

AGUSTÍN GODOY

Universidad de la República (Uruguay)

agustingodoyalbergati@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-0136-1213>

Recibido: 30/04/2024 - Aceptado: 10/06/2024

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Godoy, A. (2024). El Estado en el mercado: herramientas jurídicas para la intervención en la economía. *Revista de Derecho*, 23(45), 89-109. <https://doi.org/10.47274/DERUM/45.6>

El Estado en el mercado: herramientas jurídicas para la intervención en la economía

89

Resumen: La economía es un fenómeno del que ningún individuo logra escapar. Queramos o no, nuestra vida está en parte determinada por este fenómeno, e invade varios aspectos de nuestra cotidianeidad. Con el pasaje del tiempo, el elenco de agentes económicos fue creciendo, no solo en cantidad de número, sino de categoría, incorporándose entre ellos el Estado, una persona jurídica con una influencia muy particular. A través de este trabajo, se analizará las herramientas con las que cuenta el Estado uruguayo para intervenir en la economía, a través de los diferentes roles que desempeña y las diferentes personas jurídicas públicas existentes.

Palabras clave: Estado, economía, intervención estatal, agentes económicos, herramientas jurídicas

The State in the market: legal tools for intervention in the economy

Abstract: The economy is a phenomenon from which no one can escape. Whether we like it or not, our lives are partly determined by this phenomenon, and it invades various aspects of our daily lives. With the passage of time, the list of economic agents grew, not only in number, but also in category, incorporating among them the State, a legal entity with a very particular influence. Through this work, the tools that the Uruguayan State has to intervene in the economy will be analyzed, through the different roles it plays and the different existing public legal entities.

Keywords: State, economy, state intervention, economic agents, legal tools

90

O Estado no mercado: instrumentos jurídicos de intervenção na economia

Resumo: A economia é um fenómeno do qual nenhum indivíduo pode escapar. Quer queiramos quer não, as nossas vidas são parcialmente determinadas por este fenómeno, que invade vários aspectos da nossa vida quotidiana. Com o passar do tempo, o elenco dos agentes económicos cresceu, não só em número, mas também em categoria, incorporando entre eles o Estado, pessoa jurídica com uma influência muito particular. Através deste trabalho serão analisadas as ferramentas que o Estado uruguaio dispõe para intervir na economia, através dos diferentes papéis que desempenha e das diferentes entidades jurídicas públicas existentes.

Palavras-chave: Estado, economia, intervenção estatal, agentes económicos, instrumentos jurídicos

1. Introducción

La economía es un fenómeno del que ningún individuo logra escapar. Queramos o no, nuestra vida está en parte determinada por este fenómeno, e invade varios aspectos de nuestra cotidianeidad.

Sin embargo, no siempre ha incidido de la misma manera en nuestras vidas. Al abandonar la fase mercantilista, e ingresar al capitalismo de la mano de las concepciones fisiocráticas y clásicas, la economía y su vinculación con el individuo ha ido en aumento.

Con la caída del Antiguo Régimen y el nacimiento de una nueva clase gobernante (los burgueses), la actividad económico-comercial tuvo un rol de mayor preponderancia a nivel político que de antaño, cuando el mundo se encontraba gobernado por la aristocracia y el clero, que dominaban la escena política de los Estados medievales,

Así, el elenco de agentes económicos fue creciendo, no solo en cantidad de número, sino de categoría. Pero no solamente el individuo se ha acercado a la economía y ha jugado un rol más preponderante

Desde el surgimiento de los Estados-nación modernos a finales del siglo XVIII, los roles que esta novel institución ha desarrollado fueron cambiando paulatinamente, pasando de un inicio abstencionista, regido por la conocida ley fisiócrata del "*laissez faire, laissez passer*", al rol que gran parte de los Estados desarrolla actualmente, con un modelo de intervención, de lo moderado a lo absoluto.

Lo que sí es claro, y nos lo enseña muy bien el afamado autor español, Ariño Ortiz, es la necesidad del Estado en nuestra vida en general, y en la economía en particular:

El Estado resulta absolutamente necesario para el mantenimiento de cualquier sociedad mínimamente civilizada y, desde luego, de las sociedades avanzadas contemporáneas. El Estado que conocemos no es una casualidad histórica o un capricho organizativo; es la estructura que las sociedades, en su avance, han generado, porque la necesitaban. No podemos prescindir del Estado, como no podemos prescindir de la civilización. (Ariño Ortiz, 1999, p. 28)

En virtud de esto, es que, a través de este trabajo, nos proponemos analizar las herramientas con las que cuenta el Estado uruguayo para intervenir en la economía, a través de los diferentes roles que desempeña y las diferentes personas jurídicas públicas existentes.

2. La economía como ciencia

Comencemos este análisis con la enunciación de conceptos propios de la ciencia económica.

