

DJG
1990



INFORME DE LA COMISION DE VIVIENDA Y
URBANISMO, RECAIDO EN EL PROYECTO DE
LEY, EN PRIMER TRAMITE CONSTITUCIO-
NAL, QUE MODIFICA EL DECRETO LEY
N° 1.320, DE 1976, SOBRE COOPERATI-
VAS ABIERTAS DE VIVIENDA, Y LA LEY
GENERAL DE COOPERATIVAS.

(BOLETIN N° 32-03)

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informaros el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 1.320, de 1976, sobre Cooperativas Abiertas de Vivienda, y la Ley General de Cooperativas.

El proyecto está, actualmente, calificado de "Simple Urgencia" en todos sus trámites, según Mensaje de S.E. el Presidente de la República del que se dio cuenta al Senado en sesión de 11 de julio de 1990.

Esta iniciativa legal fue objeto de informe de la Comisión de Economía y Comercio, evacuado con fecha 19 de junio de 1990.

La Comisión de Vivienda y Urbanismo ha circunscrito su análisis al artículo 1° del proyecto de ley que propone la Comisión de Economía y Comercio -disposición que modifica el decreto ley N° 1.320, de 1976,



sobre Cooperativas Abiertas de Vivienda-, sin entrar en consideraciones en lo que respecta al artículo 2° de esta iniciativa, que versa sobre las Cooperativas de Trabajo.

A las sesiones en que vuestra Comisión se ocupó de esta iniciativa concurrieron, especialmente invitados, el Jefe del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, don Carlos Rubio Estay; el Asesor del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, don Vicente Domínguez Vial; el Director de la Confederación General de Cooperativas de Chile, don Hugo Bosch Andrade, y el Gerente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, don Arturo Tagle Quiroz.

Discusión General

El artículo 1° en informe modifica los artículos 2°, 5°, 7°, 26 y 2° transitorio del decreto ley N° 1.320, de 1976, sobre Cooperativas Abiertas de Vivienda.

Los cambios aludidos, de acuerdo al Mensaje, reconocen la eficaz participación que las Cooperativas Abiertas de Vivienda han tenido en la aplicación de soluciones habitacionales para un importante sector de la población, de ingresos medios y bajos, por lo que se propone que éstas puedan realizar sus actividades más allá de una región determinada. Para dicho efecto, las cooperativas deberán contar con un capital mínimo de 14.000 UF, lo que dará factibilidad a sus programas y seguridad a los socios y otras entidades que con ellas se relacionan.

Vuestra Comisión debatió extensamente las ideas fundamentales del artículo 1° del proyecto de ley.



En relación con la posibilidad de constituir Cooperativas Abiertas de Vivienda de carácter nacional, los integrantes de la Comisión convinieron en la necesidad de lograr que el mayor número posible de personas se interese en organizarse para solucionar sus problemas de vivienda.

Desde este punto de vista, coincidieron en que la ampliación de las actividades de las Cooperativas Abiertas de Viviendas al ámbito nacional conlleva diversos beneficios derivados de la reducción de los costos de construcción, por la economía a escala que se produce, de forma que, manteniendo prácticamente sus mismos gastos generales, la cooperativa puede celebrar contratos por mayor volumen con instituciones financieras nacionales, y se abre incluso la posibilidad de postular a créditos internacionales, que resulta casi inaccesible en el nivel regional.

Sin perjuicio de lo anterior, preocupó a la Comisión el riesgo de desvirtuar el espíritu propio de la organización cooperativa, que la concibe como una especial forma de agrupación de personas en torno a ciertas metas o actividades comunes, que solas no podrían alcanzar. En tal sentido, se planteó la inquietud acerca de la adecuación del carácter nacional de la cooperativa a la necesidad de identificación del socio con la entidad a que pertenece y a su participación activa en la misma, así como respecto de la vinculación entre los dirigentes y las Asambleas.

