

LEGISLACION

REFORMA DE LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS DE CHILE

A. *Introducción*

1. *Reseña histórica:* La Ley General de Cooperativas de Chile está contenida en el Decreto Reglamentario de Reforma Agraria N° 20, publicado en el Diario Oficial de 5 de abril de 1963, que contiene el texto refundido del D.F.L. 326 de 1960 y ha sido modificado por la Ley 17.318 y el D.F.L. 445, publicado en el Diario Oficial del 9 de mayo de 1974. Estas normas recogen la experiencia de la cooperación organizada iniciada con las primeras sociedades mutualistas de mediados del siglo pasado, sobre la cual legislamos por primera vez en 1924, con la ley 4.058, después de numerosos proyectos que no llegaron a ser sancionados. Esta ley fue modificada en 1925 por el D.L. N° 700, complementado por el D.S. 669 de 1932 y posteriormente refundida en el D.S. 596, que rigió como Ley General de Cooperativas hasta 1960, fecha del D.F.L. 326.

2. *Características de la Ley General de Cooperativas:* Nuestra legislación cooperativa, puede decirse que, realmente se cuenta entre las avanzadas tanto en latinoamérica sobre la materia, como en nuestro país, respecto del resto de la legislación.

El derecho cooperativo ha sido gran impulsor del desarrollo cooperativo y escrupuloso observador de la filosofía y principios cooperativos. Sus principales características son:

(1) Define a la cooperativa sobre la base de los principios cooperativos —o principios de Rochdale—, adelantándose a su época, pues la integración y complementación no figuran en éstos.

(2) Crea instrumentos de financiamiento y ahorro distintos del aporte de capital: las cuotas de ahorro, semejantes a los bonos o debentures, con diferencias más bien formales.

(3) Crea las sociedades auxiliares de cooperativas o instituciones de Asistencia Técnica, que junto con otras instituciones de segundo y tercer grado (federaciones, uniones y confederaciones), impulsan, crean y fortalecen el cooperativismo en sus principales aspectos: dirección, gerencia, contabilidad, auditoría, financiamiento y, sobre todo, educación.

(4) Es una de las primeras ramas de nuestro derecho que reconoció la existencia de la inflación (nuestro derecho se negó por décadas a ello) y crea mecanismos de defensa en su contra: revalorización de capital propio, aportes y cuotas de ahorro.

(5) Centraliza la legislación cooperativa en sus aspectos generales. Sin embargo, podemos señalar algunas deficiencias.

(6) El derecho tributario cooperativo es anticuado y confuso.

(7) El organismo estatal encargado de las cooperativas carece de los medios y de la estatura administrativa necesarios.

(8) Le falta audacia para convertir a la cooperativa en eficaz defensa del hombre contra un sistema económico que lo sacrifica convirtiéndolo en objeto de la economía, aunque sea en aras del eficientismo, como asimismo de sistemas políticos que lo anulan como ser libre so pretexto de liberarlo.

3. *Preparación de la Reforma:* El cooperativismo chileno al darse las sociedades auxiliares, especialmente las de educación, que directa o indirectamente lograron llegar a los más altos niveles académicos en todas las universidades del país, consiguió formar un equipo de reflexión y creación que simultáneamente estudia la forma de mejorar las finanzas, la operación y los instrumentos jurídicos-legales.

Así se generaron el Instituto de Financiamiento, las Escuelas y Centros Universitarios de Cooperación y las últimas reformas legales a que nos referimos a continuación y otras sometidas aún al estudio de las autoridades, especialmente tributarias.

B. *Contenido de la Reforma*

4. El texto del D.F.L. 326 que refundido por el D. RRA N° 20, y reformado por la ley 17.318, publicado en el Diario Oficial del 1° de agosto de 1970. En materias tributarias ha sido expresamente o tácitamente modificada principalmente por las leyes 12.120 y de Timbres, Estampillas y Papel Sellado.

Las materias reformadas por el D. L. N° 445, son las siguientes:

(a) Se precisa el concepto de cooperativas de producción —excooperativas de trabajo—; se definen y se establecen formas de financiamiento que posibiliten el funcionamiento de estas cooperativas, como también las garantías para resguardar dichos medios financieros (Arts. 1, 3 y Arts. 69 a 81 nuevos).

(b) Se introduce la participación de los trabajadores de las cooperativas y sociedades auxiliares en la administración de éstas (Art. 19).

(c) Se suprime el voto por poder (Art. 42).

(d) Se establece, como regla general, el sistema de votación indirecta, o por medio de delegados en las cooperativas de primer grado que actúen a través de establecimientos dispersos en diversos lugares del país o agrupan a más de 2.000 socios (Art. 42).

(e) El Fondo de Educación Cooperativa pasa a llamarse Fondo de Asistencia Técnica y Educación Cooperativas y se financiará con el 2%

del valor agregado que genere el servicio de la operación cooperativa (cooperativas de 1º, 2º y 3º grado y sociedades auxiliares) (Arts. 37 y 49).

(f) La revalorización anual del capital propio de las cooperativas será obligatoria y conforme al índice de precios al consumidor (Art. 31).

(g) Las cuotas de ahorro cooperativas podrán ser colocadas entre socios y terceros —público general— (Art. 32).

(h) Se elimina la facultad de condicionar la devolución de aportes a la existencia de fondos en la previsión o reserva respectiva (Art. 25).

(i) Se suprime la definición de patrimonio —altamente inadecuada— (Art. 26).

(j) Se establece la posibilidad de efectuar descuentos por planillas, además, en favor de cooperativas de ahorro y crédito (antes sólo procedían respecto de las de consumo y vivienda) (Art. 59).

(k) Se amplían los casos de sanciones a Consejeros, integrantes de Juntas de Vigilancia y Gerentes de Cooperativas (Art. 68).

(l) Norma sobre contratación de seguros (Art. 8).

(m) Las cooperativas de viviendas en general podrán tener más de 200 socios (Art. 107).

(n) Las cooperativas que emitan cuotas de ahorro deberán contratar auditoría externa. También las cooperativas de viviendas que agrupen a más de 2.000 socios deben contratar auditoría externa u otro sistema de control (Arts. 32 y 107).