Desde el punto de vista del individuo, la economía se concentra en el estudio de la asignación de sus recursos escasos de forma de obtener la satisfacción máxima de sus preferencias (Bergara, M., Berretta, N., Della Mea, U., Fachola, G., Ferre, Z., González,

M.J, Patrón, R., Rossi, M., Spremolla, A., Tansini, R., Terra, I., Torello, M., Triunfo, P., Vaillant, M., Vicente, L., 2003).

Por otra parte, desde el punto de vista de la sociedad, el interés se centra en cómo obtener el máximo nivel de bienestar dados los recursos disponibles.

Así las cosas y como primera aproximación, podemos determinar el objeto de la economía como el estudio del comportamiento de los individuos y las organizaciones que estos conforman, como las empresas, las familias, el Estado, etc. La decisión fundamental a la que se enfrentan todas estas organizaciones es entre los deseos casi ilimitados de sus integrantes por bienes y servicios y los recursos limitados con que se cuenta para satisfacerlos.

Por ello, también se podría definir la economía como el estudio de la decisión de la sociedad sobre qué producir, cómo producir y para quién producir. La consecuencia obvia de la escasez es la necesidad de elección. (Bergara, M., Berretta, N., Della Mea, U., Fachola, G., Ferre, Z., González, M.J, Patrón, R., Rossi, M., Spremolla, A., Tansini, R., Terra, I., Torello, M., Triunfo, P., Vaillant, M., Vicente, L., 2003)

3. El Derecho y la economía

Como bien señala Ariño Ortiz, la relación entre Derecho y economía implica, en primer término, que cada sistema económico tiene su propio Derecho económico.

Durante los siglos XVIII y XIX aparece la idea de una ordenación natural de la economía en sí misma que dará lugar a un sistema jurídico basado en la libertad, para no perturbar el "*orden natural económico*". Esta concepción es sostenida por los fisiócratas franceses y, sobre todo, con Adam Smith y la escuela escocesa de finales del siglo XVIII, viendo al orden económico como un orden natural, con racionalidad en sí mismo, que no debe estar mediatizado por ideas morales.

Sin embargo, la historia nos ha demostrado que es un hecho también que el orden natural de la economía en búsqueda de la eficiencia económica, suele estar en conflicto con valores humanos tales como la solidaridad, la justicia distributiva, la protección de los niños, ancianos y enfermos. Y es claro que, en la solución de estos conflictos, cada gobierno y cada sociedad debe establecer unos niveles mínimos de atención al individuo que desea brindar, sea uno eficiente, acorde con el grado de desarrollo de cada país.

Apunta con acierto el citado autor español que la mayoría de las instituciones jurídico económicas o son comunes a los distintos sistemas o, cuando menos, funcionalmente similares, pero, a pesar de esta similitud de elementos, el sistema económico condiciona, tanto la estructura del conjunto institucional, como la concreta función de cada una de las instituciones.

Así las cosas, el Derecho económico se presenta como

un conjunto de normas jurídicas relacionadas entre sí, no sólo con arreglo a simple criterio de jerarquía normativa, sino también en función de la estructura del sistema económico y de la conexión y relaciones de dependencia entre los distintos sectores del sistema (Ariño Ortiz, 1999, p. 8).

Por tanto, la relación entre Economía y Derecho puede expresarse primariamente en los siguientes términos:

- a. La economía tiene sus leyes, que son bastante autónomas e inexorables, en busca de la eficiencia productiva, pero una aplicación incondicionada de las mismas, puede dejar a muchas personas por el camino.
- b. Las leyes económicas son leyes de producción y quizás consiguen maximizar esta, pero no tienden a la distribución de lo producido.

A pesar de ello, el Derecho (visto como derechos fundamentales y los principios rectores de la política social) imponen determinados parámetros en base a valores, principio de justicia y humanidad, que el orden económico no puede violentar.

De esta forma, podemos concluir que **la economía está el servicio del individuo, y el Derecho, como pauta, normas y principios en lo que cristalizan los valores humanos, debe configurar el sistema económico.**

4. La aparición de John Maynard Keynes

El siglo XX comienza con una Europa inmersa en una carrera armamentista, como consecuencia de una intensa etapa de expansionismo y colonialismo en África que desemboca en la Primera Guerra Mundial, con la muerte del archiduque Francisco Fernando, heredero al trono del Imperio Austrohúngaro.

Tras cuatro sangrientos años, el mapa político de Europa y el orden geopolítico mundial cambia sustancialmente, siendo testigos del fin de las antiguas monarquías europeas de talante totalitario y estableciendo un nuevo jugador crucial en la política internacional: Estados Unidos.

Sin embargo, la crisis económica de la posguerra y, sobre todo, la Gran Depresión de 1929, que se expandió desde Estados Unidos a todo el mundo desarrollado, entabló un gran cuestionamiento al capitalismo liberal. Las revueltas sociales, las huelgas y el desencanto por el sistema económico se generalizaron alimentando la difusión de las tesis marxistas.

