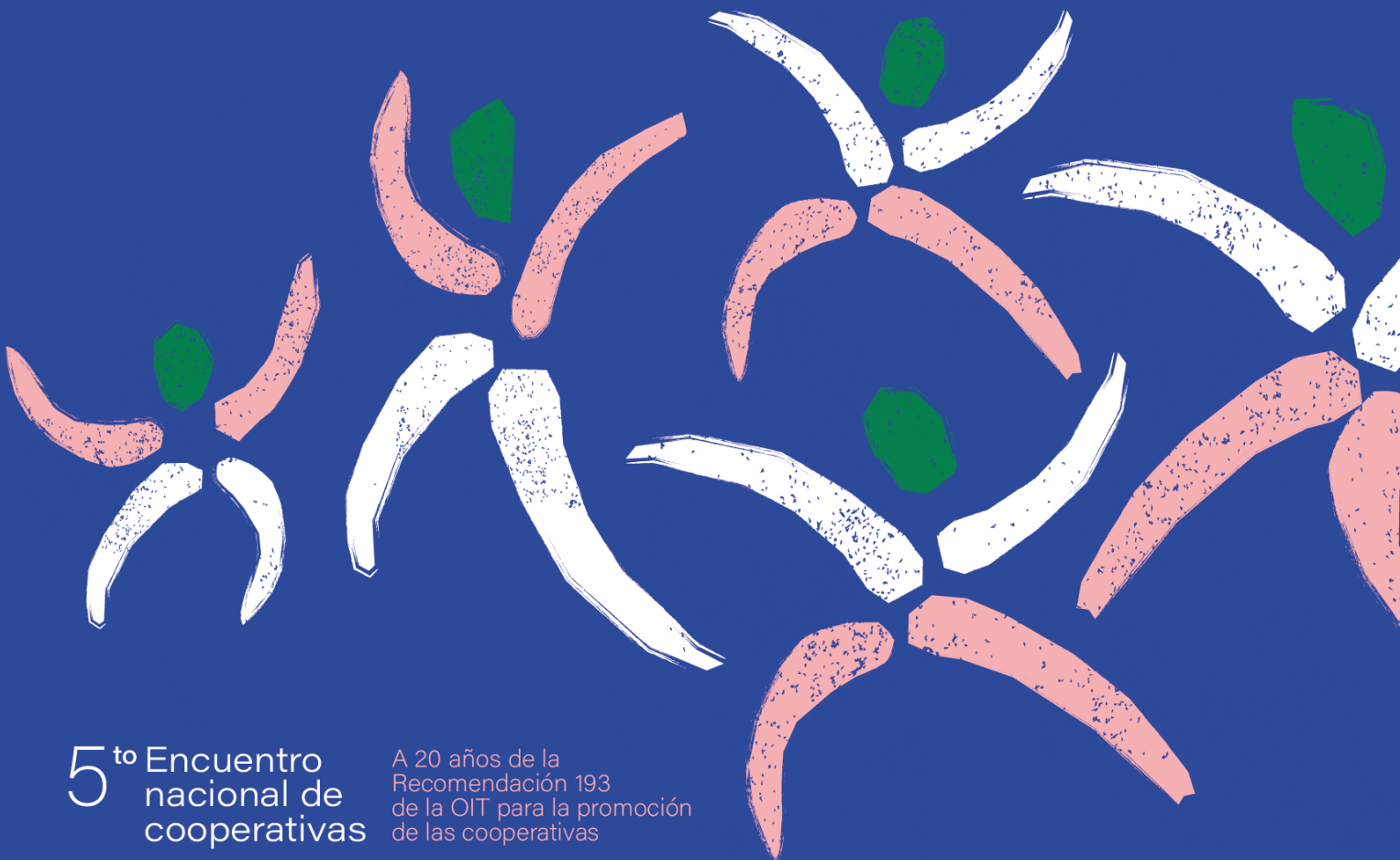


Políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay. A 20 años de la Recomendación 193 de la OIT¹

Juan Pablo Martí¹

Eje 2



5^{to} Encuentro nacional de cooperativas

A 20 años de la Recomendación 193 de la OIT para la promoción de las cooperativas

I. Las políticas públicas a 20 años de la R. 193 de la OIT

El análisis de la evolución de las políticas públicas para el cooperativismo no puede desconocer que, en este año de 2022, se están cumpliendo 20 años de la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la promoción de las cooperativas. En ella se reconoce "la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía". En particular, y referido a la promoción y el fomento establece que "los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función".

Mucho ha cambiado en las políticas públicas para el cooperativismo en estos 20 años transcurridos desde la aprobación de la R. 193. El número de cooperativas ha pasado de 844 registradas al Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas (Errandonea y Supervielle, 1992) a casi 3.700 en 2020 de acuerdo a información suministrada por el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP). Un crecimiento como este no puede ser explicado por un solo factor. Seguramente están por detrás una pluralidad de factores y diferencias importantes de acuerdo a la modalidad. Pero sin dudas que una de las explicaciones para entender el crecimiento, la podemos encontrar en los cambios en las políticas públicas hacia el cooperativismo. A lo largo de su historia, el movimiento cooperativo uruguayo, a diferencia de otros de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado. Sin embargo, el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado pero conservando siempre su autonomía.

El objetivo de este documento es dar cuenta de los cambios ocurridos en las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay en los 20 años transcurridos desde la aprobación de la R. 193. Las preguntas que están por detrás de este objetivo son muchas y fue necesario un importante esfuerzo de síntesis para abordarlas, aunque no siempre en profundidad. Se parte de las preguntas de cuáles fueron los cambios más significativos en las políticas públicas y cuáles fueron los factores que posibilitaron estos cambios. El trabajo se centrará en dos aspectos: por una parte, el marco normativo que posibilitó u obstaculizó el desarrollo de las políticas públicas, y, por otra parte, la institucionalidad especializada para las políticas públicas.