(o) Los depósitos y préstamos de cooperativas de ahorro y crédito deberán ser reajustables (Art. 117).

(p) La prohibición de ingreso de personas jurídicas que persiguen fines de lucro queda limitada a las cooperativas de viviendas.

(q) Las Federaciones y Uniones podrán estar integradas, además, por personas jurídicas sin fines de lucro (Art. 127).

(r) Se faculta a *Ificoop* para emitir cuotas de ahorro, bonos y otros títulos reajustables que podrá colocar entre el público. Estos valores se considerarán de primera clase (Art. 121).

(s) Se sustituye la expresión Dirección de Industria y Comercio por División de Cooperativas.

(t) Refundición del texto con número de decreto ley.

5. Explicamos en capítulos siguientes las normas antiguas, las reformas y su interés o novedad, en el orden de importancia que, a nuestro juicio, tiene cada una.

C. Cooperativas de Trabajo

6. *Denominación y objetivo:* Hasta la fecha de la publicación del D. L. modificatorio, su nombre era "Cooperativas de Producción" y su

objetivo “producir o transformar bienes”. No tenían reglamentación. Además de la definición (Art. 3), los Arts. 69 y 70 se limitaban a indicar el número mínimo de socios, 10, y la forma de distribución del excedente.

La reforma no sólo ha cambiado el nombre, sino que ha ampliado su objetivo, el que en adelante será “producir o transformar bienes y/o prestar servicios a terceros”, con lo cual se posibilita la asociación en cooperativas de trabajo y el acceso al financiamiento de éstas a los grupos cuya labor no es precisamente manufacturera, como es el caso de subcontratistas de especialidades, plomeros, transportistas y, aun profesionales, como profesores, médicos, abogados, etc.

7. *Financiamiento. El capital arrendado:* El D. L. modificatorio reemplaza íntegramente el título primero del capítulo segundo de la ley, compuesto por los Arts. 69 y 70, y en su lugar introduce 12 nuevos artículos cuya finalidad es proveer a estas organizaciones de todas las normas necesarias para su buen funcionamiento.

Puede objetarse que la ley es excesivamente reglamentaria y que protege excesivamente el capital, pero el balance es ampliamente positivo.

El sistema de financiamiento consiste en la posibilidad de que las instituciones de financiamiento cooperativo (en Chile sólo tiene este carácter específico el Instituto de Financiamiento Cooperativo IFICOOP), la CORFO, y los Bancos de Fomento e Hipotecario podrán emitir *bonos reajustables, de plazo indefinido*, que se colocarán en el público y cuyo producto se destinará a inversiones en las cooperativas de trabajo, es decir, a dotarlas de capital de operación.

Las perspectivas de esta innovación son altamente interesantes: basta expresar que estas cooperativas podrán constituirse exclusivamente con capital “Arrendado” a las Instituciones indicadas, lo que soluciona el insalvable obstáculo constituido por la dificultad de pequeños grupos de artesanos para reunir los fondos que requiere la operación en escala económica.

8. *Derechos administrativos de la institución que aporta financiamiento:* Es interesante notar que la institución que aporta el financiamiento sólo tendrá facultades para pedir sanciones en contra de la cooperativa que se atrase en sus obligaciones para con ella o incurra en acciones que puedan conducir al incumplimiento. Igualmente deben intervenir en los giros a cuenta de remuneraciones —excedentes— que efectúen los socios.

9. *Derechos y privilegios de las inversiones:* Los derechos de las instituciones inversionistas se limitan a una remuneración o interés por el capital aportado y a las peticiones de sanciones ya indicadas. La institución aportante no será socia de la cooperativa, pues sólo pueden serlo personas naturales, según lo veremos y, aun éstas, si aportan capital, no tienen otra ventaja que el interés sobre los dineros aportados.

Las inversiones provenientes de los bonos con cuyo producto se financie a estas cooperativas estarán libres de las limitaciones impuestas por el Art. 23 de la Ley de Cooperativas —ningún socio puede poseer más del 10% del capital social¹— y de las disposiciones de las leyes 4.657 y 16.394. Gozarán del privilegio establecido en el Art. 2.272 del Código Civil y podrán obtener la garantía del Estado.

10. *Reglamentación de estas inversiones:* Un reglamento determinará las condiciones y formalidades de la emisión de los bonos indicados.

11. *Socios de las cooperativas de trabajo:* Sólo podrán serlo las personas naturales. No será indispensable el aporte de capital, pero en caso de existir, no confiere otro derecho que el interés. En todo caso, el aporte indispensable del socio es su trabajo personal. Si la cooperativa se viene en la necesidad de contratar mano de obra asalariada, los trabajadores que presten servicios en labores, propias del giro de la cooperativa durante seis meses continuos, tendrán el derecho de exigir su ingreso como socios.

El número mínimo de socios es de 20.

12. *Régimen laboral, previsional y tributario de los socios. Generalidades:* Los socios de una cooperativa de trabajo se asocian para producir o prestar servicios a terceros y su remuneración debe fijarse de acuerdo con la labor realizada por cada uno de ellos.

En consecuencia, no existe la relación ordinaria empleador-trabajador, ya que los socios son, a la vez, los dueños de la empresa y los trabajadores de ella. En razón de esta situación especial, la ley altera el régimen laboral general en materia de ingreso, retiro, despido y remuneración y, por razones prácticas, lo mantiene en lo que se refiere a previsión y tributación.

El ingreso, retiro y expulsión de estos trabajadores no se rige por las reglas del Código del Trabajo, sino por los estatutos y reglamentos de la Cooperativa, pero los conflictos que se susciten en relación con estos asuntos; así como sobre las prestaciones a que ellos dieren lugar, serán de la competencia de los Tribunales Especiales establecidos en la Ley 16.455, conforme al procedimiento fijado por ésta.