El sistema capitalista, que buscaba una salida para superar la crisis, encontró su salvación en la obra del economista británico John Maynard Keynes *“La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”* de 1936, mediante la cual el autor logró no solo apuntalar el capitalismo, sino también revitalizarlo.

Keynes postuló como axioma fundamental la intervención estatal para dirigir la política económica. Así, se propone que el Estado ordene, mediante controles centrales, la demanda agregada de consumo, utilizando su sistema de impuestos o eventualmente otros medios, y ajuste los incentivos para invertir fijando la tasa de interés y actuando sobre las expectativas de inversión, a través de *“una socialización bastante completa de las inversiones [como] único medio de aproximarse a la ocupación plena”* (Keynes, 1970, p. 332).

Ello se debe a que, en la base de su teoría, se encuentra el pensamiento de que, de manera sucesiva, los mercados de trabajo, consumo, inversión y dinero funcionan con

fallos respecto a los supuestos de comportamiento neoclásicos. Es por ello que Keynes sostiene que debe construirse una teoría general nueva; un nuevo modelo, cuyos argumentos, supuestos y variables, sí recojan fidedignamente cómo funcionan esos mercados, de forma imperfecta, para poder entender la realidad económica y así lograr aminorar los problemas o atacar las situaciones de subproducción y subempleo, causadas fundamentalmente por una insuficiencia de la demanda de inversión.

De esta forma, y al decir de Keynes, el sistema capitalista es conceptualizado como inestable, ya que tiende a operar por debajo del pleno empleo, por lo que en la medida en que no se utilizan todos los recursos, se incurre en cierta ineficiencia económica.

5. El Estado como agente económico

Viendo la relevancia que el Estado ha adquirido desde el siglo XX en esta materia, comencemos por formular una conceptualización de agente económico, para después describir al Estado en ejercicio de este rol.

Como primera aproximación, podemos considerar a un agente económico como toda persona natural o jurídica que participa en la economía, desempeñando cualquier clase de actividad económica. Es entonces que podemos afirmar que los agentes económicos pueden ser entendidos como los entes que actúan y toman decisiones dentro de un mercado.

En este contexto, también podemos afirmar que el Estado califica como agente económico, esto debido a que su papel es el de administrar los recursos de su territorio y crear las estrategias adecuadas para que todos puedan explotarlo. Además, actúa como un agente recaudador de impuestos, lo que sirve para financiar las políticas públicas que debe llevar a cabo. Por ende, es uno de los agentes económicos más grandes de una nación e incluso puede ser propietario de compañías públicas y privadas. Aquí vemos lo amplió que es el concepto de agente económico.

Así las cosas, el Estado es un agente muy importante, dada su capacidad de influir en la actividad económica, por medio de la imposición de impuestos, subsidios, etc.

El sector público está formado por el conjunto de organismos que mantienen algún grado de dependencia funcional, presupuestaria o jerárquica con respecto al poder central del Estado.

En el caso uruguayo el sector público está compuesto por diferentes organismos que se pueden clasificar en Gobierno Central (Gobierno Central consolidado y Gobiernos Departamentales) y organismos públicos, los cuales a su vez podemos dividir en entes autónomos y servicios descentralizados.

6. El caso uruguayo: un poco de historia

El Intervencionismo estatal en la economía se vio tempranamente en nuestro país, prácticamente desde el comienzo de la República, invocándose para ello diversos fundamentos.

Recordemos primero el contexto en que nace Uruguay.

Un siglo XIX en el que se establecían grandes imperios europeos industrializados con una distribución del poder mundial muy diferente a la actual, mientras que, en América del Sur, se daba primordialmente el desarrollo de la actividad primaria con exportación de materias primas.

Así, comienza a finales del siglo XIX, una serie de intervenciones por parte del Estado, a efectos de ayudar a estructurar la matriz económica del país.

Durante la presidencia del Dr. Julio Herrera y Obes, **se funda en el año 1892 el Banco Hipotecario del Uruguay**, a partir de la Sección Hipotecaria del quebrado Banco Nacional de la República Oriental del Uruguay, operando con accionistas y tenedores de cédulas y de títulos hipotecarios y con un aporte estatal de cuatro millones de pesos en deuda pública, concedidos en propiedad.

Posteriormente, **en el año 1896** y bajo la presidencia de Juan Idiarte Borda, se sanciona la Ley N° 2.480 por la que **se crea el Banco de la República Oriental del Uruguay**, una institución que tenía pensado en sus orígenes ser de capital tanto estatal como privado, pero cuya integración privada nunca se concretó.

De acuerdo a los diarios de sesiones de la época, con la creación del Banco, se buscaba combatir la usura y garantizar el derecho al acceso a crédito de los habitantes de la República.

Ya en el siglo XX, bajo las presidencias de José Batlle y Ordóñez y Claudio Wiliman (1903 – 1915) se promovieron fuertes estatizaciones y nacionalizaciones.

La **nacionalización** de empresas extranjeras como la **Sociedad Ferrocarril y Tranvía del Norte**, de capitales ingleses y alemanes, impidiendo que los beneficios fueran a parar a las arcas de accionistas de países fuera del continente.