Como metodología de trabajo se propone un estudio histórico narrativo que describa y explique las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas. Para ello, se recurrió a diversas fuentes de información – legislación y normativa específica, documentos de las instituciones gubernamentales y del propio movimiento cooperativo, entrevistas a informantes calificados, revisión bibliográfica.

Como resultado se presenta este documento que se estructura en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera sección, se analiza la situación de las políticas públicas previas a la aprobación de la Ley General de Cooperativas 18.407. En la segunda sección, se presentan las características del nuevo marco jurídico y la institucionalidad creada por dicha Ley. En tercer lugar, se analizan los programas y herramientas de promoción y fomento cooperativo más relevantes. Finalmente, y a modo de conclusión, junto con un

balance crítico de los cambios experimentados, se presenta el balance y las perspectivas de las políticas públicas.

II. Las políticas públicas antes y después de la Ley General de Cooperativas

A. Legislación e institucionalidad previa a la Ley General de Cooperativas

En 2002, cuando se aprobó la R. 193 de la OIT el panorama del cooperativismo uruguayo era crítico. El movimiento cooperativo, al igual que otras expresiones de la sociedad civil uruguaya, se encontraba sufriendo la crisis económica y social que tendría su punto más álgido en julio de 2002. La crisis había golpeado a distintas organizaciones del movimiento. Fueron afectadas especialmente las cooperativas del sector agropecuario e industrial, del comercio minorista y de la salud. Esta situación provocó que muchas cooperativas desaparecieran o redujeran su actividad. También hay que reconocer que fueron muchas las respuestas asociativas y solidarias a la crisis impulsadas desde el cooperativismo (Caetano y Martí, 2019).

A esta situación de crisis se suma que las políticas públicas eran inadecuadas e insuficientes. Dos situaciones permiten fundamentar esta afirmación. Por una parte, la legislación existente en 2002 fue caracterizada como de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo (Martí, 2011). Por otra parte, la institucionalidad especializada fue definida como tardía, débil e intermitente (Martí, 2021b).

En lo referido a la legislación cooperativa previo a la Ley General de Cooperativas de 2008 hay unanimidad en señalar las incongruencias del marco normativo (Gutiérrez, 2008; Reyes y Gutiérrez, 2005; Rippe, 1987). Reyes y Gutiérrez (2009) afirmaban que el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay había sido “espasmódico y fragmentario”. Previo a 2008 la mayoría de las normas referían a los distintos tipos de cooperativas. Las normas generales para el sector eran escasas y estaban marcadas por un interregno de casi medio siglo.¹ Finalmente, la última característica de la legislación previa a 2008 es ser reactiva. Se legisla para regular y controlar las experiencias que ya existían y las medidas de fomento o promoción eran escasas.

Las incongruencias, la falta de unidad conceptual y la falta de regulación en ciertos aspectos fueron algunos de los motivos que llevaron a la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 (Amorin y Algorta, 2018).

Por otro lado, al momento de la aprobación de la R. 193 en 2002, en lo referido a la institucionalidad, el organismo más importante para las políticas públicas cooperativas era la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC). La existencia de la CHC ya marcaba una diferencia con lo que había sido la carencia de una institucionalidad especializada a lo largo de la mayor parte del siglo XX. Hasta 1985, la institucionalidad tanto de promoción como

¹ La Ley 10.761 de 1946 creó el marco legal de las cooperativas en general –excluyendo a las agrarias que ya habían sido reguladas– y la siguiente norma general fue en 1990 con la aprobación de la Ley 16.156 de personería jurídica de las cooperativas.

de contralor estaba diversificada y atomizada entre múltiples dependencias no coordinadas entre sí, no articuladas en una política nacional.

La primera institución especializada unificada para el fomento del cooperativismo fue la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) creada en 1985 a la salida de la dictadura. Su creación se produjo en el marco del trabajo de la *Concertación Nacional Programática* (CONAPRO)² en la que confluyeron los actores políticos y representantes del movimiento cooperativo que estaba en plena organización. La DNFC se crea por el Artículo 484 de la Ley 15.809 de 1986 como unidad ejecutora del MTSS. Distintos trabajos coinciden en señalar que se trató de una experiencia interesante en tanto significó la primera institucionalidad especializada unificada para el cooperativismo, pero fue muy acotada en el tiempo y contaba con escasos recursos (Martí, 2021b; Martí, Soria y Dabezies, 2008). En el siguiente período de gobierno y por Ley 16.320 de Rendición de Cuentas de 1991 se suprime la DNFC.³

Después que el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle (1995-1999) disolviera la DNFC, desapareció de la institucionalidad pública un organismo específico y unificado para las cooperativas.⁴ Para la Confederación no contar con un interlocutor único constituía un freno para el desarrollo del sector y los esfuerzos para establecer un diálogo con la administración eran muy desgastantes. Luego de las dificultades surgidas durante el proceso de discusión de la ley de personería jurídica de las cooperativas, el Poder Ejecutivo creó la CHC a través del decreto No. 128/991. Se creó en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República (Art. 1) y con una integración bipartita: delegados del Poder Ejecutivo y del movimiento cooperativo representado por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) (Art. 2).

A diferencia de la DNFC que, a pesar de ser una pequeña repartición dentro del MTSS contaba con algunos recursos humanos y materiales, la CHC se ubicaba en la OPP dependiente de la Presidencia de la República, aunque prácticamente carecía de recursos materiales y humanos. La trayectoria de la CHC puede caracterizarse como intermitente. Una vez terminado el gobierno de Lacalle Herrera en 1995, los integrantes renunciaron y el gobierno de Sanguinetti no renovó la representación ni del gobierno ni de las cooperativas. Recién en 2001, el presidente Batlle Ibáñez nombró una nueva composición de la CHC y, aunque continuó careciendo de recursos, fue dinamizada por nuevos liderazgos. Finalmente, en julio de 2005 el recién asumido gobierno de izquierda presidido por Tabaré Vázquez aprobó el Decreto 224/005 del 20 de julio de 2005 que amplió la integración, los cometidos y las competencias de la CHC. En esta etapa, la CHC contó con más recursos y

² La CONAPRO fue el ámbito de concertación, nacional y programática, de partidos políticos, fuerzas sociales y empresariales donde se formularon propuestas de soluciones que debían ser puestas en práctica a partir del 1º de marzo de 1985.