La remuneración no es otra cosa que el resultado del trabajo conjunto, que se reparte en la forma dicha, previas las deducciones que veremos más adelante y, como este resultado no se conoce sino al término de un ejercicio financiero, los socios, durante éste giran a cuenta las cantidades que procedan, de acuerdo con los reglamentos y disposiciones de las Juntas Generales de Socios y del Consejo de Administración. Al término del ejercicio, se determina el remanente y, practicadas las deduccio-

¹ Disposición innecesaria, por cuanto la institución aportante no será socia.

nes legales, el excedente se distribuye en la relación ya expresada— los pagos a cuenta, se imputan a éste.

Si la Cooperativa ha obtenido financiamiento de las Instituciones indicadas en el párrafo 7, éstas deben intervenir en ciertos casos en la determinación de los giros a cuenta. Si no existe este financiamiento, la autorización, cuando la ley la exige, corresponde a la División de Cooperativas.

Los integrantes del Consejo de Administración y el Gerente son personalmente responsables de los pagos a cuentas que autoricen. En caso de giros indebidos, la Cooperativa puede ser intervenida, éstos deben ser reintegrados y las autoridades de la Cooperativa pueden incurrir en responsabilidades criminales.

La tributación aplicable es la del Art. 36 N° 1 de la Ley de Impuesto a la Renta, sobre las cantidades efectivamente percibidas.

Las imposiciones se rigen por lo establecido en el Art. 20 de la Ley 17.417; los socios deben imponer en la Caja de Previsión de Empleados Particulares o Servicio de Seguro Social, según el caso, siendo de cargo de aquéllos la parte que corresponde al trabajador y de cargo de la Cooperativa, la que corresponde al empleador o patrón. El monto imponible no puede ser inferior a un sueldo vital mensual del Depto. de Santiago, ni superior a 6.

13. *Normas contables y administrativas:* El remanente que arroje el balance de estas cooperativas tiene el destino siguiente:

(a) Hasta un 8,33% para constituir un fondo de responsabilidad, que debe invertirse en los bonos ya mencionados, cuyo producto puede destinarse a la propia Cooperativa. Obviamente, los títulos respectivos deben extenderse a nombre de los socios y en proporción a su parte en el excedente. Igualmente puede invertirse dicho porcentaje del remanente directamente en la misma cooperativa, contabilizándose en favor de los socios en la forma señalada.

(b) Fondo de devolución de inversiones en el caso expuesto al final de la letra anterior. El porcentaje lo fijará la respectiva cooperativa.

(c) Fondo de Asistencia Técnica y Educación Cooperativa, en la forma que señale el correspondiente reglamento —actualmente en estudio—.

(d) Otros fondos especiales que acuerde la Junta General de Socios, la que podrá darle el carácter de irrepantibles que establece el Art. 38 de la Ley General de Cooperativas o capitalizarlos a nombre de los socios en la proporción que corresponde.

(e) El saldo constituye el excedente, al que ya nos referimos.

La División de Cooperativas dicta reglas contables y administrativas aplicables a todas las Instituciones que controla y respecto de las cooperativas que comentamos, debe fijar las normas y tasas mínimas de depre-

ciación del capital inmovilizado, las que no pueden ser superiores a las establecidas para la generalidad de las empresas por el Servicio de Impuestos Internos.

D. Participación de los Trabajadores de una Cooperativa en la Administración de Esta

14. *Situación anterior:* El antiguo artículo 19 de la Ley General de Cooperativas establecía: "los socios que fueren empleados u obreros de la cooperativa no podrán ser elegidos para ocupar cargos de consejeros, miembros de la Junta de Vigilancia y de los Comités que se constituyan".

Es difícil explicarse la razón de esta disposición, inexistente en general en otras personas jurídicas, con escasísimas excepciones, como los Bancos; suponemos que el objetivo de esa norma es idéntico a la correspondiente de la Ley General de Bancos, pero nos parece claro que no existen en las cooperativas los motivos que justifican tal regla para el caso de los Bancos.

Atendida la especial naturaleza de la empresa cooperativa, generada por trabajadores, y cuya finalidad es la ayuda mutua y la obtención, mediante el trabajo de los asociados, de un servicio necesario para todos y cuyos medios no pierden de vista valores como la solidaridad, el progreso conjunto, la mantención del sobreprecio en poder de quienes lo originan, etc., una disposición como la indicada fue largamente superada por la práctica, fundamentalmente porque la cooperativa crea un ambiente especial, en el cual la relación empresa-trabajador no es la común.

En efecto, varias grandes cooperativas iniciaron un proceso de incorporación de sus trabajadores a la gestión de la empresa.

El primer paso fue el ingreso de los trabajadores a la Cooperativa en que laboraban en carácter de socios de éstas. En seguida se pensó en su ingreso a la dirección y control de la cooperativa, pero el claro texto del artículo 19 lo impedía. Se solucionó el problema haciendo que los administradores y contralores trabajadores dejaran de ser socios antes de optar a cargos en la administración y control; esta solución era perfectamente legal, pero insatisfactoria, porque iba contra el espíritu de la integración total del trabajador cooperativo a su empresa.

Alrededor de 1970 se presentó al Congreso la primera ley derogatoria del Art. 19, cuyo texto, ya despachado por las Cámaras de Diputados, fue incorporado al D. L. 445.

15. *Situación actual:* Las Cooperativas y sociedades auxiliares de cooperativas o institutos de asistencia técnica² que ocupen más de 20 trabajadores deberán establecer un sistema de participación de sus tra-

² El actual Art. 131 de la Ley las define en esta forma: "Son sociedades auxiliares o institutos de asistencia técnica, aquellos destinados a proporcionar el costo, servi-

bajadores en la administración de las mismas, en virtud del cual aquellos tengan derecho a elegir, a lo menos, dos miembros titulares y dos suplentes en el Consejo de Administración, los cuales deberán tener participación en los Comités que éste constituya.

La participación de los usuarios en el Consejo de Administración no será inferior a 70%, lo que limita la de los trabajadores a 30%. Si la Cooperativa cuenta entre sus socios con personas jurídicas de Derecho Público³ que pueden designar integrantes del Consejo, la participación de los usuarios no bajará del 60%, ni la de los trabajadores del 30%. Si la Cooperativa ya tiene establecido un sistema de participación más favorable para los trabajadores, rige éste.

