

LAS COOPERATIVAS EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES

Dante Cracogna

Síntesis. Se suele postular la incorporación de las cooperativas en el texto de las constituciones nacionales, pero también suele señalarse la irrelevancia de tal inclusión. Esta ponencia apunta a analizar, en forma general, ambas situaciones a la luz de la teoría constitucional y a formular algunas apreciaciones acerca de los modelos de esa incorporación y sus posibles consecuencias.

1. Significado de la constitución

La constitución constituye el alma del Estado, como se la definió en la Grecia clásica.. Desde ese punto de vista, no puede existir Estado sin constitución toda vez que ésta le brinda su forma, en el sentido aristotélico de la palabra; es decir hace al Estado ser lo que es.

Tal acepción de la palabra constitución inviste sentido neutro, vale decir que no implica abrir juicio de valor acerca de su contenido; simplemente, la constitución existe como dato empírico. Y desde ese punto de vista puede tener diferentes características según los casos, de la misma manera que hay personas de diferentes texturas física, estados de ánimo y apariencias externas.

Sin embargo, se ha considerado que la constitución es una suerte de pacto - real o imaginario- que celebran quienes forman una comunidad nacional a fin de dar origen y forma a la sociedad en que la viven. Las teorías del pacto o acuerdo social tienen profundo arraigo en la tradición filosófico política de Occidente y ayudan a concebir a la sociedad como un producto de la creación

voluntaria de sus miembros, a diferencia de la concepción clásica que la concebían como un dato de la naturaleza humana.

A la luz de la nueva concepción, la constitución deviene un acuerdo o contrato que se modela según al gusto y la voluntad de los integrantes de la sociedad, en el que se plasman sus ideas y aspiraciones. Por lo tanto, ese pacto es renovado permanentemente y puede ser adecuado o modificado en razón de las circunstancias históricas puesto que para continuar vigente debe ser ajustado. Ello explica que la sociedad permanece pero su organización se adapta.

En las sucesivas adecuaciones se van incorporando algunos rasgos que modelan la convivencia, a la vez que se descartan otros que se consideran superados o contraproducentes.

El llamado constitucionalismo moderno le ha conferido a la constitución una elevada carga emotiva positiva al atribuirle a ella un significado universal de preservación de las libertades humanas básicas con el correlativo freno a los excesos del Estado. Las constituciones que no se ajustan a ese modelo no merecen nombre de tales. A ello se fueron agregando notas relativas a la promoción de las personas por vía del constitucionalismo social que vino a completar la noción política anterior.

De todas maneras, con el fenómeno de la integración supranacional, crecimiento de los organismos y de los convenios internacionales, la dureza con la que se solía concebir a las constituciones nacionales fue perdiendo su rigidez. Contribuyó asimismo a ese cambio la globalización creciente y la consiguiente aparición del *soft law*.

2. La noción política y jurídica de constitución

Paulatinamente la noción de constitución ha ido circunscribiéndose al ámbito de su significado jurídico y político, por lo que vino a ser considerada como uno de los elementos configurantes del Estado. Incluso Kelsen llegó a identificarla con éste puesto que -según su teoría- el Estado no es otra cosa que el propio orden jurídico.

La distinción entre las partes dogmática y orgánica de la constitución fue asimismo profundizada de tal manera que sólo la última llegó a ser considerada como verdadera constitución en tanto establece el procedimiento para la creación de las leyes e, indirectamente, para la creación de todas las normas que por esa razón integran el ordenamiento jurídico.

En cambio, la parte dogmática, a la que la teoría constitucional había adjudicado la mayor importancia, pasó a ser considerada como un apéndice más ideológico que jurídico arbitrado por la burguesía triunfante con miras a asegurar que el legislador no traspasara los límites allí impuestos. No obstante, esa misma imputación vino a convertirse en un reconocimiento de que el llamado Estado de derecho es aquél cuya estructura de poder se desenvuelve estrictamente dentro del marco impuesto por la constitución. Aparecía ésta, pues, como garante de sus propios contenidos.

La generalizada aceptación de que la constitución consiste en el último y máximo escalón de la jerarquía normativa en el orden nacional le confiere a ella el carácter de un cartabón para juzgar si las normas inferiores pueden considerarse como parte del ordenamiento jurídico que representa. Y, por consiguiente, si resultan válidas y obligatorias.

Como consecuencia, las propias constituciones crearon mecanismos conducentes a asegurar su supremacía evitando que las instancias inferiores crearan normas legales, administrativas o judiciales en contradicción con aquéllas. A tales efectos surgieron los mecanismos difusos o centralizados de control constitucional, administrados por tribunales comunes o especializados, con miras a garantizar el respeto de las normas constitucionales.

3. Contenidos constitucionales relacionados con las cooperativas

Por lo general, cuando se hace referencia a la incorporación de las cooperativas en las constituciones se piensa en disposiciones específicas acerca de ellas, nombrándolas y asignándoles determinados roles o tratamientos.

Sin embargo, existen aspectos más amplios en los cuales las cooperativas se hallan, o pueden hallarse, involucradas, y que condicionan su propia existencia aun cuando el texto constitucional no las mencione de manera

expresa. En efecto, la existencia misma de las cooperativas como expresión libre y voluntaria de los ciudadanos, depende de que se encuentren reconocidos y garantizados ciertos derechos fundamentales, tales como los de asociación, de trabajar libremente, de libre expresión, de igualdad de trato, de libre iniciativa otros de esa índole. Tales derechos forman el ambiente propicio para que las cooperativas puedan crearse y desarrollarse. Más aun, son la condición para ello.

De allí que, aun cuando la constitución con tuviera disposiciones alusivas a las cooperativas –y aunque lo fueran en términos favorables- la inexistencia o el desconocimiento de los derechos fundamentales antes mencionados opondría un obstáculo insalvable para el desarrollo de las auténticas cooperativas. La naturaleza de estas entidades es consistente con tales derechos y aunque la constitución no las mencionara en absoluto, ellas tendrían un amplio campo de desarrollo si los aludidos derechos fueran cabalmente reconocidos.

4. Razones para incluir a las cooperativas

Cabe, pues, preguntarse si es necesario o conveniente que las constituciones incluyan disposiciones relacionadas con las cooperativas. Sobre el punto existen distintas opiniones, desde las que enfatizan la conveniencia de hacerlo y, de ser posible, en forma prolija y minuciosa, de tal suerte que no queden dudas acerca de la voluntad del constituyente, hasta las que consideran que resulta innecesaria y hasta inconveniente tal incorporación. Sostienen estos últimos que las cooperativas son una creación libre de los ciudadanos y que a éstos corresponde orientarlas y desarrollarlas y que la inclusión de las cooperativas en el texto constitucional de alguna manera las convierte en entidades dependientes del Estado.

Es obvio que la posición que se adopte en esta materia habrá de depender del papel que se adjudique al Estado y que se expresa en la constitución. Ello conduce inevitablemente a una suerte de politización del asunto puesto que hay quienes sostienen que el Estado debe ser prescindente en materia económico, en tanto que otros postulan un alto grado de regulación y otros, por fin, afirman que debe intervenir para corregir las deficiencias del funcionamiento de la economía y salvaguardar los intereses de la población en general.

Más allá de las discusiones ideológicas, resulta que en nuestros días el Estado ha asumido una creciente intervención económica y social y que, por ende, dicha intervención y las modalidades que puede asumir deben estar previstas en el acuerdo máximo sobre la organización política del país .es decir en la constitución- a fin de evitar que puedan ser decididas al calor de las cambiantes circunstancias y de la voluntad de los gobiernos de turno. Vale decir que la constitución debe erigirse en una suerte de proyecto de vida en común en el que queden claramente delineados los elementos básicos de la organización nacional, no solamente política, sino también económica y social a fin de que la convivencia discurra por carriles conocidos y aceptados por todos.

Dentro de ese marco quedarán asimismo claramente establecidas las líneas fundamentales relacionadas con la actividad del Estado como así también las orientaciones generales según las cuales los ciudadanos acuerdan mantenerse dentro de la organización política y desenvolver libremente su quehacer económico y social. Siendo así, parece evidente y razonable que las cooperativas tengan un lugar dentro de la constitución toda vez que ellas son, al igual que otros sectores, parte de la organización social y económica.

5. Modelos de incorporación de las cooperativas

Los casos en que las constituciones acogieron a las cooperativas dentro de sus respectivos textos son numerosos, especialmente desde la segunda postguerra y con intensidad creciente en las últimas décadas.

La variedad del contenido y de las menciones es muy grande. Van desde el solo reconocimiento de las cooperativas y de su papel económico y social mediante una escueta mención hasta una gran profusión de disposiciones con un alto grado de detalle y reiteradas protestas de apoyo y fomento.

Resultaría difícil reconducir esa variedad a una clasificación ordenada y comprensiva, pero puede hablarse *lato sensu* de un modelo europeo representado fundamente por la constitución italiana de postguerra y la constitución española de 1987, por una parte, y de un modelo latinoamericano dentro del cual sobresalen las constituciones federal de Brasil de 1988, la de Colombia de 1991 y otras más recientes como las de Ecuador y Bolivia.

El caso europeo, dentro del cual Portugal constituye excepción, expresa una recepción sintética del tema. limitándose a normas muy concisas que reconocen el papel de las cooperativas y, en todo caso, encomiendan al legislador dictar las normas infraconstitucionales apropiadas para que ese reconocimiento se materialice en medidas concretas.

Los países latinoamericanos exhiben, en cambio, una línea de abundantes disposiciones que van desde pronunciamientos de carácter general a pautas o reglas de naturaleza muy específica relativas a determinados sectores o actividades cooperativas.

Tanto en uno como en otro modelo, y en las variantes intermedias, existen disposiciones de carácter programático, es decir orientaciones que el legislador o el gestor administrativo deberán traducir en normas concretas a fin de cumplir la voluntad del constituyente, y también disposiciones de naturaleza operativa que la constitución establece para ser aplicadas en forma inmediata, sin necesidad de dictar nuevas normas. Estas disposiciones operativas no suelen ser comunes, habida cuenta de la dificultad de que el texto constitucional resulte directamente aplicable, pero sí pueden existir como normas impeditivas del dictado de otras que sean contrarias a ellas.

4. Compliance

De todas maneras, lo que realmente importa es que la constitución oriente, y aun imponga, al legislador directivas acerca de las normas que debe dictar a fin de cumplir sus mandatos. Ello debe traducirse en la legislación de grado inmediata inferior de la constitución, pues al legislador van dirigidos primeramente los mandatos constitucionales que deben expresarse tanto en la legislación específica sobre cooperativas como en la legislación general que a ellas afecte.

Sin embargo, no es solamente el legislador el destinatario de las mandas constitucionales. El gobierno, es decir la administración, desempeña un papel de enorme importancia para lograr que el contenido de la constitución se convierta en realidad y no quede solamente en los textos escritos. Y por cierto que la labor de la jurisprudencia, es decir la actuación de los tribunales de justicia, también cumple una función relevante puesto que ellos son los

encargados de juzgar si las normas legales y las medidas administrativas son conformes con la constitución nacional. Esta última es una función de la mayor importancia, puesto que los tribunales son los custodios de la vigencia de la constitución y garantes de que la estructura jerárquica de normas que expresa el Estado sea auténticamente coherente con el contenido de aquélla.

El control de constitucionalidad resulta, pues, la llave maestra para asegurar que la constitución se cumpla y evitar así que ningún funcionario del Estado pretenda escabullirse de su imperio bajo cualquier pretexto.

5. Conclusiones

La inclusión de las cooperativas en las constituciones no parece ser un requisito para que las cooperativas puedan existir y desarrollarse.

No obstante, el reconocimiento de determinados derechos y garantías fundamentales en las constituciones resulta un requisito que condiciona la existencia y la actividad de las cooperativas.

La mayor o menor extensión de la presencia constitucional de las cooperativas no determina por sí misma el grado de posible desarrollo de las cooperativas.

El reconocimiento constitucional de las cooperativas es coadyuvante a que los niveles legislativo, administrativo y judicial tengan que actuar de manera consistente con las disposiciones constitucionales.

De todas maneras, lo que resulta determinante es el grado de cumplimiento de las normas constitucionales, toda vez que la sola mención no es suficiente para garantizar que las cooperativas sean efectivamente reconocidas como actoras del desarrollo económico y social.