³ Gran parte de su trabajo fue asumido por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) creada en 1990 por Ley 16.170 y que se ubicaba en la órbita del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM).

⁴ Las cooperativas agrarias siguieron relacionándose con el MGAP, las de ahorro y crédito con el Banco Central del Uruguay (BCU) o con la Inspección General de Hacienda, las de vivienda con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

cumplió un papel fundamental en el proceso legislativo de la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008.

Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas se dio un salto en materia legislativa y en lo relativo a la institucionalidad para la promoción de las cooperativas. La creación del INACCOOP generó un ámbito técnico, administrativo y financiero unificado para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado que permiten afirmar que se cerró la etapa de la institucionalidad diversificada y atomizada y se abrió un nuevo período de fomento del cooperativismo articulado y planificado.

B. El nuevo marco jurídico y la institucionalidad creada por la Ley General de Cooperativas

La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (193) se asienta en tres principios básicos: el reconocimiento a las cooperativas en todos los sectores económicos y aplicación a todos los tipos de cooperativas; la promoción de las cooperativas en todos los países; y la definición de las cooperativas y de sus valores y principios conforme la declaración de la ACI.

Es importante señalar el papel que les confiere a los gobiernos la R. 193. El primero es la creación de un marco jurídico adecuado a la naturaleza cooperativa. En segundo lugar, la generación de condiciones no menos favorables que las reconocidas a otras empresas y medidas de apoyo cuando proceda. También se refiere a la necesidad de promover la educación cooperativa y facilitar el acceso al financiamiento. Por último, establece que los gobiernos deben alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas.

Es en ese marco que se aprobó en Uruguay la Ley 18.407 en 2008 y la creación del INACCOOP como organismo público no estatal. La Ley 18.407 transformaba y consolidaba la legislación en materia cooperativa puesto que superaba la anterior situación de normas contradictorias entre sí (Reyes, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Se trata de una ley compuesta por más de 200 artículos que algunos expertos consideran un verdadero código cooperativo. Además, creaba nuevas modalidades o clases de cooperativas, así como nuevos escenarios de trabajo, mayor flexibilidad e instrumentos de financiamiento desconocidos hasta ese momento. La ley permitió hablar de definiciones comunes de cooperativismo y esto se reflejó en el campo jurídico y también en la relación de las cooperativas con los organismos públicos, los bancos y otros actores de la sociedad. La unidad de la legislación ayudó a jerarquizar y regular algunos aspectos específicos de las cooperativas, diferentes de las sociedades comerciales. A su vez, permitió afirmar al cooperativismo en la medida que declaró a las cooperativas de interés general, asignó al Estado el papel de garante y promotor de su constitución, desarrollo, fortalecimiento y autonomía, y creó el INACCOOP para la promoción de las cooperativas y el relacionamiento con el conjunto del Estado (Caetano y Martí, 2019).

Dos son las novedades más importantes aportadas por la ley respecto de las políticas públicas. La primera es la toma de posición del Estado respecto de las políticas públicas para la promoción cooperativa. Esta es la primera vez que el Estado se compromete a la promoción de políticas públicas para el desarrollo cooperativo. La segunda es la creación

del INACCOOP. Esto significó un cambio radical en las políticas públicas de promoción del cooperativismo. A partir de entonces se encomienda al INACCOOP proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de promoción del cooperativismo. Con el objetivo de promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país y está llamado a convertirse en el órgano rector de las políticas de promoción hacia el sector del cooperativismo.

La Ley 18.407 en su Título III establece claramente la división en lo relativo a la promoción de las cooperativas, por un lado, y lo atinente a su control, por otro. La ley establecía que el INACCOOP tendría competencias en materia de promoción y no de registro ni de supervisión. El Registro de las cooperativas quedaba a cargo de la Dirección General de Registros y la fiscalización en la Auditoría Interna de la Nación (AIN). También se discutió la ubicación del INACCOOP en el Estado. La ley establece que el INACCOOP tiene como referencia al MTSS (Artículo 186º), siendo la propuesta para la designación de autoridades dependiente del ministro de trabajo, quien a su vez es el responsable político frente al parlamento por las actuaciones de su directorio.

Respecto de la organización y el funcionamiento, se optó por una integración mixta con representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y otros por el movimiento cooperativo. Es así que en el Artículo 194º se estableció un Directorio integrado por cinco miembros: "tres delegados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales actuará en calidad de Presidente y otro en calidad de Vicepresidente, y dos delegados del sector cooperativo". También establece que "Los delegados representantes del sector cooperativo serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la CUDECOOP". Es de destacar que, hasta el momento, el Poder Ejecutivo respetó el orden propuesto por la CUDECOOP y designó a los dos primeros de la lista de seis personas propuestas. Además del directorio en la Ley 18.407 se dispone la figura de un Director Ejecutivo (Artículo 198º) que participará del Directorio con voz pero sin voto.⁵

Un tema importante para el funcionamiento del INACCOOP era el de los recursos (Artículo 202º). En la ley se estableció que los recursos provendrían de Rentas Generales y aportes de las propias cooperativas por lo que se creaba la "prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa" (Artículo 204º). La prestación coactiva se calculaba a partir de una alícuota del total de los ingresos del ejercicio anual. Se preveía una consideración especial para las cooperativas de vivienda y la exoneración de la prestación coactiva para las cooperativas sociales, las cooperativas de trabajo más pequeñas y las cooperativas de segundo o tercer grado que tengan fines gremiales o de representación (Artículo 204º).