Con la Ley N° 3.935 de 27 de diciembre de **1911 es creado el Banco de Seguros del Estado**, a efectos de que se pueda acceder a primas de seguros más baratas y accesibles.

En este año, se efectiviza también la modificación de la carta orgánica del Banco República para hacerlo enteramente estatal, otorgándole el monopolio de la emisión de la moneda.

Y al año siguiente, el presidente José Batlle y Ordóñez, junto a su ministro de Hacienda, José Serrato, presentan el proyecto de nacionalización del Banco Hipotecario y el 8 de junio de ese año es estatizado.

Con posterioridad, se promovió el monopolio del Estado de los servicios públicos más importantes, como las **Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado** a través de la Ley N° 4.273 de 21 de octubre de 1912.

Como observa la bibliografía especializada, las estatizaciones fueron prudentes desde el punto de vista de global de la economía, en cuanto involucraron empresas de servicio público a las que el Estado podía asegurar su buen funcionamiento y abaratar los precios para el público que estaría obligado a utilizar esos servicios. Se visualizó como necesidad agilizar el desarrollo del país, evitando los pormenores que puede atraer un monopolio privado. Tengamos en cuenta que los cracs bancarios y el arrastre a la bancarrota de numerosos negocios particulares era una experiencia muy vívida en la plaza montevideana durante el siglo XIX (Aguerre, 2020).

La participación tan activa del Estado como prestador de servicios derivó en la inclusión del artículo 100 de la Constitución de la República de 1918 permitiendo el desarrollo de entes del dominio industrial y comercial del Estado.

Con este marco normativo, y a lo largo del siglo XX, el rol del Estado prestador tuvo un crecimiento menos acelerado pero constante, con la creación de nuevos entes, como la **Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland** con la Ley N° 8.764 de 15 de octubre de 1931, **las Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea** a través de la Ley N° 11.740 de 12 de noviembre de 1951, **la Administración de Ferrocarriles del Estado** con la Ley 11.859 del 19 de setiembre de 1952, **la Administración de las Obras Sanitarias del Estado** a través de la Ley N° 11.907 de 19 de diciembre de 1952, entre otros.

Ahora bien, con la evolución del Estado social de Derecho, también avanzó las formas con las que el Estado intervenía en la economía, pasando de un prestador, a un garante, donde lo que se busca es asegurar que las prestaciones lleguen a la población, ya sea a través de terceros con condiciones de accesibilidad y calidad mínimas, o a través del Estado mismo.

Por ello, analizaremos a continuación el elenco de mecanismos que tiene el Estado para intervenir en la economía.

7. Tipos de intervención en la economía

Según destaca la bibliografía económica especializada (Bergara, M., Berretta, N., Della Mea, U., Fachola, G., Ferre, Z., González, M.J, Patrón, R., Rossi, M., Spremolla, A., Tansini, R., Terra, I., Torello, M., Triunfo, P., Vaillant, M., Vicente, L, 2003), existen -al menos- cuatro maneras fundamentales mediante las que el Estado interviene en la economía:

- i) a través de la regulación (estableciendo normas de funcionamiento);
- ii) a través de los ingresos (recaudando dinero para desarrollar sus actividades);
- iii) a través de los gastos (realizando actividades), y;
- iv) a través de las empresas públicas (dirigiendo empresas similares a las del sector privado, muchas veces bajo el régimen de un monopolio legal).

Teniendo en cuenta estos conceptos, desarrollaremos a continuación, las distintas herramientas jurídicas con las que cuenta el Estado para intervenir en la economía.

8. Herramientas jurídicas de intervención estatal en la economía

8.1 Participación del Estado como estructurador de políticas sectoriales y fomento de actividades

8.1.1 Políticas sectoriales

Con la sanción de la Constitución de 1967, se regresa a la figura presidencialista, luego de más de diez años de colegiado.

Pero este regreso a la figura presidencialista se concreta con mayor ímpetu y fuerza, asignándole al nuevo Poder Ejecutivo, mayores poderes y un rol más protagónico en la conducción y fijación de las políticas sectoriales del país.

En efecto, Cajarville realiza un análisis histórico en el que destaca este rol del Poder Ejecutivo:

La Constitución de 1967 concibió y diseñó un Poder Ejecutivo conductor y orientador político (...) El fortalecimiento del ejecutivo en ese ámbito es un fenómeno universalmente constatado. En el Estado contemporáneo, conformador del orden económico y social, los órganos parlamentarios carecen de la homogeneidad, ductilidad y en buena medida de la aptitud técnica necesarias para conducir una política económica; el producto típico de su actividad -la ley- no tiene la flexibilidad imprescindible para adecuarse a la cambiante realidad de la vida económica y financiera (...) Sobre tales supuestos constitucionales, varias leyes [hoy “decretos-leyes”] dictadas a partir de 1974 atribuyen al Poder Ejecutivo la potestad de “fijar”, “formular” o establecer la política a aplicar en diversos sectores de la actividad nacional y “controlar” su ejecución (...) las leyes le confieren esa potestad de orientación, impulso y coordinación Que ejercerá, por supuesto, con sujeción al ordenamiento jurídico vigente y al condicionamiento técnico y económico de cada sector...(Cajarville, 2012, p. 56)

