comerciales que involucran financiamientos con garantías prendarias, en la medida en que contarán con el fortalecimiento del régimen normativo e institucional de financiación con garantías. En el mediano plazo, se anticipa que el Proyecto beneficiaría especialmente a las pequeñas y medianas empresas, facilitándoles el acceso al

financiamiento, en vista de una mayor certeza jurídica y menores costos de transacción en el financiamiento con garantías prendarias.

#### **D. Grado de preparación del proyecto**

- 5.8 El Proyecto se encuentra en un alto grado de avance, dado que la SECEP, con el apoyo del equipo del Banco, ha elaborado los términos de referencia preliminares para los consultores principales y el borrador del calendario de ejecución, lo cual debería agilizar el ritmo de ejecución. Además, la SECEP con la Corte Suprema de Justicia y con la Presidencia están en conversación avanzada acerca de la suscripción del convenio inter-institucional y el acuerdo presidencial, respectivamente.

### **VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- 6.1 **Monitoreo.** La SECEP preparará informes de progreso del Proyecto que deberán ser presentados a COF/CNI dentro de los treinta (30) días posteriores al término de cada semestre. También deberá preparar un informe final que presentará a COF/CNI dentro de los 30 días siguientes a la fecha prevista para el desembolso final (exceptuando los recursos destinados a la auditoría). Estos informes seguirán un formato previamente acordado con el Banco y abordarán las actividades y finanzas del Proyecto, así como los resultados medidos en términos de los indicadores de ejecución identificados en el marco lógico. COF/CNI utilizará estos informes para supervisar el progreso en la implementación del proyecto, y preparar un Informe de Finalización del Proyecto en los dos meses posteriores al informe final del ejecutor.
- 6.2 **Evaluación.** El Banco contratará a consultores individuales para llevar a cabo dos evaluaciones del Proyecto. Se realizará una evaluación intermedia una vez desembolsado el 50% de los recursos. Se efectuará una evaluación final dentro de los tres meses siguientes a la fecha prevista para finalizar la ejecución del Proyecto. Con base en la evaluación intermedia, COF/CNI, junto con el equipo de proyecto llevará a cabo evaluaciones de desempeño para determinar si el Proyecto debería proseguir, suspenderse o cancelarse. Durante la ejecución del Proyecto, la SECEP compilará los datos relacionados con los indicadores de supervisión y evaluación del Proyecto, los cuales se presentan en el Marco Lógico (ver Anexo I); COF/CNI y la SECEP emplearán estos datos para monitorear el impacto general y los resultados del Proyecto.

### **VII. JUSTIFICACIÓN, BENEFICIOS Y RIESGOS**

#### **A. Justificación**

- 7.1 El Proyecto propuesto responde a la solicitud del gobierno nicaragüense de llevar a cabo una cooperación técnica dirigida a la profundización del mercado financiero como elemento clave para la reactivación económica. Una de las condiciones necesarias para el crecimiento del sector privado es que el mercado financiero funcione de modo eficiente, y un sistema financiero es eficiente si cumple el rol de intermediario entre ahorradores y prestatario de forma adecuada, convirtiéndose en un elemento clave para el desarrollo

económico. Las reformas a ser desarrolladas e implantadas por el Proyecto permitirían a los intermediarios financieros y cualquier otra clase de acreedor reducir sus riesgos y costos de transacción en el otorgamiento de crédito, facilitando la ampliación de la base crediticia del sistema, y la inclusión de empresas de menor tamaño dentro del mercado formal. La mejora del sistema de transacciones garantizadas contribuirá a la solidez del sistema bancario, complementando los esfuerzos del Banco en respaldar la reforma del sector financiero.

- 7.2 La operación es consistente con la estrategia del Banco para el país, según lo establecido en el último Documento de País, así como con los lineamientos del FOMIN en las áreas de facilitación de acceso a financiamiento por PyMEs y funcionamiento del mercado. Por otro lado, el mejoramiento del marco de garantías mobiliarias facilitará el acceso a crédito a los pequeños productores, lo que constituye un elemento clave en la estrategia del desarrollo del sector privado.
- 7.3 **Beneficios.** El Proyecto se basa en la premisa de que el pequeño prestatario tendrá mayor acceso al crédito concedido por el sector formal si la entidad crediticia puede, con facilidad y a un costo relativamente bajo: i) determinar la capacidad del prestatario para cubrir el servicio de la deuda; ii) determinar con facilidad razonable la prelación de su garantía prendaria respecto de los derechos de otros acreedores; iii) registrar su derecho sobre una garantía prendaria del deudor; y iv) hacer valer los recursos de que dispone en caso de incumplimiento. Se anticipa que la reforma del régimen de prenda tendrá dentro de sus efectos principales un incremento en la flexibilidad en el otorgamiento de crédito, un aumento en el número de beneficiarios de transacciones y en el monto total prestado, así como una reducción en los costos de transacción. Asimismo, el régimen asegurará que los procedimientos para la ejecución de créditos insolutos garantizados sean fiables y eficaces. Por ende, los beneficios medibles serán: el aumento del porcentaje de la cartera garantizada, la reducción del tiempo promedio de la constitución y perfeccionamiento de prendas; la reducción del tiempo promedio de ejecución de bienes mobiliarios; la reducción del costo legal promedio de la constitución y perfeccionamiento de bienes mobiliarios y el costo promedio judicial de la ejecución de bienes mobiliarios (ver Anexo I para más detalles); y reducción de los costos financieros. La congruencia de las normas de Nicaragua con aquellas en otros países también facilitará ampliar el financiamiento transnacional.