Asimismo, se tomó en cuenta que la ley actual, que fija la región como ámbito geográfico de actividad de la cooperativa, guarda concordancia con el principio de descentralización, que debería verse reforzado. En este orden de ideas, surgió la duda de que, al pasar a tener carácter nacional, se exponga a las Cooperativas



Abiertas de Vivienda a quedar dirigidas desde Santiago, entre otras razones porque en esa ciudad se concentran las principales fuentes de recursos financieros.

En lo que respecta a la posibilidad de que las viviendas construidas se adjudiquen individualmente o permanezcan en poder de la cooperativa - la que otorgaría el uso y goce a los socios-, se manifestaron reservas en orden a que esa alternativa fuese sólo teórica y que, en la práctica, pudiera condicionarse el otorgamiento del crédito hipotecario al hecho de optar por el último de dichos mecanismos, generando de esta manera cooperativas de gran volumen, en desmedro de la constitución de la propiedad individual.

Con el objeto de ilustrar la discusión general, se escuchó a los invitados ya mencionados, quienes proporcionaron valiosos antecedentes sobre la iniciativa y, en particular, sobre las materias que fueron objeto de las expresadas observaciones en el seno de la Comisión.

El señor Jefe del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, don Carlos Rubio, explicó que el proyecto plantea suprimir la actual limitación del ámbito de operaciones de las Cooperativas Abiertas de Vivienda a una sola de las regiones del país, discriminación que no tienen otras cooperativas ni los demás entes que actúan en la economía. Hoy, las Cooperativas Abiertas de Vivienda que funcionan efectivamente -trece, de un total de veinte existentes-, tienen una sólida posición financiera y han



demostrado que cumplen con eficiencia sus objetivos.

Señaló la inconveniencia de restringir su desarrollo, manifestando que, en cambio, al permitirles expandir su acción más allá del ámbito regional, se aprovechará su experiencia y capacidad empresarial, para coadyuvar a la realización de las políticas habitacionales del Estado.

Hizo notar que, en efecto, el financiamiento de las viviendas exige, en países como el nuestro, la existencia de una política estatal que debe tener aplicación en todo el país. La potencial colaboración del sector privado a la ejecución de esta política se vería acrecentada con el funcionamiento a nivel nacional de Cooperativas Abiertas, que se caracterizan por tener programas simultáneos y múltiples de construcción de viviendas. Basta decir, agregó, que, según información del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, ellas han obtenido desde 1978 -año en que comenzó a operar el sistema de subsidios habitacionales- aproximadamente el 25% de los subsidios otorgados, porcentaje que asciende al 30% de aquellos que efectivamente se aplicaron, con lo que demuestran un grado de eficacia superior al de los demás mecanismos de solución habitacional.

En cuanto a las relaciones entre el socio y la cooperativa, advirtió que, como las Cooperativas Abiertas de Vivienda se organizan sobre la base de programas habitacionales, centrados en un lugar geográfico determinado, el socio tiene una vinculación directa con su programa habitacional.

Estimó necesario destacar, desde el punto de vista de la regionalización, que la iniciativa de ley no inhibe la posibilidad de crear cooperativas regionales, y que el recién indicado mecanismo de participación establecido en el decreto ley N°1.320, de



1976, tiene una base de descentralización, puesto que, como los socios de cada programa resuelven las materias relativas a aquel que les corresponde, siempre están presentes sus intereses en relación con la localidad en que viven y donde se desarrolla el programa respectivo.

Sobre este punto, el asesor del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, don Vicente Domínguez, sostuvo que el proyecto favorece el proceso de regionalización, porque pretende extender a regiones los beneficios que generan las Cooperativas Abiertas, que están hoy día preferentemente concentradas en Santiago por un problema de economía a escala, ya que requieren de un volumen de trabajo, de equipamiento técnico y profesional, que solamente se da en los grandes centros urbanos. La única manera de que se puedan expandir a ciudades de tamaño mediano sería, como se propone, permitiéndoles abarcar más de una región.