Así, dicha Constitución trajo varias modificaciones, como la intensificación de las potestades de colegislador del Poder Ejecutivo, otorgándole iniciativas privativas en materia económica-financiera, tales como proponer el monto de la Deuda Pública Nacional, la propuesta de creación y supresión de empleos y servicios públicos, la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, propuesta de exoneraciones tributarias o fijación de salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada, iniciativa presupuestal y fijación de planes y programas.

A efectos de que el lector no tenga que remitirse al texto constitucional para continuar el análisis, transcribimos a continuación los artículos más relevantes:

Artículo 85, numeral 6:

Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

Artículo 86:

La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo.

Artículo 133:

Todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 6° del artículo 85 y artículo 86.

Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni, tampoco, disminuir los precios máximos propuestos.

Artículo 168 numeral 7:

Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración.

La declaración de urgencia deberá ser hecha simultáneamente con la remisión de cada proyecto, en cuyo caso deberán ser considerados por el Poder Legislativo dentro de los plazos que a continuación se expresan, y se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo. Su trámite se ajustará a las siguientes reglas...

Artículo 214

El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato...

Artículo 231

La ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara podrá disponer expropiaciones correspondientes a planes y programas de desarrollo económico, propuestas por el Poder Ejecutivo, mediante una justa indemnización y conforme a las normas del artículo 32.

Además de los poderes referidos, **la Constitución también otorgó al Poder Ejecutivo poderes de control y coordinación** de Entes Autónomos y Servicios descentralizados mucho más fuertes que los de antaño, al permitir que se pueda, ante la inconveniencia o ilegalidad de la gestión o de los actos del directorios o directores generales, formular las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados:

Artículo 197

Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados.

En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá. Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 198.

Artículo 198

Lo dispuesto en el artículo precedente es sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan.

Si la Cámara de Senadores, no se expidiera en el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución.

Cuando lo estime necesario, el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, podrá reemplazar a los miembros de Directorios o Directores Generales cuya venia de destitución se solicita, con miembros de Directorios o Directores Generales de otros Entes, con carácter interino y hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado.

Las destituciones y remociones previstas en este artículo y en el anterior, no darán derecho a recurso alguno ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Por otra parte, también consolida al Poder Ejecutivo como conductor de las políticas sectoriales, la institucionalización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, órgano asesor especializado cuyo antecedente es la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), organismo público interministerial que funcionó entre 1960 y 1967:

Artículo 230

...La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:

- A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.
- B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los

Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine...

8.1.2 Actividades de Fomento

En ejecución de determinadas políticas sectoriales, y como conductor de la política económica nacional, el Estado, a través Poder Ejecutivo, pone en práctica determinadas medidas de fomento o desestimulo de la actividad económica, bajo la existencia de determinados parámetros.

Por ejemplo, la **aplicación de subsidios** a determinadas ramas de actividad, lo que facilita el acceso de los usuarios a determinados tipos de servicios. De esta forma, se garantiza el acceso y se cubren los menores ingresos obtenidos por el operador en la prestación del servicio.

Si bien esta alternativa es más transparente que los subsidios cruzados, dependerá de la habilidad del Estado para ponerla en práctica y de la disponibilidad de los recursos necesarios. El subsidio puede provenir:

- a) del Tesoro Nacional (tributos y otras rentas),
- b) de las empresas que operan en el mercado o
- c) por los propios usuarios;

Esto puede concretarse a través de determinadas tarifas establecidas en función a niveles de consumo o mediante la implementación de tarifas uniformes que promedien los costos totales del servicio.

Otra alternativa de fomento es la de establecer **fondos de afectación especial**, tales como los Fondos de Servicio Universal. Esta alternativa permite financiar a través de un aporte periódico, a un fondo que apoye determinados tipos de actividades, tales como fondos de investigación del hidrógeno verde, o de fomento de la actividad audiovisual.

El establecimiento de fondos de estas características busca cumplir con determinados objetivos específicos tales como:

1. Subsidiar costos de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de determinada actividad.
2. Incentivar determinadas áreas de desarrollo estratégicas para el país.

Otro mecanismo es el que se obtiene mediante **la promoción de inversiones**.

A través de la N° 16.906 de 7 de enero de 1998, se creó un sistema a través del cual se otorgan determinados beneficios tributarios a los proyectos que se presenten y cumplan con metas y objetivos relacionados con varios indicadores entre los que se encuentran los de generación de empleo, aumento de exportaciones, descentralización, tecnologías limpias, indicador sectorial e investigación, desarrollo e innovación.