La Ley 18.407 también preveía la institucionalidad respecto del registro y el control de las cooperativas. Esta institucionalidad fue regulada por el Decreto 198/012 aprobado en junio de 2012 que reglamentó aquellos aspectos no previstos por la ley o que requerían una ampliación.⁶ Luego del Decreto Reglamentario fue aprobada la Ley 19.181 de diciembre de

⁵ El Artículo 198 establece que el Director Ejecutivo del INACCOOP debe ser una persona con sólida formación en temas cooperativos y la designación requiere una mayoría especial de cuatro votos del Directorio.

⁶ Lamenza (2012) sostiene que el reglamento adoptaba la misma estructura de la Ley, reiteraba mucho de su contenido y, en algunos casos, excedía el marco legal.

2013, que modificó 27 artículos de la Ley General de Cooperativas. A su vez, esta Ley fue reglamentada por el Decreto 183/2018 de junio de 2018 que derogó el decreto anterior y terminó de completar la institucionalidad de registro y control actualmente vigente.

En cuanto al registro de cooperativas, la Ley 18.407 estableció que se seguiría rigiendo por la Ley de Registros que unificó el sistema bajo la Dirección General de Registros. El Registro de Personas Jurídicas incluía a las sociedades comerciales, cooperativas, asociaciones y fundaciones. El artículo 215 de la Ley 18.407 creaba la Sección Registro Nacional de Cooperativas dentro del Registro de Personas Jurídicas y obligaba a las cooperativas a inscribir el acta de constitución y estatuto de la cooperativa, así como los actos que lo modificaran.

Las disposiciones referidas al control de las cooperativas se establecen en el Capítulo II del Control Estatal de las Cooperativas de la Ley 18.407. Como autoridad de control, el Artículo 211º dispone que la fiscalización de las cooperativas continuaría a cargo de la AIN, al tiempo que se unificaba el sistema de supervisión, perdiendo potestades las distintas reparticiones ministeriales sin perjuicio del contralor específico de cada rama de actividad (Gutiérrez, 2008: 213).⁷

C. Las políticas públicas desarrolladas a partir del INACCOOP

Para analizar las políticas públicas desarrolladas por la institucionalidad pública creada por la Ley General de Cooperativas, dividimos este apartado en dos secciones. En la primera, se presentan las principales líneas de trabajo del instituto. En la segunda parte, se presentan las más destacadas herramientas para la promoción del cooperativismo referidas a la capacitación y asistencia técnica, el financiamiento, y el fortalecimiento gremial.

1. Principales líneas de trabajo del INACCOOP

Las principales líneas de trabajo del INACCOOP se pueden agrupar en dos categorías: i) el abordaje de aspectos legales y de control de las cooperativas, y ii) la articulación y coordinación institucional de las políticas públicas que incluye las coordinaciones con los ministerios y otros organismos públicos, con los gobiernos departamentales y el relacionamiento internacional.

En lo referido al *abordaje de los aspectos legales del cooperativismo*, las acciones más importantes se desarrollaron en relación con el Poder Legislativo a través de la Comisión Especial del Cooperativismo. Dos fueron los principales temas que se abordaron junto con la Comisión: la actualización de la Ley 18.407 y el marco jurídico de la economía social y solidaria.

⁷ La Ley 19.181 complementa la anterior y deja claramente establecido que el control y fiscalización de las cooperativas de vivienda corresponde al MVOTMA, y que las cooperativas sociales serán controladas por el MIDES. También aclara que la AIN podrá establecer criterios técnicos de contralor para las cooperativas sociales y que algunos aspectos de las cooperativas de vivienda como las auditorías sobre los estados contables y los visados continuarían siendo responsabilidad de la AIN (Artículo 211).

El primero correspondió a las modificaciones y actualizaciones de la Ley. 18.407 que se veían como más urgentes. Tal como se mencionó anteriormente, se trabajó en la redacción del Decreto Reglamentario de la Ley 18.407 que se promulgó con el número 198/012. Posteriormente, se estudiaron las modificaciones más formales, consensuadas y urgentes de la Ley 18.407. Esto fue resultado de un acuerdo con la CUDECOOP y diversos organismos públicos con los que se coordinó la tarea (AIN, Dirección General de Registros y puntualmente MVOTMA). La reforma de la Ley de Cooperativas fue sancionada por el parlamento como Ley 19.181 “Constitución y funcionamiento de las cooperativas” de diciembre de 2013.

El segundo gran tema fue la elaboración de un marco jurídico que contemplara a la economía social y solidaria. Uno de los cometidos del INACOOOP previsto en el Artículo 187º inciso M) de la Ley 18.407 es realizar propuestas sobre el alcance y regulación de la economía social y solidaria para favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción”. En 2014 se comenzó a trabajar en un anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria en coordinación con actores públicos, universitarios y representantes de las entidades interesadas buscando la generación de un amplio acuerdo para luego elevarlo al Parlamento (INACOOOP, 2015). Este proceso culminó en 2019 cuando el INACOOOP trabajó e informó al Parlamento sobre la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria. Normas para su promoción y desarrollo que finalmente fue aprobada en enero de 2020.

Respecto de la *coordinación y articulación de las políticas públicas*, la Ley General de Cooperativas mandata al INACOOOP, entre otras cosas a “Proponer políticas públicas y sectoriales y asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa” (Art. 187 inc. A). Cumpliendo con este mandato, el INACOOOP ha desarrollado múltiples coordinaciones, articulaciones, convenios y acuerdos de acciones concretas con organismos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y ha desarrollado un activo relacionamiento internacional. Aunque, es necesario advertir, que se cumple la obligación de asesoramiento preceptivo del INACOOOP.

En la medida que distintos ministerios y organismos públicos ejecutan políticas públicas para las cooperativas, uno de los principales desafíos que ha tenido el INACOOOP es transversalizar esas políticas. Las principales articulaciones y coordinaciones del INACOOOP con ministerios y organismos públicos son con el MTSS, con el que está ligado por ley; el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), en tanto institucionalidad de referencia para las cooperativas de vivienda; el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) orientado al desarrollo de emprendimientos productivos cooperativos con características innovadoras en particular a través del proyecto “Incubadora de Cooperativas: potenciando el desarrollo cooperativo en sectores estratégicos y de oportunidad” (INCUBACOOOP); el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), fundamentalmente a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y en coordinación con el Instituto Nacional de Colonización (INC); y, finalmente, con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el marco de las cooperativas sociales y la inclusión social a través del trabajo.