Añadió el señor Domínguez que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo está preocupado porque, a su juicio, los mercados locales de vivienda funcionan en forma imperfecta, ya que hay una escasa oferta y la demanda está desorganizada, lo que ha producido elevadas pérdidas de subsidios, derivadas del hecho de que numerosas personas que obtienen ese beneficio, no lo concretan en definitiva en la adquisición de una vivienda. Al fijar un ámbito nacional de actividad para estas cooperativas, se dinamizará el mercado de la vivienda en regiones, toda vez que las mismas personas que obtengan el subsidio, organizadas bajo esta fórmula, contribuirán a incentivar la oferta de casas.

Una de las innovaciones que introduce el proyecto consiste en eliminar la obligación de las cooperativas de adjudicar a sus socios el dominio de los inmuebles construidos dentro del plazo de un año, y



reemplazarla por la adjudicación a petición del interesado, y previo consentimiento del acreedor hipotecario, estableciendo a la vez los casos en los cuales las cooperativas podrán conservar la propiedad de las viviendas.

En lo que respecta a esta modificación, el Jefe del Departamento de Cooperativas, señor Rubio, dio a conocer que, en general, las Cooperativas Abiertas de Vivienda operan con el sistema de subsidio habitacional. Esto implica que, una vez construida la vivienda, recepcionada por la Municipalidad y obtenido el crédito hipotecario por el socio, ella es adjudicada en forma individual, y el socio deja de pertenecer a la cooperativa.

El cambio legal propuesto persigue, por un lado, superar la dificultad que el actual artículo 5° del decreto ley N° 1.320, de 1976- cuyo texto fué sustituido por el artículo 76 de la ley N° 18.899, de 30 de diciembre de 1989- , ocasiona respecto de las casas construidas sin que existiera la imperatividad de adjudicarlas en dominio individual. En estos casos, en virtud de la disposición vigente, las cooperativas están obligadas a adjudicarlas en el plazo máximo de un año. Tal norma no considera la voluntad del acreedor hipotecario, que debe autorizar la división del crédito en múltiples créditos individuales del mismo tipo. Como el crédito, concedido en condiciones muy favorables, se licitó a la banca privada, podría suponerse que el acreedor hipotecario convendrá en la adjudicación, pero previo pago de ese crédito barato, y a cambio del otorgamiento a los socios de otro nuevo, en las condiciones del mercado.

Por otra parte, como consecuencia del señalado precepto, las cooperativas quedan limitadas en el futuro a financiar la construcción y compra de las viviendas con un solo sistema : el de asignación individual,



con un crédito obtenido por el propio interesado, impidiendo consiguientemente que estas entidades accedan a otras opciones de financiamiento, como serían los mutuos condicionados a que sean ellas el sujeto pasivo de la obligación. Para este caso, apuntó el señor Rubio, el artículo 105 de la Ley General de Cooperativas dispone que el préstamo y la garantía hipotecaria se dividan entre los inmuebles asignados, y la cooperativa hace las veces de recaudadora de las cuotas correspondientes. Como la hipoteca se radica en el inmueble de cada socio, aquel que esté al día no corre ningún riesgo derivado del incumplimiento de los otros. Sobre el particular, llamó la atención sobre el hecho de que existen formas de asignación de viviendas distintas de la propiedad individual, como aquellas en que el socio sólo tiene derecho al uso y goce personal de la vivienda asignada, o a su arriendo. Y lo que se quiere, puntualizó, es permitir la coexistencia de esas modalidades.