De esta forma, el Estado deja de percibir ingresos, aplicándolos a desarrollo de proyectos que por sus características merecen ser promovidos.

Finalmente, y en la misma línea de lo que venimos desarrollando, y que se conecta tangencialmente con lo que se desarrollará en la siguiente sección, los instrumentos tributarios además de incentivar la actividad, pueden desincentivarla.

En efecto, el desarrollo de determinadas actividades o de ciertos bienes pueden no ser considerados óptimos para el desarrollo de la sociedad. Por ello, en vez de llegar al extremo de prohibir, el Estado interviene en el mercado gravando, a efectos que la sociedad deje de consumir. Este puede ser el caso del alto porcentaje de del Impuesto Específico Interno (IMESI) que grava al cigarrillo, siendo una política de Estado el desestimulo de su consumo.

8.2. Participación del Estado como limitador de derechos individuales

En virtud del orden económico, el Estado debe hacer primar los aspectos de interés general por sobre los de los particulares, y ello conlleva muchas veces, la limitación de derechos individuales.

Como régimen general, el artículo 7 de la Constitución de la República admite la limitación de derechos individuales siempre que se reúnan dos condiciones fundamentales: que sea por ley -en sentido orgánico formal- y por razones de interés general.

Valiéndose de la ley, el Estado puede restringir la concurrencia o los márgenes de ganancia, en pos del interés general.

Veamos en detalle estos instrumentos.

8.2.1 Fijación de precios máximos de venta

Ya desde 1968, con la sanción de la **Ley N° 13.720**, se crea Comisión de Productividad, Precios e Ingresos para la actividad privada con la finalidad de *“articular medidas encaminadas a contrarrestar los actuales factores inflacionarios, promover niveles óptimos en la producción nacional y lograr una equitativa distribución del ingreso”*.

Con posterioridad, con el **Decreto-Ley N° 14.791** de 8 de junio de 1978 se transforma dicha Comisión en la Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos (DINACOPRIN) y se le asigna al Poder Ejecutivo fuertes competencias restrictivas, a saber:

- a) Establecer la nómina de los bienes y de los servicios de la actividad privada cuyos precios serán regulados administrativamente;
- b) Regular los precios de los bienes y de los servicios a que se refiere el apartado anterior;
- c) Vigilar el funcionamiento del mecanismo del mercado respecto de los bienes y de los servicios cuyos precios se regulan por la oferta y la demanda, investigando los elementos que limiten la libre concurrencia;
- d) Adoptar las pertinentes medidas correctivas tendientes a evitar la acción de los elementos limitantes aludidos en el literal c);

- e) Dictar normas referentes a ingresos y, en particular, formular las categorías laborales y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

La norma exceptúa de los literales a) y b) del artículo anterior las siguientes actividades:

- a) Las operaciones sobre inmuebles;
- b) Las exportaciones;
- c) Las transacciones sobre valores cotizados en la Bolsa;
- d) Las ventas en remates o subastas respecto de bienes cuya venta o cotización fuese habitual por ese sistema;
- e) Las ofertas en caso de llamados de precios o procedimientos de licitación pública tendientes a la compra de bienes o a la contratación de servicios.

A su vez, también fuera del marco de la presente ley, la regulación de los precios de los productos del agro y de la pesca en su comercialización en estado natural, la que podrá realizarse por las autoridades u organismos públicos competentes.

8.2.2 Servicios públicos y monopolios

Si bien desde la perspectiva económica, un servicio público exclusivo y un monopolio implican lo mismo, es decir, la existencia de un único productor de un bien o un servicio que no tiene sustitutos, jurídicamente son diferentes.

La diferencia principal radica en la titularidad de ese servicio.

El maestro del Derecho Administrativo uruguayo, Enrique Sayagués Laso define al servicio público como las “actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público” (Sayagués Laso, 2022, p. 70)

En particular, el **servicio público exclusivo** se configura cuando este servicio debe necesariamente ser prestado por el Estado y no por un tercero concesionario.

Este sería el caso del servicio público de suministro de agua potable, previsto de esta forma en el artículo 47 de la Constitución de la República.

Por el contrario, el monopolio se da cuando una actividad librada al ámbito privado es desempeñada únicamente por una persona, de acuerdo al mandato legal.

La Constitución prevé que el **monopolio** -como restricción a derechos individuales- requiere ley en sentido orgánico formal. Así lo establece el artículo 85 numeral 17: “Conceder monopolios, requiriéndose para ello dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Para instituirlos en favor del Estado o de los Gobiernos Departamentales, se requerirá la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”.

Si bien son cada vez menos los monopolios que existen, podemos nombrar el de importación y refinamiento de crudo (Ley N° 8.764) o el de seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N° 16.074).

Por otra parte, la Constitución también prevé en el artículo 85 numeral 21 que se requiere ley para conceder **privilegios industriales** conforme a las leyes.

8.3 Participación del Estado como prestador

Hemos analizado ya parte de este rol, al analizar la evolución histórica del Estado Uruguayo.