Debemos notar que la participación está limitada al Consejo de Administración y sus Comités y no alcanza a la Junta de Vigilancia.

16. *Instituciones que deben conceder la participación a los trabajadores:* La participación de los trabajadores en el Consejo de Administración es obligatoria para las Cooperativas y sociedades auxiliares que tengan a la fecha de la reforma 20 o más trabajadores y deben introducirla en sus estatutos antes de la Junta General Ordinaria que corresponda efectuar en 1975. Aquellas que alcancen la cifra 20 después de la modificación legal, deberán incluir esta norma en su estatuto en el plazo de un año contado desde que este hecho se produzca. Para este segundo caso, se establece como sanción, para el caso de incumplimiento, la modificación automática del estatuto, con el máximo de representación trabajadora que permita la ley. Estas normas son facultativas para las cooperativas o sociedades auxiliares cuya planta sea inferior a 20 trabajadores.

No son exigibles para las otras clases de instituciones cooperativas: uniones, federaciones y confederaciones.

17. *Organización de la participación de los trabajadores en la administración de las cooperativas:* Aun cuando la ley no lo establece expresamente, se deduce que los trabajadores deberán reunirse en Asamblea General para elegir sus representantes en el Consejo de Administración.

Tendrán derecho a voto los trabajadores cuya antigüedad en la Cooperativa no sea inferior a seis meses. Se utilizará el sistema de voto secreto y se procederá en la forma que establezca el respectivo estatuto.

Podrán ser elegidos para estos cargos los trabajadores que tengan una antigüedad mínima de un año en la Cooperativa y cumplan con los requisitos que establezca el estatuto. No puede ser elegido el Gerente, el que conserva el derecho de asistir a las sesiones de Consejo con derecho a voz.

cios técnicos, financieros, económicos o sociales a las cooperativas, federaciones, uniones o confederaciones de cooperativas".

³ Ley General de Cooperativas, Art. 43.

La Ley aclara que los trabajadores que tengan derecho a elegir sus propios representantes en el Consejo, no participan en la elección del resto de los integrantes de tal organismo.

La ley no exige que para poder ser elector o elegido, el trabajador deba ser socio de la Cooperativa, pero si lo fuera, de acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, sólo vota como trabajador.

18. *Fuero de los consejeros trabajadores:* Los consejeros trabajadores gozarán del fuero y la inamovilidad que las leyes laborales otorguen a los dirigentes sindicales.

E. *Participación de los Socios Usuarios: Supresión del voto por Poder y Constitución de Juntas por Medio de Delegados*

19. *Generalidades:* En las cooperativas, el socio actúa en las Juntas Generales. Cada socio tiene un solo voto cualquiera que sea su aporte de capital.

20. *Situación anterior:* En esta materia, la situación anterior se caracterizaba por los siguientes elementos:

(a) Como en otras personas jurídicas, los socios podrían hacerse representar en las Juntas Generales, en la forma reglamentada en la ley y los estatutos de la cooperativa;

(b) Las Cooperativas estaban autorizadas para establecer un sistema de integración en las Juntas Generales, por medio de delegados, elegidos por los socios en Asambleas previas, cuyas funciones eran, en parte, semejante a las de las Juntas Generales.

21. *Conveniencias e inconveniencias del voto por poder:* No cabe duda que la representación presenta muchas ventajas; permite actuar a través de mandatario cuando no es posible hacerlo personalmente, facilita la reunión de quórum, etc., pero ha llegado a constituir un verdadero vicio: en efecto, en general, en las instituciones en que opera, el asociado o accionista, junto con la citación recibe un poder que, con su firma devuelve —y con frecuencia ni siquiera eso—, a la institución y permite la perpetuación de directorios y consejos, o lo menos, el manejo de las Asambleas por minorías. La filosofía cooperativa exige la presencia, el trabajo y la colaboración y actuación del socio, siendo especialmente contraria a la actuación por mandatario que rápidamente conduce al desinterés, abandono y al fenómeno “del propietario ausente”.

Diversos estudios establecieron que en todas estas personas jurídicas cuyos socios actúan en Juntas, el porcentaje de asistencia decía relación inversa al número de asociados: así, si éstos no superaban los 100, la asistencia a Juntas no bajaba de 80%; si aquéllos llegaban a una cifra cercana a 500%, difícilmente se lograba un 50% o sea 250 y estos 250 ya no aumentaban considerablemente aunque el número de asociados se alzara por so-

bre 10.000. Ya en instituciones con 40.000 asociados o más, un 2% de asistencia era un éxito considerable.

Por otra parte, sería difícil e inútil constituir una Junta con más de 500 personas, aunque el total de asociados llegue a más de 50.000, pues, además de las dificultades de local, sería imposible escuchar opiniones, al menos de un número considerable de asistentes.

22. *Posibilidad de compatibilizar un gran número de asociados con la participación real y efectiva de éstos en la dirección de la empresa cooperativa:* Es indispensable conciliar la filosofía cooperativa, que exige la presencia del socio, con grandes masas de éstos. Para este efecto, era necesario suprimir el voto por poder y establecer un sistema que permita la adecuada información y participación del socio.

Para este efecto, algunas cooperativas —las más conocidas en estos aspectos son UNICOOP y SODIMAC— dividieron a sus socios territorialmente: cada socio se inscribió en los registros del establecimiento de la cooperativa en que habitualmente se atendía —lo que no le impide ocasionalmente utilizar los servicios de otro local— y los socios de cada registro forman una Asamblea Local o Regional o Vecinal, que se reúne ordinariamente una vez al año, elige un Consejo o Comité que dirige las operaciones de la Cooperativa en el nivel zonal, local o vecinal, elige delegados de la Asamblea para ante la Junta General —en el caso de SODIMAC, un delegado por cada 600 socios con derecho a voto del respectivo registro, más el Presidente del Consejo Local— y recibe toda la información y documentación que se estudiará en la Junta General.

En esta forma, se consigue descentralizar el servicio y la información del socio, aumentar la asistencia a reuniones: En el círculo más estrecho de un barrio es más fácil obtener, aun mediante el llamado personal, la asistencia y, al mismo tiempo la dirección superior, generada verdaderamente desde la base, mantiene la centralización de algunos asuntos como contabilidad, abastecimiento, financiamiento, etc.