El señor asesor del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, don Vicente Domínguez, indicó que el sistema habitacional chileno está sesgado hacia la propiedad de la casa, y no se ha considerado que es más importante que exista en el país un parque de viviendas suficiente para atender las necesidades de la población. Si se enfoca el problema habitacional como el requerimiento de un servicio, sin identificarlo forzosamente con la propiedad de la vivienda, se parte de otro supuesto, y deberían abrirse los caminos para que, junto con entidades que otorguen el dominio individual, haya también algunas que arrienden viviendas y otras que las entreguen en uso y goce, como es el caso. Destacó que el sistema de uso y goce fue utilizado en el país hace varios años, en un comienzo con frecuencia y luego de modo decreciente, al surgir el subsidio habitacional, orientado a la asignación individual.

El Director de la Confederación General de Cooperativas de Chile, don Hugo Bosch, manifestó



que la proposición del proyecto, en orden a que las Cooperativas Abiertas de Vivienda puedan ampliar su actividad a más de una región, es una manera eficaz de ayudar a la regionalización, a través de la transmisión de experiencia que han acumulado, y, aún, de recursos. Resaltó al efecto la importancia que se asigna en estas cooperativas al proceso participativo de los socios, mediante el funcionamiento de las Asambleas de Programa, que toman las decisiones concernientes a sus respectivos proyectos habitacionales.

En relación con la posibilidad contemplada en la iniciativa de que las cooperativas concedan sólo el uso y goce de las viviendas, comentó que en estos momentos, con el sistema de subsidio habitacional, el interés de ellas es constituir a la brevedad la propiedad individual para poder cobrar ese beneficio, en lo que coinciden con los acreedores hipotecarios, que también prefieren la asignación individual. Hizo presente su disconformidad con el artículo 5° del decreto ley N° 1.320, de 1976, que obliga en todo caso a asignar individualmente, señalando que no advierte las razones por las cuales esa norma impide a las cooperativas arrendar, en circunstancias que puede hacerlo cualquier otra empresa o persona. A su juicio, decisiones como la entrega de las viviendas en uso y goce o en dominio individual no deben ser impuestas por la ley, sino que han de quedar entregadas a la voluntad del interesado en incorporarse como socio a la cooperativa, o, más adelante, al acuerdo de la correspondiente Asamblea de Programa.

El señor Bosch formuló, además, otras consideraciones sobre la materia, de las cuales tomó debida nota la Comisión.

El Gerente de la Asociación de



Bancos e Instituciones Financieras, don Arturo Tagle, hizo saber que esa entidad no tiene reparos a la modificación legal en estudio.

Expresó el señor Tagle que hay tres Bancos que se verían involucrados con la sustitución del artículo 5° del decreto ley N° 1.320, de 1976, por estar operando con cooperativas. Informó que la modalidad que aplican consiste en otorgar primero un crédito para construcción, a la cooperativa, y luego un mutuo individual a sus socios -por un monto promedio de 400 unidades de fomento-, quienes pasan a ser los deudores hipotecarios. Por este motivo, la aludida modificación no alterará la situación en que se encuentran en la actualidad tales Bancos.

Vuestra Comisión, luego de considerar detenidamente los planteamientos reseñados, aprobó en general el referido artículo 1° en informe.

Discusión Particular

ARTICULO 1°

Letra a)

Sustituye el artículo 2° del decreto ley N° 1.320, de 1976, por otro, cuyas principales diferencias con el texto vigente son las siguientes: dispone que las Cooperativas Abiertas de Vivienda pueden tener



carácter nacional o bien desarrollar una acción regional; aumenta el patrimonio que se exige a 4.000 unidades de fomento para las cooperativas regionales y lo establece en 14.000 unidades de fomento para las nacionales, y, manteniendo el número mínimo de socios en 200 para las primeras, lo eleva a 300 para estas últimas.

Vuestra Comisión advirtió que no se define en forma adecuada a las Cooperativas Abiertas de Vivienda, ya que lo distintivo de ellas es que puedan desarrollar en forma simultánea o sucesiva diferentes programas habitacionales, a diferencia de las cooperativas cerradas o tradicionales -regidas por la Ley General de Cooperativas-, que desarrollan un solo programa habitacional.