A través de esta herramienta, se procura que el Estado se encargue de la prestación de los servicios de interés social y que el resto de los operadores solamente presten los servicios a quienes puedan pagarlos. En la prestación de estos servicios no prima la obtención del lucro, sino la accesibilidad a los servicios prestados.

El artículo 185 de la Constitución establece que la actividad del dominio industrial y comercial del Estado deben realizarse a través de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, dependiendo del grado de descentralización que fije la Constitución y las leyes.

Así, el Estado ha desarrollado y desarrolla mucha actividad comercial e industrial, ya sea en régimen de exclusividad (como vimos en el apartado anterior) o en competencia.

Así, hay actividad prestacional estatal en el área financiero bancaria (BROU), en servicios básicos como suministro de energía eléctrica (UTE), agua potable (OSE), telecomunicaciones (ANTEL), entre otros.

8.4 Participación del Estado como regulador

El fenómeno del Estado como regulador hace cuña en la noción del Estado garante, en el cual lo importante ya no es brindar una prestación, sino garantizar que la población reciba el servicio o el bien de la mejor manera posible. Este control se realiza con independencia técnica, a través de reguladores, tales como la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) o la Unidad Reguladora de Servicios en Comunicaciones (URSEC).

Así, la existencia de regulaciones presupone entonces un alejamiento de la situación que surgiría del libre funcionamiento de los mercados. La justificación económica de las mismas se basa en, por un lado, mejorar la eficiencia de la economía (por ejemplo, en lo que hace a problemas de información imperfecta, externalidades, etc.), y, por otro lado, lograr mejoras en términos de equidad, hecho que no se asegura con el libre funcionamiento de los mercados.

Las diferentes regulaciones pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

- i) **Controles de entrada y salida de los mercados.** En general, se acepta que cuando el Estado determina quién está autorizado a ofrecer un producto está en mejores condiciones de controlar precios y calidades, y de proteger el medio ambiente limitando aquellas actividades que lo afectan desfavorablemente en un grado importante. De manera que existen una serie de mercados donde la entrada presupone un permiso, una licencia o autorización del gobierno, por ejemplo, en la actividad minera.
- ii) **Controles relacionados a los procesos de producción.** En esta categoría se incluyen aquellas regulaciones que o bien reglamentan los insumos utilizados en el proceso de producción, o las características del proceso de producción. En el primer caso se incluye, por ejemplo, toda la normativa referida a las propiedades de los alimentos,

así como a los procesos de envasado y conservación. En la segunda categoría se podrían incluir, por ejemplo, normas tendientes a controlar el consumo de agua potable en una industria, o la emisión de sustancias tóxicas al medio ambiente.

- iii) **Controles sobre la información.** Esta forma de regulación tiene por objetivo que la información acerca de los atributos de un producto, un proceso, o situación (por ejemplo, condiciones de trabajos riesgosas) sean claramente especificadas. Son ejemplos de este tipo de regulaciones, la obligación de incluir en la propaganda de algunos productos, que los mismos son nocivos para la salud, la fecha de vencimiento de algunos productos en los envases, etc.
- iv) **Derechos de mercado.** El Estado puede vender derechos o permisos de algunos bienes o servicios de forma de limitar su uso. Un ejemplo típico lo constituyen los derechos de polución. Una vez que el Estado vende estos derechos los mismos pueden ser negociados en el mercado libremente, siendo entonces éste, en última instancia, quien determina su valor. Este tipo de regulación de la actividad económica no se ha desarrollado en Uruguay.
- v) **Imposición de mayores cargas a los concesionarios.** Bajo este modelo, se impone a los prestadores determinadas obligaciones vinculadas a la prestación del servicio en áreas rurales o periféricas, fijación de determinadas metas. Sin embargo, estas obligaciones pueden generar ciertos derechos exclusivos, estableciéndose una concurrencia limitada o manteniéndose las restricciones a la competencia para la prestación de los servicios esenciales

8.5 Participación del Estado como comprador de bienes y servicios

Para el cumplimiento de sus cometidos, el Estado necesita adquirir bienes y servicios. Esto lo convierte como uno de los principales compradores de insumos en el mercado uruguayo y que muchos proveedores buscan tener como cliente.

Sin embargo, la normativa nacional ha determinado que incluso en ese factor, donde se obtienen esos insumos para el cumplimiento de cometidos, el Estado influye en el mercado, favoreciendo a determinados proveedores o a determinado tipo de productos.

Así, el artículo 58 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) dispone **la aplicación de un margen de preferencia** “en el precio de los bienes, servicios y obras públicas que califiquen como nacionales” siempre que exista paridad de calidad o de aptitud con los bienes, servicios y obras públicas que no califiquen como nacionales.

El margen de preferencia deberá hacerse constar en el pliego de bases y condiciones generales y no aplicará para las compras que hagan los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado que estén en competencia.

El mismo artículo detalla que el margen de preferencia para bienes, servicios y obra pública será del 8%.