23. *Supresión del voto por poder y establecimiento del Sistema de Delegados:* No podríamos afirmar si las experiencias de SODIMAC, UNICOOP y otras cooperativas fueron tomadas en cuenta o no. En todo caso, la supresión del voto por poder estaba en estudio en el Congreso y el D.L. 445 recoge en forma casi textual su antigua redacción.

El actual Art. 42º establece perentoriamente que “no existirá el voto por poder”, pero se “podrá establecer en el estatuto el sistema de votación por medio de delegados”. Las Juntas Generales de las cooperativas de primer grado estarán constituidas por delegados cuando la cooperativa opere en diversos lugares del territorio nacional⁴ o cuando agrupen a más de 2.000 socios.

⁴ Algunos llaman a estas cooperativas “sucursalizadas”.

24. *Operatividad de la reforma:* La ley entrega al estatuto y a un reglamento que dictará la División de Cooperativas, la organización del sistema —número de delegados, forma de elegirlos—. En todo caso, los delegados deben ser elegidos en Asambleas, para las cuales los socios pueden dividirse territorialmente, conforme a su domicilio, alfabéticamente o de acuerdo a un número de registro o cualquier otro sistema. La elección debe efectuarse antes de la correspondiente Junta General Ordinaria.

Los delegados no podrán permanecer más de un año en sus cargos, pero podrán ser reelegidos.

25. *Excepción:* Las cooperativas podrán prescindir del sistema de delegados, aunque estén obligadas a utilizarlo, previa autorización de la División de Cooperativas.

F. *El Fondo de Asistencia Técnica y Educación Cooperativa*

26. *Las cooperativas y la educación cooperativa:* Entre los principios cooperativos, consagrados por la doctrina y legislación cooperativa universales, ninguno es tan importante como la educación cooperativa. Es ella la que difunde el contenido y la aplicación de los valores cooperativos —ayuda mutua, ausencia de lucro, solidaridad—, la lealtad del socio para con su cooperativa y produce la espiral ascendente: a mayor educación cooperativa, mayor participación, integración y trabajo mancomunado, los que, a su vez, generan mayor interés. Por ello, la ley siempre ha exigido a las cooperativas la destinación de fondos y realización de programas de educación. Existe en Chile una sociedad auxiliar especializada, el Instituto Chileno de Educación Cooperativa —INCECOOP—, cuya labor ha sido fundamental y es uno de los pilares estructurales del desarrollo cooperativo. La preparación, en general reducida, tanto de socios como de dirigentes cooperativos ha hecho que sin educación cooperativa no puede existir la cooperación.

27. *Las cooperativas y la asistencia técnica:* En general, podemos señalar que no se cuenta en el medio cooperativo con un número suficiente de cooperadores y dirigentes altamente preparados en materias especialmente empresariales. Por otra parte, tampoco las cooperativas individualmente consideradas están en condiciones de procurarse la asistencia requerida en administración, contabilidad, auditoría, operación, etc., lo que hace indispensable crear instrumentos para el efecto. Aun cuando contamos con sociedades auxiliares de asistencia financiera y crediticia —Instituto de Financiamiento Cooperativo, IFICOOP—, de Autoría —AUDICOOP—, de asesoría y aun de ejecución en vivienda —TECNICOOP, INVICOOP y otros—, conviene ampliar el sistema en forma que cubra integralmente las necesidades del movimiento.

28. *Situación anterior:* En cuanto a educación, la situación anterior era insatisfactoria; la ley y el reglamento sobre educación cooperativa obligaban a destinar a la preparación el 5% del remanente anual; de esta cifra el 50% se destinaba a los programas internos de educación de cada cooperativa y el resto debía enterarse en el Instituto Chileno de Educación cooperativa, pudiendo destinarse la quinta parte de este segundo porcentaje a financiar uniones o federaciones nacionales de la rama correspondiente. Esta fórmula es insatisfactoria por cuanto la cooperativa que no obtiene remanente, nada destina a educación cooperativa.

La asistencia técnica no se exigía ni se reglamentaba, lo que comprometía seriamente el éxito de operaciones cooperativas que no hubieren tenido la visión de obtenerla.

29. *Situación actual:* El D.L. 445 establece las siguientes normas:

(a) Crea el Fondo de Asistencia Técnica y Educación Cooperativa;

(b) Este fondo se financia con un porcentaje que no excederá del 2% del valor agregado que generen las operaciones de la cooperativa;

(c) Los recursos se destinarán a “financiar programas de capacitación, de asistencia técnica, de asesoría administrativa, contable y de auditoría, a establecer servicios de inspección técnica, operacional u otros, y, a la difusión de los principios y métodos del ordenamiento cooperativo”⁵;

(d) Los recursos serán recaudados por el Instituto de Financiamiento Cooperativo;

(e) “Un organismo integrado por la Confederación General de Cooperativas de Chile, el Instituto de Educación Cooperativa y el Instituto de Financiamiento Cooperativo tendrá a su cargo la administración de dichos fondos y le corresponderá el estudio y la aprobación de los proyectos y presupuestos que presenten las cooperativas y demás entidades que requieran financiamiento para sus programas de asistencia y educación, calificando la necesidad y prioridad que debe asignarse a las solicitudes, la forma y condiciones en que se otorgarán los recursos, en conformidad a las normas que fije el reglamento”⁶.

(f) Se derogan las normas antiguas sobre destinación de parte del remanente a educación cooperativa y, consecuencialmente, el reglamento respectivo⁷;

30. *Importancia y aplicación de la reforma:* De lo expuesto anteriormente se desprende la importancia de la reforma: Se organiza la educación cooperativa y la asistencia técnica cooperativas a nivel nacional; se establecerán prioridades en los proyectos y se establece un financiamiento obligatorio para estos efectos.

⁵ Art. 37.

⁶ Art. 37.

⁷ Decreto (Economía) N° 782, 6 agosto 1969.