## **B. Riesgos**

- 7.4 El riesgo principal de la operación se deriva de la necesidad de una intensiva coordinación del diseño e implantación de las reformas entre las autoridades y los diferentes entes y personas involucrados (*stakeholders*). En especial, la necesidad de aprobación de las reformas legales por la Legislatura implica crear consenso entre diferentes sectores. A la luz de las experiencias pasadas en proyectos similares, la reforma legislativa planteada requeriría entre 18 y 24 meses. Estos riesgos se mitigarán por la estructura de ejecución del Proyecto, que incluirá una participación importante de todos las diferentes partes involucradas, así como las actividades de diseminación y entrenamiento. Adicionalmente, la coordinación con el Banco Mundial, cuyo proyecto requiere reformas relacionadas con la presente operación, refuerza la probabilidad de la

aprobación de la ley. La nueva administración nicaragüense, inspirada por su constante diálogo con el sector privado, está tomando liderazgo y concientizando a los actores del sector público y privado de la importancia del tema, con el fin de desarrollar un consenso entre las partes interesadas. Por otro lado, aún en el caso de que la legislación formulada en el ámbito del Proyecto no se logre concretar, el Proyecto contribuirá de manera considerable a la eficiencia y la transparencia, dado que una importante parte de los componentes I y II se implementaría en todo caso.

- 7.5 Otro riesgo importante es que continúen las prácticas incorrectas en el funcionamiento del registro. Este riesgo se minimiza mediante la implantación de pautas claras y un ejercicio de supervisión firme y eficaz, y de la introducción de sistemas computarizados con características adecuadas de seguridad, con el fin de reducir errores en las operaciones, reducir la posibilidad de alterar documentos y fomentar la transparencia.

### **VIII. VIABILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 8.1 El Proyecto fue revisado y aprobado por el CESI el 30 de mayo del 2003. Esta operación espera no tener impactos ambientales y sociales directos, puesto que todas las actividades previstas se limitan a reformas institucionales y legales relacionadas con el sector financiero.

### **IX. EXCEPCIÓN A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 9.1 No se contempla excepción alguna a las políticas del Banco.

### **X. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES**

- 10.1 El primer desembolso del financiamiento estará condicionado a que la SECEP presente evidencia de: i) la vigencia del acuerdo presidencial donde se nombra a la SECEP como unidad ejecutora del Proyecto; ii) la conformación de la Unidad Coordinadora con el personal requerido para la ejecución del Proyecto; y iii) la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre la Corte Suprema de Justicia y la SECEP, mediante el cual se designe a una persona del poder judicial como enlace con la unidad coordinadora de la SECEP para todo lo relacionado con el Proyecto.
- 10.2 El desembolso para el sub-componente 2 del Componente II, se condicionará a la aprobación de la Ley de Garantías Reales Mobiliarias (párrafo 3.6).

## MARCO LÓGICO

FOMIN – TC-03-03-00-3 Mejoramiento del Marco de Garantía para Facilitar el Acceso a Crédito