También se desarrollaron algunas áreas novedosas de coordinación y articulación de las políticas públicas como el programa “+ Valor Cooperativo” con el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Otra línea de trabajo

novedosa es la desarrollada a partir de 2018 con la UTE con el objetivo principal de regularizar las conexiones eléctricas en los hogares a través de cooperativas de trabajo.

Finalmente, la articulación y coordinación institucional incluye dos políticas transversales: la política de género y las políticas de transformación productiva y competitividad empresarial. La primera se refleja en la participación del INACOOOP en el Consejo Nacional de Género.⁸ La segunda política transversal es la inclusión del INACOOOP en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPyC): Transforma Uruguay.

La articulación y coordinación institucional llevada adelante por el INACOOOP alcanzó también a los gobiernos departamentales. A lo largo de su actuación, el INACOOOP ha trabajado con casi todos los gobiernos departamentales. A través del Programa de Presencia Territorial, y de la declaración cada año de una ciudad del interior del país como “capital del cooperativismo”, se ha establecido un relacionamiento fluido con las intendencias departamentales.

En materia de relacionamiento internacional el espacio más importante ha sido la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM). La RECM fue creada por el GMC (Grupo Mercado Común) el 10 de octubre de 2001 como órgano con representación gubernamental de los Estados parte del Mercosur y está también integrada por las entidades privadas del sector cooperativo de cada país. La RECM tiene entre sus cometidos promover la generación de políticas públicas orientadas a la promoción, desarrollo y articulación regional del cooperativismo. El INACOOOP forma parte de la sección nacional de la RECM conjuntamente con la AIN como organismos públicos y la CUDECOOP como representante del sector cooperativo.

2. *Programas y herramientas de promoción y fomento cooperativo*

Para dar cuenta de la diversidad de programas y herramientas desarrollados por el INACOOOP seleccionamos los más relevantes y los agrupamos en tres categorías: i) instrumentos de capacitación y asistencia técnica, ii) herramientas de financiamiento, y iii) proyectos de fortalecimiento gremial.

Respecto de la *capacitación y asistencia técnica* los principales instrumentos de política de capacitación y asistencia técnica lo constituyen el FOMCOOP y PROCOOP.

El Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP) fue establecido por la Ley 18.407 en su Artículo 210º y se le asigna como finalidad “el financiamiento de proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de entidades cooperativas”. El FOMCOOP fue rápidamente reglamentado y para su gestión se hizo un acuerdo con la confederación de manera de contribuir al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del movimiento cooperativo.

⁸ Dos son los espacios de trabajo en esta temática: a) el Eje “Derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial” que tiene por objetivo visibilizar y fortalecer el aporte de las mujeres a la economía; y b) el Grupo Asesor para el diseño de la “Estrategia Nacional para la Igualdad de Género”.

Las acciones desarrolladas redundaron en mayor formación y capacitación de los cooperativistas, más integración cooperativa y mejor relacionamiento con la comunidad.

El Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP) es la más reciente herramienta para la capacitación y la asistencia técnica. Tiene su origen en una propuesta que el movimiento cooperativo presentó a INEFOP⁹. A partir de la misma, en 2016, el INACOOOP y el INEFOP celebraron un convenio para desarrollar un programa que constaba de capacitaciones, consultorías y asistencias técnicas destinadas a emprendimientos cooperativos (CUDECOOP-INACOOOP, 2016). El acuerdo se firmó entre las dos instituciones públicas, el INACOOOP y el INEFOP, como forma de agilizar el convenio pero con la confederación como socio estratégico. El financiamiento era aportado mayoritariamente por INEFOP, a lo que se sumaban los aportes de contrapartida de las instituciones beneficiarias. El objeto del Programa es promover, desarrollar y fortalecer en las cooperativas y emprendimientos de la economía social y solidaria las capacidades empresariales, y su inserción eficiente en el mercado, para aumentar su sustentabilidad como fuentes de trabajo.

En lo referido al *financiamiento del cooperativismo y la economía social*, son dos los instrumentos más relevantes: el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) y el Fondo para el Desarrollo (FONDES).

El FRECOOP también fue establecido por la Ley 18.407 en su Artículo 209^o con el objetivo de cofinanciar "proyectos de inversión para la viabilidad y desarrollo de las empresas cooperativas cualquiera sea su clase o grado". Al momento de instalarse el INACOOOP, el Directorio estableció los criterios centrales para su administración y se aprobó un reglamento general del FRECOOP con el que empezó a funcionar. En este caso también se recurrió al trabajo conjunto con la CUDECOOP. En un comienzo se establecieron dos líneas crediticias: una línea general para las cooperativas y una línea especial de financiamiento para las cooperativas sociales. Históricamente, las líneas de financiamiento se han definido conforme las demandas del movimiento cooperativo y su vinculación con los diferentes programas instrumentados. La diversidad de líneas de crédito y la solidez del fondo permitió un rápido crecimiento de los créditos colocados y del capital total del fondo.

El Fondo para el Desarrollo (FONDES) fue creado con la modificación de la Carta Orgánica del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) por el Artículo 40^o de la Ley 18.716. El Decreto N° 341 de 2011 estableció que su financiación estaría dada por el 30% de las utilidades del BROU. El mismo Decreto, en su Artículo 3^o, estableció que su prioridad era apoyar a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas. En la primera etapa del FONDES, la prioridad casi absoluta fueron las empresas recuperadas por los trabajadores, aunque no se tratara de cooperativas. El gobierno que asumió en 2015 se propuso transformar el FONDES para superar las dificultades que estaba atravesando y dotarlo de mayor institucionalidad. En agosto se aprobó la Ley 19.337 que lo dividía en dos partes: una administrada por el

⁹ El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) es una persona pública no estatal creada por Ley N° 18.406 del 24 de octubre de 2008 con el objetivo de ofrecer orientación y capacitación laboral, asistencia técnica para empresas y emprendedores y certificación de competencias, entre otros cometidos. El Consejo Directivo está integrado por ocho titulares: tres en representación del Poder Ejecutivo, dos por el Sector Empresarial, dos por el Sector Sindical y un representante de la economía social con voz pero sin voto.