El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción deberá dictar un reglamento, según nuestras informaciones⁸ ya redactado, cuyas normas principales serán las que fijan el porcentaje del valor agregado, el concepto de este último y la forma de contribución de ciertas cooperativas que se hallan en situación especial, como las de vivienda.

Como consecuencia de la reforma se derogó la obligación de destinar parte del remanente a educación cooperativa⁹.

G. Normas Financieras

31. *Generalidades.* En este y en los capítulos siguientes estudiaremos diversas reformas agrupadas por materia.

32. *La revalorización de capital propio. Situación anterior.* La reglamentación correspondiente para las cooperativas no era la del Art. 35 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, sino el Art. 31 de la Ley General de Cooperativas que disponía:

El capital propio de las cooperativas *podrá* revalorizarse cada año, de acuerdo con los porcentajes máximos que para el caso fije la Dirección de Impuestos Internos, los cuales *no podrán exceder de la variación del índice de precios al consumidor o del índice de precios al por mayor*, que calcule la Dirección de Estadísticas y Censos, *optando por el que sea más bajo* y previa autorización de la Dirección de Industria y Comercio. La revalorización se efectuará de acuerdo con las normas que al respecto dictará la División de Cooperativas y afectará a los aportes de los socios que se mantengan hasta el cierre del ejercicio anual.

Para los efectos de la determinación del capital propio se computarán las reservas y se incluirán los excedentes.

Los principales defectos de esta norma eran:

- (a) La revalorización de capital propio era facultativa;
- (b) Era insuficiente, por cuanto siempre se ajustaba a aquel de los índices que hubiere tenido menor variación, por lo que, en el mediano plazo, el capital —y, en consecuencia, los aportes de cada socio— se alejaban de la variación de ambos índices; y, por último, la variación que sirviera de base a la revalorización era el porcentaje máximo, pudiendo aquélla ser inferior.

Estos inconvenientes eran sumamente graves pues no defendían suficientemente los aportes de los socios —uno de los sistemas de ahorro popular—, de la revalorización de la moneda. Particular seriedad revestían en las cooperativas de vivienda: el socio acumulaba ahorro, los bienes en que éstos se invertían —adquisición de terrenos, urbanización, edificación de viviendas— se revalorizaban, pero no el ahorro, por lo que si deseaba retirarse de la cooperativa, de acuerdo con la ley y con los esta-

⁸ Al 10 de septiembre de 1974.

⁹ Art. 49 N° III.

tutos recibía sus aportes nominales y aunque éstos establecieran que lo recibiría "reajustado, si procediere", como no había habido reajuste de capital propio tampoco lo había del aporte¹⁰.

En razón de esto se recurrió a subterfugios de dudosa legalidad, aun con la complicidad de los dirigentes cooperativos, con el objeto de paliar una evidente injusticia.

33. *Normas actuales sobre revalorización de capital propio:* El D.L. 445 rectificó la situación en la siguiente forma:

- a) Revalorización del capital propio será obligatoria;
- b) Se ajustará a la variación del I.P.C. entre el mes calendario anterior a la fecha de cierre del balance y al mismo mes del año anterior¹¹.

Se mantiene la obligación de ajustarse a las normas de la División de Cooperativas, las que fueron dictadas por medio de resolución 1-10, publicada en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1974.

34. *Cuotas de ahorro. Concepto:* El capital de trabajo de las cooperativas está compuesto por la suma de los aportes pagados de los socios. Este aporte puede ser mínimo —el que exija el estatuto— y voluntario, el que excede del minimum. Además los socios podrán hacer depósitos en su cooperativa que tenían caracteres de nominativos y reajustables. Estos depósitos reciben el nombre de cuotas de ahorro.

La Cooperativa debe destinar los recursos que reciba en forma de cuotas de ahorro a objetivos determinados que "deberán consistir en la adquisición de bienes físicos u otras inversiones susceptibles de inversión o reajuste. Si se destinaren a préstamos personales o de inversión en favor de los socios, deberán ser igualmente reajustables"¹².

35. *Modificación en la reglamentación de las cuotas de ahorro:* Las normas anteriores sólo permitían colocar cuotas de ahorro entre los socios de la respectiva cooperativa y debían estar representadas por certificados nominativos extendidos en favor del socio.

A partir de la fecha de publicación del D.L. 445 las cuotas de ahorro podrán estar representadas por certificados nominativos o a la orden y podrán colocarse entre socios y terceros, con lo cual se permite a las cooperativas el ingreso a un mercado de capitales más amplio, pudiendo captar recursos del público en general.

36. *Posibilidad de que instituciones aseguradoras, sindicatos, cajas de previsión y otras entidades puedan invertir en cuotas de ahorro cooperativas:* El D.L. 445 agregó el siguiente inciso final al Art. 32, que no requiere explicación:

¹⁰ El capital es la suma de los aportes.

¹¹ Mayo a mayo o noviembre a noviembre, según el caso.

¹² Ley General de Cooperativas, Art. 32.

Las instituciones aseguradoras, los sindicatos, las cajas de previsión, las entidades a que se refiere el Art. 15 del D.F.L. número 245, de 1953 y las organizaciones regidas por el D.F.L. N° 324, de 1960, podrán invertir sus fondos o reservas en las cuotas a que se refieren los incisos precedentes y en los bonos o valores que se mencionan en el Título I del Capítulo II y en el Art. 121 de la presente ley.

37. *El fondo de devolución de aportes:* De acuerdo con el Art. 49 de la Ley General de Cooperativas, las entidades que estamos estudiando deben destinar un 5% de su remanente a la creación de un fondo de devolución de aportes, hasta completar el 20% del capital social y de las cuotas de ahorro emitidas. El 25% de este fondo se mantendrá en bienes de fácil liquidación, como aportes de capital de primera clase y, especialmente, de instituciones nacionales o internacionales de financiamiento cooperativo.

A diferencia de otras asociaciones —como las sociedades— cuyo capital es invariable, salvo reforma de estatutos, el de las cooperativas es ilimitado y variable: el ingreso de un socio o el aumento de su aporte, previa autorización del Consejo de Administración, origina, por el simple acuerdo de éste, aumento de capital. A su vez, el retiro de un socio o reducción de su aporte —con la misma formalidad— produce reducción del capital.