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><b>Fin:</b></p> <p>Aumentar la oferta de crédito para el sector privado de todo tamaño, particularmente para las pequeñas y medianas empresas.</p>	<p>3 años después de la aprobación de la nueva ley,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como resultado del mejoramiento de acceso a crédito, el porcentaje de la cartera garantizada por bienes mobiliarios sobre la cartera total aumentado en 300%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadísticas del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos.</li> <li>• Informe Final del Proyecto</li> <li>• Evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco macroeconómico y político adecuado.</li> </ul>
<p><b>Propósito:</b></p> <p>El marco legal e institucional mejorado para la constitución, perfeccionamiento y ejecución de garantías mobiliarias con miras a reducir los riesgos crediticios y los costos de transacciones asociados.</p>	<p>Al final de la ejecución del Proyecto,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El tiempo promedio de la constitución y perfeccionamiento reducido de 15-20 días a 1 día.</li> <li>• El tiempo promedio de la ejecución de bienes mobiliarios reducido de 6-10 meses a 7-30 días.</li> <li>• El costo legal promedio de la constitución y perfeccionamiento de bienes mobiliarios reducido de 3% a 1,5%.</li> <li>• El costo promedio judicial de la ejecución de bienes mobiliarios reducido de 5% a 2,5%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Final del Proyecto.</li> <li>• Evaluación.</li> <li>• Visitas a los registros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promulga la nueva ley.</li> <li>• Los acreedores responden a los beneficios de préstamos garantizados por bienes mobiliarios.</li> <li>• Adecuada supervisión prudencial del sector financiero.</li> </ul>
<p><b>Componentes:</b></p> <p>1. El registro de garantías reales mobiliarias establecido y operando eficientemente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante los primeros 6 meses después de la instalación del sistema, al menos 6.000 transacciones registradas en el nuevo sistema de registro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de ejecución del Proyecto.</li> <li>• Informes periódicos del registro de garantía mobiliaria.</li> <li>• Sistema de seguimiento y monitoreo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder ejecutivo y el poder judicial apoyan los cambios.</li> </ul>
<p>2. Los involucrados como banqueros, jueces y abogados capacitados respecto de elementos fundamentales legales, técnicos que se derivan de la nueva ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Seminarios (legal, técnico, operación registral) realizados.</li> <li>• Amplia participación (como mínimo 100 personas) de banqueros, jueces, abogados, cámaras de empresarios y gremios de productores. Los representantes de cada sector familiarizados en el tema y participados en el proceso de reforma legal.</li> <li>• Campañas de comunicación y difusión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de ejecución del Proyecto.</li> <li>• Registro y lista de participantes.</li> <li>• Encuestas a participantes.</li> <li>• Publicaciones de la SECEP.</li> <li>• Instrumentos de difusión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suficiente interés en formación para adquirir los conocimientos legales, técnicos y operacionales.</li> <li>• Suficiente oferta de servicios de calidad requerida para la capacitación, formación y disseminación.</li> </ul>

<p>3. El anteproyecto actualizado de ley de garantías reales mobiliarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley de Garantías Reales Mobiliarias aprobada y en vigor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación en la Gaceta Oficial de la promulgación de la Ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sector público y privado está de acuerdo con la nueva ley.</li> </ul>
<p><b><u>Actividades:</u></b></p> <p><b><u>Componente 1</u></b></p> <p>1.1 Contratación de consultoría para el sistema de registro de archivo y preparación de regulaciones administrativas y técnicas.</p> <p>1.2 Contratación de servicio técnico para el mantenimiento y actualización del sistema.</p> <p>1.3 Desarrollo de <i>Interface</i> con el sistema, programación de la Ley, establecimiento de servidores, y página web.</p> <p><b><u>Componente 2</u></b></p> <p>2.1 Contratación de capacitadores para la formación legal, económica y técnica.</p> <p>2.2 Organización y realización de 3 seminarios.</p> <p>2.3 Contratación de consultorías para difusión diseminación y realización de ellas.</p> <p><b><u>Componente 3</u></b></p> <p>3.1 Contratación de consultorías para revisar y actualizar el anteproyecto de la Ley de Garantías Reales Mobiliarias.</p>	<p>PRESUPUESTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratos de coordinadores, consultores, abogados y economistas.</li> <li>• Informes de consultores.</li> <li>• Hojas de información presentadas por los participantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación oportuna de la contrapartida local.</li> <li>• Creación oportuna de la Unidad Coordinadora del Proyecto con designación del personal necesario .</li> <li>• Acuerdo oportuno de nombrar a la SECEP como el ejecutor del Proyecto, y de la suscripción oportuna del convenio entre la agencia ejecutora y la Corte Suprema de Justicia.</li> </ul>

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Nicaragua. Cooperación Técnica No Reembolsable para el Mejoramiento del Marco de Garantías Mobiliarias para Facilitar el Acceso a Crédito

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, en su calidad de Administrador del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la República de Nicaragua, y a adoptar las demás medidas necesarias para la ejecución de la propuesta de proyecto contenida en el Documento MIF/AT-\_\_\_\_ sobre cooperación técnica para un programa de mejoramiento del marco de garantías mobiliarias para facilitar el acceso a crédito.
2. Destinar, para fines de esta resolución, hasta por la suma de setecientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$700.000), o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.