INACOOP y otra por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) (Artículo 2º). En el Capítulo II se establecía la organización y el funcionamiento del FONDES-INACOOP.¹⁰ El nuevo marco jurídico significaba además la integración al INACOOP de la Unidad Técnica del FONDES, la cartera de créditos y 10 millones de dólares de disponibilidad de fondos líquidos (INACOOP, 2020). La nueva gestión del FONDES fue exitosa y a comienzos de 2020 se señalaba la inexistencia de incumplimientos de los créditos otorgados en esta nueva etapa. Los recursos del FONDES fueron complementados por otras herramientas ya existentes tanto en el INACOOP como en el MIEM, a los efectos de potenciar las posibilidades de los apoyos. Se apoyó a emprendimientos productivos (cooperativas de trabajo y agrarias) y se logró diversificar la cartera de créditos ampliando los sectores apoyados (agrícola, ganaderos y agroindustriales, industriales, transporte y logística, construcción y salud).

Por último, la tercera línea de trabajo de INACOOP fue *el Programa de Fortalecimiento gremial*. Una de las primeras acciones al momento de la instalación del Instituto fue la firma de un convenio con la Confederación. Este convenio se convertiría en 2011 en un programa destinado al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del movimiento cooperativo. A través de este programa se impulsaron diversas acciones de promoción, difusión, sensibilización, educación, capacitación e investigación, orientados a la integración cooperativa y al relacionamiento con la comunidad. Se priorizaron tres líneas: la formación de las cooperativas y las federaciones; los espacios de formación cooperativa en la educación y la intercooperación. Con estas bases se apoyaron proyectos de las federaciones y dos proyectos de la CUDECOOP (INACOOP, 2012). En 2015 se firmó el Programa de Fortalecimiento Gremial con el objetivo de mejorar la implementación de las estrategias de fortalecimiento gremial y profundizar los procesos de profesionalización de la Confederación y las federaciones. El convenio tuvo como objetivos específicos: incrementar la representatividad de las federaciones y la Confederación; mejorar la capacidad de incidencia y de elaboración de propuestas de la CUDECOOP y sus entidades agremiadas; y aumentar la visibilidad pública de su acción gremial (CUDECOOP, 2019). Estas acciones se fundamentan en la idea de que para el desarrollo integral del movimiento es indispensable contar con una Confederación y federaciones sólidas con las cuales interactuar. Para este trabajo fue fundamental el financiamiento a través del FOMCOOP (INACOOP, 2017).

III. A modo de conclusión: balance y perspectiva de las políticas públicas¹¹

Con la aprobación de la Ley 18.407 y la creación del INACOOP se inicia una nueva etapa en las políticas públicas para el cooperativismo que se enmarca en la R. 193. Tal como propone la R. 193 respecto del papel de los gobiernos en la promoción de las cooperativas, se creó un marco jurídico adecuado a la naturaleza cooperativa, se generaron las condiciones favorables, se promovió la educación cooperativa y se facilitó el acceso al financiamiento, finalmente, se alentó el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas.

¹⁰ El Artículo 14º disponía que la Junta Directiva estaría compuesta por los tres delegados del Poder Ejecutivo en el Directorio del INACOOP, un representante de la CUDECOOP y un representante de los trabajadores.

¹¹ Este apartado toma como base Martí (2021a)

Resultado de este nuevo marco de las políticas públicas, el cooperativismo creció y se diversificó. Esto permite reafirmar lo sostenido por Terra (2015 [1986]) cuando argumentaba la importancia del marco legal como una regularidad del proceso histórico del cooperativismo uruguayo. En el mismo sentido Terra argumentaba que el papel del Estado y las políticas públicas es fundamental para el desarrollo y ampliación de los espacios ocupados por la cooperación.

Esto también tiene relación con el tipo de interacciones entre Estado y movimiento cooperativo establecidas a partir del diseño institucional del INACOOOP. A lo largo de la historia se aprecia que los procesos de integración cooperativa y de constitución de la institucionalidad especializada se refuerzan y condicionan mutuamente. Hasta la constitución de la Mesa Nacional Intercooperativa y la fundación de la CUDECOOP no existía una institucionalidad especializada y unificada. Es cuando la CUDECOOP se fortalece que se crea esa institucionalidad. A su vez, la creación del INACOOOP fortaleció la integración cooperativa de la CUDECOOP al reconocer a la confederación como interlocutora y representante del movimiento cooperativo organizado. Esto se refuerza en la medida que se crea el INACOOOP como un instituto público de derecho privado con integración mixta. Esta particularidad ha convertido la experiencia uruguaya como una referencia en la región y en el mundo tanto por el marco institucional creado como las políticas que de allí se desprenden. Es por ello posible afirmar que la mayor originalidad del caso uruguayo es que las políticas del INACOOOP han tenido como aliado estratégico al movimiento cooperativo a través del trabajo con la CUDECOOP y las distintas federaciones. En lo que es un claro ejemplo de co-construcción de políticas públicas puesto que el movimiento cooperativo participa no solo de la ejecución de las políticas sino también en el diseño y formulación.

Esta co-construcción de políticas públicas implica un desafío para el cooperativismo y se puede confirmar lo sostenido por Bertullo et al. (2004) en cuanto a la autonomía del Estado. A pesar del extraordinario despliegue de políticas públicas, el movimiento cooperativo uruguayo ha conservado su autonomía e independencia respecto de los poderes públicos. La extensión y desarrollo de las políticas públicas significan un reto para las cooperativas que deben extremar las precauciones. A la vez que son beneficiarias de las políticas públicas deben cuidar de mantener la independencia del Estado y que la toma de decisiones se realice por los integrantes de la cooperativa, en función de sus propios objetivos, intereses y modos de pensar (Martí, 2019).