Con el objeto de dar estabilidad a la cooperativa, el inciso final del Art. 25 disponía “será facultativo para las cooperativas condicionar la restitución de los aportes a la existencia de saldo suficiente en el fondo de devolución de aportes de capital de que trata el Art. 49. Para las restituciones deberá respetarse la prioridad en la presentación de las renunciaciones, prefiriendo, en todo caso, a los socios que cesan en la actividad que los liga a la Cooperativa”. Esta última norma fue derogada por el D.L. 445, pues podía prestarse para una retención indefinida del aporte del socio que renuncia. En todo caso, los estatutos de cooperativas en general, permiten retardar hasta por seis meses la devolución del aporte.

Debemos anotar que la disposición del Art. 49, relativa a esta materia, permanece vigente.

38. *Definición de patrimonio. Eliminación:* El inciso segundo del Art. 26 de la ley nos entregaba la siguiente definición: “el patrimonio de las cooperativas estará constituido por el capital, las cuotas de ahorro, los fondos de reserva, los fondos colectivos y los excedentes no distribuidos”.

No es necesario comentar los errores jurídicos y contables de esta definición, basta decir que dicho inciso 2, fue derogado por el D.L. 445.

39. *Descuentos por planilla ordenados por una cooperativa al empleador de un socio:* El texto antiguo del Art. 59 de la ley General de Cooperativas permitía ordenar descuentos por planilla o con cargo a indemnizaciones por desahucio, fondos de ahorro, de seguro, montepíos, etc. para efectos determinados sólo a las cooperativas de consumo y de vivienda.

Tratándose de otra clase de cooperativas, los descuentos por planilla o con cargo a otros haberes sólo procedían en casos específicos, cuando se hubiere hecho imposible el cobro de obligaciones insolutas en la forma ordinaria, previa calificación de la División de Cooperativas.

La reforma introducida por el D.L. 445 permite ordenar descuentos por planillas o con cargo a los haberes indicados, además a las cooperativas de ahorro y crédito, para cubrir obligaciones del socio para con ellas y con un límite del 40% de la remuneración mensual, quincenal o semanal —según proceda— del socio. Se trata de una facilidad para estas cooperativas en la recuperación de los préstamos u otros beneficios que otorguen.

40. *Obligación de contratar auditoría externa*: La ley no exigía a las cooperativas la contratación de auditoría externa. Sin embargo, la División de Cooperativas, mediante resoluciones lo ha exigido en algunos casos, especialmente a cooperativas cuyas operaciones excedan de ciertos volúmenes¹³.

El nuevo texto de la ley exige auditoría externa a las siguientes cooperativas:

- (a) Cooperativas que emitan cuotas de ahorro, según la reglamentación que emita la División de Cooperativas;
- (b) Cooperativas de Viviendas cuyos asociados excedan de 200;
- (c) Cooperativas de Vivienda que opten a créditos para sus construcciones;

En los dos últimos casos puede reemplazarse la auditoría externa por otros controles que determine la División de Cooperativas.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de las amplias facultades que la Ley otorga a la División de Cooperativas para impartir normas contables, administrativas, financieras, etc.

41. *Reajustabilidad de los depósitos y préstamos en las cooperativas de ahorro y crédito*: El antiguo Art. 106 —hoy 117— de la Ley determinaba que “se denominará cooperativas de ahorro y crédito las cooperativas de servicio que tengan por finalidad recibir ahorros y otorgar préstamos a sus socios, reajustables o no”.

La posibilidad de operar al margen de la reajustabilidad —utilizada por estas entidades casi sin excepción— conducía a la rápida y progresiva descapitalización. Es cierto que lo que perdía el socio al no obtener revalorización de sus aportes y ahorros lo compensaba con la falta de pago de reajuste por los créditos, pero era visible la destrucción del sistema cooperativo de ahorro y crédito.

¹³ División de Cooperativas Circular N° 5, 7 mayo 1968. Exige auditoría externa a las cooperativas cuyo volumen de operaciones exceda en el ejercicio de 2.000 sueldos vitales anuales del Depto. de Santiago.

La reforma soluciona este problema reemplazando la expresión "reajustables o no", por "reajustables", con lo que establece la reajustabilidad obligatoria de los aportes, ahorros y créditos, salvando así a las cooperativas de ahorro y crédito de su extinción en brevísimo plazo.

42. *Emisión por parte del Instituto de Financiamiento Cooperativo de cuotas de ahorro, bonos y otros instrumentos de ahorro:* El inciso final del Art. 121 —hoy 131— de la ley, disponía: "El Instituto de Financiamiento Cooperativo (IFICOOP) podrá conceder préstamos reajustables, sujetándose al reglamento que dicte al efecto el Presidente de la República".

La reforma agregó a este inciso: "Y emitir cuotas de ahorro, bonos y otros títulos reajustables que podrá colocar entre el público con el fin de destinar su producto a préstamos reajustables, aportes a instituciones cooperativas o de crédito, proyectos de inversión y valores de fácil liquidez".

Además agregó un inciso final cuyo texto es: "Dichas cuotas de ahorro y títulos reajustables serán considerados para todos los efectos legales, valores de primera clase".

Estas nuevas normas, claramente tienen por objeto facilitar el ingreso y operación de este organismo de integración y asistencia cooperativa en el mercado de capitales.

43. *Normas sobre contratación de seguros:* El D.L. 445 agrega al Art. 88 —hoy Art. 99— el siguiente inciso final que no creemos necesario comentar: "En aquellos casos en que las cooperativas o sus socios deban contratar seguros de desgravamen o cualquier otro, por disponerlo así alguna norma legal o administrativa, éstas o sus socios podrán contratarlos en las instituciones estatales que correspondan o en las cooperativas de seguro sin limitación de ninguna especie".

El antiguo Art. 88 define las cooperativas de servicio y enumera en forma no taxativa, sino meramente ejemplar, sus diversas clases, entre las cuales se cuentan las cooperativas aseguradoras.