Por otro lado, con el objeto de incentivar la creación de estas entidades o, en su caso, de facilitar la expansión de las cooperativas regionales fuera del ámbito de su región, se rebajó el patrimonio requerido, tanto para las de carácter regional como para las de nivel nacional.

Letra b)

Reemplaza el artículo 5° del mencionado decreto ley N° 1.320, de 1976, por otro, que contempla el derecho de cualquier socio interesado de pedir la adjudicación en dominio de su inmueble, una vez cumplidas las exigencias de urbanización y previo consentimiento expreso del acreedor hipotecario. Se prevé la posibilidad de que las cooperativas conserven la propiedad de las viviendas si todos los integrantes de un programa habitacional así lo acuerdan, o si así lo exigió el acreedor hipotecario que otorgó los créditos para construir viviendas. Finalmente, se encomienda al reglamento determinar los mecanismos



conducentes a informar debidamente a los socios sobre las modalidades de dominio con que operará la cooperativa.

La Comisión consideró suficiente la concurrencia de la mayoría absoluta de los integrantes de un programa habitacional para que la cooperativa conserve la propiedad de las viviendas.

Letras c), d) y e)

La letra c) reemplaza, en el inciso primero del artículo 7° del decreto ley N° 1.320, de 1976, la frase "la región" por las palabras "el área geográfica".

La letra d) sustituye el inciso segundo del mismo artículo 7°, a fin de imponer al Departamento de Cooperativas la obligación de autorizar la constitución de todas las cooperativas en formación que cumplan los requisitos que fija la ley.

La letra e) elimina, en el artículo 26 del referido cuerpo legal, la oración "que operan en una misma región". Esta modificación, al igual que la de la letra c), es una simple adecuación a la introducción de las cooperativas nacionales.

La Comisión no formuló observaciones sobre estos preceptos.

Letra f)

Agrega al decreto ley N° 1.320, de 1976, un artículo 2° transitorio, que otorga a las cooperativas existentes un plazo máximo de tres años para



enterar el patrimonio mínimo exigido para las de carácter regional.

Vuestra Comisión fue de parecer de que el plazo de tres años que se concede para enterar el patrimonio mínimo, debe comprender tanto el caso de las cooperativas que resuelvan mantener su carácter regional, como el de aquellas que decidan adquirir nivel nacional.

En consecuencia, vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de proponeros la aprobación del artículo 1º del proyecto de ley despachado por la Comisión de Economía y Comercio de esta Corporación, con las siguientes modificaciones:

Letra a)

En el nuevo texto del artículo 2º del decreto ley N° 1.320, de 1976, acordó introducir los siguientes cambios:

- A continuación de la frase " a la solución del problema habitacional de sus socios", intercalar, tras la agregación de una coma (,), las expresiones "pudiendo desarrollar en forma simultánea o sucesiva diferentes programas habitacionales".

- Sustituir la cantidad de "4.000 unidades de fomento" por la de "2.000 unidades de fomento",
y

- Reemplazar la cifra de "14.000



unidades de fomento" por la de "4.000 unidades de fomento".

Letra b)

En el nuevo texto del artículo 5° del decreto ley N° 1.320, de 1976, sustituir su N° 1 por el siguiente:

"1.- Si la mayoría absoluta de los integrantes de un programa habitacional así lo acuerdan expresamente, o"

Letra f)


En el nuevo artículo 2° transitorio del decreto ley N° 1.320, de 1976, suprimir su frase final "para las de carácter regional".

- Las modificaciones precedentes fueron acordadas por la unanimidad de los miembros de vuestra Comisión.



Acordado en sesiones celebradas los días 4, 11 y 25 de julio de 1990, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente), señora Feliú y señores Frei, don Eduardo, Frei, don Arturo y Cooper.

Sala de la Comisión, a 26 de julio de 1990.


JOSE LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario Accidental