De la misma manera se puede observar el proceso de legitimación del instituto a partir de la construcción de una trama variada y diversa de relaciones institucionales con otros organismos públicos. El enfoque para la construcción de esta trama ha sido en todo momento de articulación para buscar sinergias y evitar esfuerzos aislados. En particular se puede destacar la trama construida en términos del relacionamiento con el Poder Legislativo, la interinstitucionalidad con ministerios y áreas específicas, la red territorial con los gobiernos y actores locales y la participación en la coordinación de las instituciones científicas tecnológicas y con el sistema educativo. Fruto de este trabajo el INACOOOP comenzó a ser visualizado como institución madura y como un socio estratégico de los organismos públicos. La construcción realizada durante estos años sentó las bases para que el INACOOOP constituya un engranaje dentro de las políticas públicas para el desarrollo nacional.

El crecimiento del INACOOOP se dio muy rápido y, a veces, de forma no planificada pero ha permitido el desarrollo de instrumentos de política pública al servicio de las cooperativas a partir de algunos programas de capacitación, asistencia técnica y financiamiento con características comunes que es dable destacar. En primer lugar, los distintos programas mantienen la lógica del Instituto en cuanto a la participación del movimiento. En cada uno de los programas desarrollados el cooperativismo es el socio estratégico, sea a través de la confederación o de las federaciones en cada uno de los sectores. En segundo lugar, en lo que refiere al financiamiento de los programas también es compartido y proveniente de distintas fuentes. Los recursos provienen del propio del movimiento a través de la prestación coactiva y aportes de contrapartidas, del gobierno por el aporte de rentas generales y de fondos especiales que lograron movilizarse para las políticas públicas como los del FONDES resultantes de las utilidades del BROU o los del INEFOP originados en el Fondo de Reconversión Laboral. Igualmente en la ejecución de los programas los servicios son brindados por organismos públicos y otras organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, los instrumentos y herramientas están especialmente diseñados para atender las necesidades de las cooperativas.

A pesar del auspicioso panorama que presentan las políticas públicas se presentan importantes desafíos para el futuro. En marzo de 2020 asumió un nuevo gobierno lo que significó un cambio considerable en la conducción política luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas durante los cuales se aprobó la Ley 18.407 y comenzó a funcionar el INACOOOP. A la situación de cambio de gobierno se le sumó la Emergencia Sanitaria declarada por la pandemia del Covid-19 en el mismo marzo. El cambio en las autoridades del INACOOOP recién se produjo en abril de 2020 por Decreto 121/020.

Las nuevas autoridades de INACOOOP manifestaron desde el primer momento su intención de dar continuidad a las líneas estratégicas desarrolladas por la anterior administración. Sin embargo, la continuidad en las políticas públicas no solo depende del INACOOOP sino también de otros actores gubernamentales como el INEFOP, para la continuidad del PROCOOP, o los organismos públicos, para la continuidad de los convenios para la contratación de cooperativas.

Los cambios en las políticas públicas para el cooperativismo con la nueva administración se relacionan con tres situaciones. La primera tiene relación con los cambios programados y no concretados por la administración anterior a partir de un informe de la consultoría realizada por CINTERFOR¹². La segunda se vincula con la impronta del nuevo gobierno encabezado por el Presidente Luis Lacalle Pou. La tercera obedece a los cambios relacionados con la situación de la emergencia sanitaria y la situación de crisis económica y social del país que obligan al INACOOOP a incorporar un nuevo escenario producto de la pandemia y la caída en los recursos.

En lo que refiere a la instrumentación de los resultados de la consultoría de CINTERFOR se espera que se procesen algunos cambios relacionados con la estructura del instituto y la

¹² En 2018 el INACOOOP solicitó una consultoría al Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) para revisar la estructura institucional y proponer indicadores de gestión para la evaluación del desempeño.

organización y la gestión de los recursos humanos que quedaron pendientes de la administración anterior.

En segundo lugar, y más importantes e interesantes, son los cambios relacionados con la impronta del nuevo gobierno. En este sentido se pueden identificar varias áreas en las que es posible esperar que se procesen cambios.

- La primera se refiere a los procesos de descentralización y desarrollo territorial. Es intención del nuevo directorio mejorar el relacionamiento con los gobiernos departamentales y municipios como forma de generar interinstitucionalidad que le permita llegar al territorio. Esto ha llevado a profundizar los convenios con las intendencias y priorizar el Programa de Presencia Territorial.
- Otro aspecto que ha sido destacado por la administración es la necesidad de trabajar en la sustentabilidad empresarial de las cooperativas y para ello se hace imprescindible consolidar la gestión económica.
- También se esperan cambios en el relacionamiento del INACOOP con las cooperativas y los organismos de integración. En las administraciones anteriores se privilegiaba el relacionamiento con las cooperativas y las federaciones a través de CUDECOOP. El nuevo directorio manifestó la intención de relacionarse más directamente con las federaciones y abarcar al conjunto de las cooperativas no solo a las que forman parte del movimiento organizado.
- Otro desafío que se ha propuesto el nuevo gobierno es trabajar en el proceso de transformación de las cooperativas sociales en cooperativas de trabajo. Desde su ingreso, las autoridades de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) del MIDES manifestaron la voluntad de pasar a las cooperativas sociales a cooperativas de trabajo. Aunque los primeros impulsos han sido revisados después de asumir y acercarse a la realidad de las cooperativas sociales existe la decisión y voluntad política de trabajar en este proceso. Esto requerirá una fluida coordinación entre MIDES e INACOOP y el desarrollo de programas específicos para apoyar el pasaje. Aunque hay conciencia de que no todas las cooperativas van a poder pasarse y es necesario atender las situaciones de vulnerabilidad que no son solamente económicas. Un primer paso fue el acuerdo entre DINESIL e INACOOP para que la primera tuviera a su cargo el registro y control de las cooperativas sociales y el instituto hiciera la promoción.
- Otro de los cambios propuestos por la consultoría de CINTERFOR es la integración del área de crédito a partir de un nuevo diseño institucional del FONDES. Existe la percepción de que la institucionalidad actual del FONDES responde a una transacción que destrabó en su momento el pasaje al instituto. Sin embargo y partiendo de la valoración de la herramienta se ve necesario corregir la existencia de una estructura paralela y corregir la situación de un instituto con dos cabezas.

- La aprobación de la Ley 19.924 de Presupuesto Nacional (2020-2024) introdujo algunas modificaciones en la institucionalidad. En particular introduciendo cambios a las leyes 18.407 y 19.181 al autorizar a la AIN a flexibilizar los controles de acuerdo a las características y volumen de la operativa de las cooperativas (artículo 425). También pequeños cambios en la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria sobre la cuestión del control y el registro de las entidades (artículo 437). Asimismo, se introducen algunos cambios vinculados a la contratación de empresas por parte de las cooperativas de vivienda (artículo 449) y su relación con los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) (artículos 443 y 444).
- Finalmente, también es dable suponer que en este período de gobierno las políticas públicas hacia las cooperativas sufrirán recortes presupuestales. Estos recortes se están produciendo en todo el Estado e INACOOOP no es la excepción. En este sentido, ya se está viendo el recorte del financiamiento de nuevas cooperativas y se estima que para 2024 el presupuesto del MVOT destinado a las cooperativas caiga a la mitad. A esto se suman las incertidumbres en cuanto al cronograma de sorteos que den seguridad en la obtención del préstamo. En la misma dirección operarían los recortes proyectados por la Rendición de Cuentas (Ejercicio 2020) al presupuesto del Instituto Nacional de Colonización (INC). Durante el período anterior se implementó una ambiciosa política de colonización asociativa a través del Departamento de Experiencias Asociativas (DEA). La disminución de recursos prevista pondría en riesgo el seguimiento de algunas experiencias y, sobre todo, el acceso a la tierra de nuevos grupos de colonos cooperativizados. A esto habrá que añadir los problemas que se generen con la recaudación de la prestación coactiva a partir de la crisis económica por lo que es esperable una menor cantidad de recursos para las políticas públicas.

No obstante las limitaciones presupuestales que se avizoran para este período, es posible reconocer una continuidad en las políticas públicas. Esto se relaciona directamente con dos factores. El primer factor se vincula con el marco normativo y la institucionalidad pública creada por la Ley 18.407. Un marco normativo coherente y acorde a la especificidad cooperativa y un INACOOOP maduro y reconocido por el resto de las reparticiones estatales aseguran la continuidad de las políticas públicas. En segundo, lugar, la participación en la dirección del INACOOOP de un movimiento cooperativo que durante estos años se ha consolidado constituyéndose en un socio estratégico del instituto. La experiencia del modelo de gestión mixta de INACOOOP muestra que los resultados de las políticas públicas mejoran cuando el movimiento cooperativo está fuerte y organizado.

IV. Referencias bibliográficas y fuentes

- Amorin, C., y Algorta, P. (2018). Génesis y desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 63-82). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.
- Bertullo, J., Isola, G., Castro, D., y Silveira, M. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.
- Caetano, G., y Martí, J. P. (2019). *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.
- CUDECOOP-INACOOP. (2016). *CONVENIO ESPECÍFICO: Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP)*. Montevideo: Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas-Instituto Nacional del Cooperativismo, Recuperado de.
- CUDECOOP. (2019, Noviembre de 2019). *Informe de impacto de convenios de fortalecimiento gremial 2015-2019*. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- Errandonea, A., y Supervielle, M. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Gutiérrez, D. (2008). 2008: Odisea en el tiempo, o "La larga marcha hacia la sanción de la ley general de Cooperativas en Uruguay. En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Montevideo: FUNDIBES - Divina Pastora - CUDECOOP.
- INACOOP. (2012). *Memoria del directorio del Instituto Nacional del Cooperativismo. Ejercicio 2011* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_b01a1340e25c410d94c39f812b2be62b.pdf
- INACOOP. (2015). *Memoria del ejercicio 2014 de INACOOP* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_4a6fffc35e394e89b49ae01d33311292.pdf.
- INACOOP. (2017). *Memoria del ejercicio 2016* Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_5bf387c92880432ca36e12a30262a8f8.pdf
- INACOOP. (2020). *Balance de la gestión 2015-2019*. Instituto Nacional del Cooperativismo, Montevideo.
- Lamenza, A. S. (2012, 3, 4 y 5 de setiembre de 2012). *Marco normativo vigente: decreto reglamentario de la Ley General de Cooperativas*. Paper presented at the 3er Encuentro Nacional de Cooperativas. Documentos y exposiciones. Impulsando la Economía Social, una agenda renovada, Montevideo.
- Martí, J. P. (2019). *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

- Martí, J. P. (2021a). El cambio de gobierno y las perspectivas de las políticas públicas para el cooperativismo. *Dinámica Cooperativa*, 128, 48-51.
- Martí, J. P. (2021b). La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay. *Revista Coordinadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (Nº 1), 92-106.
- Martí, J. P. (2022). Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martí, J. P., Soria, C., y Dabezies, M. J. (2008). Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271-307). Valencia: FUNDIBES.
- Reyes, S. (2009). Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas Nº 18.407. *Neticoop*. 1 de setiembre de 2011. Recuperado de <http://www.neticoop.org.uy/article2513.html>
- Reyes, S., y Gutiérrez, D. (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En R. E. d. C. d. M. (RECM) (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Segunda edición actualizada y ampliada ed.). Buenos Aires: Ed. INTERCOOP.
- Reyes, S., y Gutiérrez, D. (2009). "Uruguay" En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Tercera edición actualizada y ampliada ed.). Montevideo: RECM (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR).
- Reyes, S., Lamenza, A., Gutiérrez, D., y Machado, J. (2011). *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rippe, S. (1987). *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Terra, J. P. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.