H. *Modificaciones Diversas*

44. *Explicación previa.* En este capítulo trataremos todas aquellas disposiciones del D. L. 445, que modifican artículos de la Ley General de Cooperativas o la introducen normas nuevas y que, o no tienen la importancia o extensión para tratarlas en capítulo separado, o no son susceptibles, a nuestro juicio, de agruparse, como lo hemos hecho en capítulos anteriores.

45. *Sanciones a dirigentes cooperativos.* El Art. 68 de la ley establecía "los Consejeros, los miembros de la Junta de Vigilancia o los Gerentes de las cooperativas que opongan resistencia al ejercicio de las facultades de control y de fiscalización que por este decreto con fuerza de

ley se confieren a la Dirección de Industria y Comercio¹⁴, serán sancionados administrativamente por este organismo con una multa no superior al valor de setecientas cuotas de las establecidas en el decreto con fuerza de ley número 2, de 1959, a beneficio fiscal. En caso de reincidencia, dicha multa se aplicará duplicada". El D.L. 445 agrega como infracción "la falta de cumplimiento a las resoluciones, órdenes o instrucciones que la División de Cooperativas imparta"¹⁵. Creemos que no es necesario comentar esta modificación.

46. *Posibilidad de que las cooperativas de vivienda puedan tener número ilimitado de socios:* En general, de acuerdo con la filosofía y legislación cooperativas, el número de socios es ilimitado y, en cumplimiento del principio de "libre adhesión", la cooperativa no puede negar el ingreso como socio a las personas que cumplan los requisitos establecidos en el estatuto. Sólo en casos excepcionales la ley permite suspender el ingreso de nuevos socios.

No obstante, el antiguo Art. 96¹⁶ establecía que "el número de socios de las cooperativas de vivienda no será superior a 200. Sin embargo la Dirección de Industria y Comercio¹⁷ podrá autorizar un número superior, cuando existan motivos justificados y se acredite que se trata de un grupo homogéneo".

Esta norma, si bien podría considerarse prudente, o más bien reticente respecto de la posibilidad y capacidad de los cooperadores para iniciar proyectos de edificación de gran envergadura, tenía el inconveniente que la cooperativa y el grupo dirigente dejaban de actuar cuando había obtenido la máxima experiencia, es decir, al terminar la construcción de las viviendas. Aun antes de la reforma se iniciaron experiencias de carácter repetitivo, que permitían aprovechar la experiencia lograda por un grupo de dirigentes en la ejecución de nuevos proyectos, para nuevos pobladores.

El nuevo texto del Art. 107 permite que las cooperativas de vivienda puedan tener un número de socios superior a 200 pero, en este caso y cuando opten a créditos para sus construcciones, deberán tener en el ejercicio de sus operaciones de carácter económico financiero o técnico, la auditoría o controles que la División de Cooperativas determine.

¹⁴ Hoy, División de Cooperativas.

¹⁵ En consecuencia, este artículo queda como sigue: "Los Consejeros, miembros de la Junta de Vigilancia, o Gerentes de Cooperativas que no den cumplimiento a las resoluciones, órdenes o instrucciones que la División de Cooperativas imparta o que opongan resistencia al ejercicio de sus facultades, serán sancionados administrativamente por ese organismo con multas a beneficio fiscal cuyo monto no excederá al valor de 700 cuotas de ahorro de las establecidas en el D.F.L. N° 2. En caso de reincidencia dicha sanción se aplicará duplicada".

¹⁶ Hoy Art. 107.

¹⁷ Hoy División de Cooperativas.

47. *Ingreso de personas jurídicas con fines de lucro a cooperativas:* En general, las cooperativas pueden recibir como socias a personas jurídicas que persiguen fines de lucro —sociedades—. Sin embargo, el antiguo Art. 112 prohibía a las personas jurídicas que persiguen fines de lucro, asociarse a cooperativas de vivienda y de ahorro y crédito. Este impedimento era un inconveniente grave, pues son numerosas las empresas que se interesan por apoyar la acción de su personal, encaminada a satisfacer sus necesidades mediante la fórmula cooperativa, para lo cual, con frecuencia, ingresan como socias.

El Art. 112 fue derogado, pero se agregó al Art. 96 —actual 107—, un inciso final que impide el acceso de dichas entidades a las cooperativas de vivienda, con lo cual, el impedimento queda reducido a este solo caso.

48. *Ingreso de personas jurídicas sin fines de lucro a Uniones y Federaciones de Cooperativas. Concepto de estos organismos:* El antiguo Art. 117 de la Ley, hoy 127, define las Federaciones de Cooperativas como “las instituciones constituidas por cooperativas de la misma naturaleza”, por ejemplo, la Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito; y las Uniones, como aquellas instituciones “constituidas por cooperativas de diferente naturaleza”, como la Unión de Cooperativas del Norte Ltda. Es decir, ambas son agrupaciones de cooperativas, creadas para obtener los objetivos indicados en el actual Art. 129 de la ley, que difieren sólo en que las primeras asocian a cooperativas del mismo tipo y las segundas a cooperativas de cualquier clase. Las primeras suelen ser nacionales; las segundas siempre son regionales. En razón de la indicada definición, no participaban en ellas otras personas jurídicas.

El D.L. 445 agregó un segundo inciso al artículo 127 que establece que “a las federaciones y uniones podrán pertenecer también como socios otras personas jurídicas de derecho público o privado que, de acuerdo con su objeto, no persiguen fines de lucro”. No creemos necesario extendernos en explicaciones sobre esta nueva norma.

49. *Reemplazo de la Dirección de Industria y Comercio por la División de Cooperativas:* La Ley General de Cooperativas entregaba diversas atribuciones a la Dirección de Industria y Comercio —algunas mencionadas en este trabajo—; la reforma sustituye a este organismo, a través de toda la ley, por la División de Cooperativas.

50. *Texto refundido de la Ley General de Cooperativas:* El Art. 3 transitorio del D.L. 445 autoriza al Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción para que, con número de Decreto Ley, fije el texto refundido y actualizado de la Ley General de Cooperativas.

RODOLFO FIGUEROA F.*

* Profesor Titular, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile.