

Sección III: Régimen de la pequeña y mediana industria

Notas sobre el decreto Ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social

Manuel Rojas Pérez

*Profesor de Derecho Administrativo y
Contencioso Administrativo
Universidad José María Vargas*

El paquete de Decretos Leyes publicadas el 31 de julio de 2008 trajo consigo un importante grupo de normas de contenido económico. Dentro de este bloque fue publicado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social¹.

Aquí se hará un intento de establecer fundamentalmente las principales modificaciones que consagra el Decreto Ley, así como los aspectos que consideramos más resaltantes del mismo.

I. LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS Y LAS UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL

Dentro del cambio de paradigma económico que pretende imponer el gobierno nacional, se implementan formas de organización y participación con base en conceptos de cooperación y desarrollo autosustentable, como lo son las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, "...que generan constantemente nuevas inversiones, instituyéndose así en un mecanismo de energía activa y propulsora de la economía...²".

La visión del Decreto Ley es la social, con la implementación de un modelo productivo que responda a necesidades comunitarias, menos subordinadas a la producción de capital, orientada a la satisfacción de aspiraciones comunes, con la finalidad de crear nuevas formas de organización productiva que permitan modificar las relaciones de producción y transformarlo en un modelo socio productivo³.

Se tiene entonces, a decir de la exposición de motivos, que el objetivo fundamental de las pequeñas y medianas industrias y unidades de producción social es la generación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas y esenciales de la comunidad.

1 Que derogó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria Publicada en *G.O.* N° 37.3583 del 3 de diciembre de 2002.

2 Exposición de motivos del Decreto Ley.

3 *Ídem.*

Así, el Decreto Ley regula la actividad de las pequeñas y medianas industrias, definidas en el artículo 5 como “toda unidad organizada jurídicamente, con la finalidad de desarrollar un modelo económico productivo mediante actividades de transformación de materias prima en insumos, en bienes industriales elaborados o semielaborados, dirigidas a satisfacer las necesidades de la comunidad”.

Por su parte, el mismo artículo define las unidades de propiedad social como: “Agrupaciones de carácter social y participativo, tales como: las cooperativas, consejos comunales, unidades productivas familiares y cualquier otra forma de asociación que surja en el seno de la comunidad, cuyo objetivo es la realización de cualquier tipo de actividad económica productiva, financiera o comercial lícita, a través del trabajo planificado, coordinado y voluntario, como expresión de conciencia y compromiso al servicio del pueblo, contribuyendo al desarrollo comunal, donde prevalezca el beneficio colectivo sobre la producción de capital y distribución de beneficios de sus miembros, incidiendo positivamente en el desarrollo sustentable de las comunidades”. Por primera vez se regula esta figura, ya que la normativa derogada solo regulada a las Pequeñas y Medianas Empresas. Y es que el artículo 112 del proyecto de reforma constitucional rechazado por el pueblo el 2 de diciembre de 2008 consagraba las unidades de propiedad social como forma económica del Estado.

El artículo 5 del Decreto Ley establece que se considera pequeña industria aquellas que tengan una nómina promedio anual de hasta cincuenta (50) trabajadores y con una facturación anual de hasta cien mil unidades tributarias (100.000 UT)⁴. Por su parte, destaca que será mediana industria la que tenga una nómina promedio anual de hasta cien (100) trabajadores y con una facturación anual de hasta doscientas cincuenta mil unidades tributarias (250.000 UT).

Es de hacer notar que, según señala expresamente el Decreto Ley, tanto en la pequeña como en la mediana industria ambos parámetros son concurrentes.

II. OBLIGACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS A FAVOR DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS Y UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL

Uno de los temas que llama la atención de este Decreto Ley es la serie de obligaciones que impone a sujetos económicos privados, particularmente al sector bancario y financiero a favor de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.

En efecto, el numeral 4 del artículo 2 consagra que una de las finalidades del Decreto Ley es el garantizar el financiamiento de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social con las entidades financieras públicas o privadas, bancarias o no bancarias, a través de convenios, líneas de crédito, contratos de provisión de fondos, fideicomisos y cualquier otro contrato. En ese sentido, el artículo 3 destaca que las disposiciones del Decreto Ley serán de obligatorio cumplimiento para los financiamientos, y siendo que el numeral 4 del artículo 2, ya citado, consagra que el financiamiento se podrá realizar a través de instituciones financieras, pareciera que estas no podrían negarse a financiar a las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social en caso que así se lo solicitaran conforme al Decreto Ley. De modo tal, el artículo 7 consagra las medidas para desarrollar los financiamientos a las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social. Dos de las medidas que puede tomar el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio competente en mate-

4 El Decreto Ley derogado delegaba en su Reglamento el determinar los parámetros para determinar cuándo se consideraba que una empresa era pequeña o mediana.

ria de economía comunal son las de promover el desarrollo y constitución de Fondos de Sociedades de Capital de Riesgo que ofrezcan modalidades alternas de financiamiento para los proyectos de inversión de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, y; promover ante el sistema financiero la utilización de mecanismos y procedimientos que faciliten el proceso de evaluación crediticia para estas, garantizando el otorgamiento oportuno del financiamiento.

Otra de las medidas que pueden afectar el sistema financiero estriba en los llamados programas de financiamiento, consagrada en el artículo 8. El ejecutivo puede adoptar medidas necesarias destinadas a regular la asistencia financiera preferencial a las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, las cuales serán ejecutadas por instituciones financieras a las que se les haya conferido, por ley, tal facultad. Esa norma consagra asimismo que tales entidades financieras elaborarán y ejecutarán programas especiales de financiamiento preferencial bajo modalidades de financiamiento destinadas a la identificación de necesidades de inversión, expansión, recuperación, ampliación; en condiciones y términos especiales de tasas de interés y plazos preferenciales.

De otra parte, se tiene que es competencia del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, el brindar financiamiento a las propuestas de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, con tasas de interés y plazos preferenciales, sin menoscabo de las ofrecidas al sector por otras entidades financieras.

III. CARÁCTER PREFERENCIAL DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS Y UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS

La ley confiere a las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social el carácter preferencial en procedimientos de selección de contratistas que inicie la Administración Pública⁵.

En efecto, el numeral 3 del artículo 2 señala como finalidad del Decreto Ley el velar por la participación e inclusión de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social en la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras, en los procesos de selección de contratistas a ser ejecutados por el sector público.

Y en tal sentido, una de las medidas a tomar para implementar tal orden es que las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social gocen de prioridad y preferencias frente a las modalidades de selección de contratistas, en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras, llevados a cabo por órganos y entes de la Administración Pública, como se puede leer del numeral 5 del artículo 13.

Entonces, la voluntad del legislador no es otra que la de desnaturalizar el principio de igualdad que debe verificarse en los procedimientos administrativos de selección de contratistas, ordenando a los órganos o entes que inicien tales procedimientos a preferir a estas pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, en desmedro de otras empresas que puedan hacer una oferta más beneficiosa para el interés general.

5 Que se regirán por el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas.

En todo caso, esta medida pretende apoyar al sector comercial medio y pequeño bajo la perspectiva social, donde el modelo productivo debe responder a las necesidades comunitarias, tal como lo señala la exposición de motivos.

IV. REDES ASOCIATIVAS Y OBLIGACIÓN DE LAS GRANDES INDUSTRIAS

El artículo 13 consagra que el Ministerio con competencia en materia de economía comunal promoverá la adopción de redes asociativas que involucre a las llamadas grandes industrias en el desarrollo de programas conjuntos de mejoras integrales que faciliten la incorporación de la pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social para favorecer su presencia en los espacios de intercambio comercial.

Notar que no se definen que debe entenderse como grandes industrias de cara a la normativa.

V. EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA

El Decreto Ley mantiene el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, aunque también regulará a las unidades de producción social.

Este ente, según el artículo 16, tiene por objeto el ejecutar políticas y estrategias de fomento, recuperación, promoción y desarrollo de pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social que dicte el Ejecutivo Nacional; financiar los proyectos de inversión del sector, desde la fase de concepción hasta la de comercialización, intercambio y consumidor final, así como; financiar y canalizar “con recursos propios o de terceros” programas sociales o especiales en materia de pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.

No señala la norma a que recursos de terceros se refiere para financiar programas. Sin embargo, en una interpretación global del Decreto Ley, y visto que el sector financiero tiene mucha presencia en el financiamiento de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, creemos que los bancos y otras instituciones financieras también podrían verse obligados a realizar estos financiamientos.

VI. RÉGIMEN SANCIONATORIO

El Decreto Ley consagra un régimen de sanciones administrativas a ser aplicadas por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, mas no establece procedimiento administrativo alguno, por lo que sería aplicable el consagrado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El artículo 34 destaca que toda persona que haya logrado un financiamiento basándose en información falsa, no podrá obtener por sí o por interpuesta persona nuevos financiamientos durante un lapso de diez (10) años. Suerte de inhabilitación de la cual hay que destacar dos apreciaciones: (i) en primer lugar, aplica la sanción solo si en efecto se ha obtenido el financiamiento, por lo que toda persona que intente adquirir un financiamiento con datos falsos pero no lo obtenga, no está en la causal sancionatoria; (ii) de otra parte, la sanción no implica la posibilidad que el Estado solicite la restitución de lo dado en financiamiento a la persona que obtuvo tal ayuda con información falsa.

De otra parte, el artículo 35 consagra que en los contratos de financiamiento se deberá establecer que en caso de incumplimiento de las condiciones por parte del representante de la PYMI o UPS, se procederá a la resolución de los mismos y se considerarán de plazo vencido

y serán exigibles las obligaciones respectivas. Aquí, pareciera que si el contrato no señala esta cláusula, no se podría aplicar la sanción, ya que la norma consagra como requisito que la cláusula penal esté expresamente consagrada en el contrato.

Por último, el artículo 36 establece que quien reincida en alguna de las causales ya señaladas, será objeto de exclusión del acceso a las políticas de financiamiento durante quince (15) años, sin perjuicio, ahora sí, de la inmediata recuperación de los recursos financieros, maquinarias, transporte o cualquier otro medio de producción que haya sido otorgado.