En el caso de bienes, el margen se aplicará sobre el precio del bien nacional puesto en almacenes del comprador.

Para el caso de servicios, se aplicará sobre el precio del servicio y cuando el servicio incluya el suministro de bienes, el monto sobre el que se aplicará el margen de preferencia no considerará el precio de aquellos bienes que no califiquen como nacionales,

Finalmente, y para el caso de obras públicas, se aplicará sobre la mano de obra nacional y los materiales nacionales.

Por otra parte, el mismo artículo prevé otros márgenes de preferencia.

Así, las empresas que en sus planillas de trabajo incorporen personas afrodescendientes¹, personas con discapacidad² y personas trans³ podrá otorgárseles un margen de preferencia del 4% tanto en bienes como servicios, pudiéndose incorporar al Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios No Personales dicho margen.

Otro de los mecanismos que prevé la normativa es el de la Contratación Pública para el Desarrollo.

A través de la Ley N° 18.362, se establece el actual **Programa de Contratación Pública para el Desarrollo**, en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.

El artículo 59 del TOCAF establece que, en cada ejercicio, el 10% del monto total de las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas, realizadas serán según los términos establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, no pudiendo superar el 20% del total de adquisiciones y contrataciones realizadas por el mismo organismo en cada ejercicio.

El artículo también establece que, de recurrirse al **mecanismo de reservas de mercado** a productores o proveedores nacionales, las contrataciones y adquisiciones realizadas bajo este mecanismo no podrán superar el 10% del total de contrataciones y adquisiciones realizadas por un mismo organismo en cada ejercicio.

Adicionalmente, **el artículo 60 del TOCAF establece determinados subprogramas** dentro del de Contratación Pública para el Desarrollo. Entre ellos se encuentra:

- A. El subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas⁴, que estará bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas.
- B. El subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, que estará bajo la coordinación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca⁵

1 De acuerdo a lo consignado en la Ley N° 19.122, de 21 de agosto de 2013 y su reglamentación.

2 Según lo dispuesto por la Ley N° 18.651 de 19 de febrero de 2010 y la Ley N° 19.691 de 29 de octubre de 2018.

3 Conforme a lo establecido en la Ley N° 19.684 de 26 de octubre de 2018 y su reglamentación.

4 Reglamentado por Decreto N° 371/010 de 14 de diciembre de 2010

5 El desarrollo de la producción agropecuaria fue regulado por la Ley N° 19.292 de 16 de diciembre de 2014, con las modificaciones de los artículos 1 y 2 de la Ley N° 19.685 de 26 de octubre de 2018 y artículos 212 al 214 de la Ley N° 20.075 de 20 de octubre 2022) y reglamentado por Decreto N° 86/015 de 27 de febrero de 2015.

C. Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación, que estará bajo la coordinación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación⁶.

El mismo artículo facultó al Poder Ejecutivo a crear y reglamentar nuevos subprogramas, definiendo su participación en el monto total previsto para el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.

Así, se crearon diversos subprogramas.

Por Decreto N° 194/014 de 11 de julio de 2014 creó el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de la Industria Farmacéutica.

Con posterioridad se creó el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de la Industria Textil y de la Vestimenta por Decreto N° 15/020 de 13 enero de 2020.

Finalmente, en el año 2021 se creó el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de la Industria del Calzado por Decreto N° 296/021 de 9 de setiembre de 2021.

En definitiva, el Estado participa de la economía como comprador, favoreciendo sectores y actores económicos cuyo apoyo se considera de interés general, a través de la aplicación de márgenes de preferencia, reservas de mercado y protección y fomento de áreas de desarrollo, además del establecimiento de una política de compra.

8.6 Participación del Estado a través de la obra pública

Finalmente, el Estado interviene en la economía a través de la determinación o priorización de obras que se ejecutarán por razones de interés público.

Ahora bien, ¿qué es la obra pública?

En su conocida obra de *“Contratación de Obra Pública”*, Vazquez realiza un recorrido sobre la conceptualización de la obra pública en la doctrina, tanto comparada como nacional.

A los efectos de este trabajo, nos focalizaremos en la doctrina nacional.

En primer lugar, citando a Varela, el autor concluye que son obra pública las

obras o trabajos públicos las construcciones destinadas a los diferentes servicios que la Administración tiene a su cargo, y las de uso y aprovechamiento general que se ejecutan por la iniciativa o con la autorización y bajo la especial vigilancia de la autoridad pública (Vázquez, 2011, p. 38)

En segundo lugar, Sayagués Laso define a la obra pública como “todo trabajo o labor de construcción, modificación, reparación o mantenimiento de un bien inmueble, realizada por una entidad estatal o por su cuenta, en el cumplimiento de sus fines propios” (Vázquez, 2011, p. 38).

Finalmente, Vazquez define a la obra pública como

6 El Decreto N° 191/019 de 28 de junio 2019 reglamentó el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación.

todo trabajo de construcción, modificación, reparación, conservación, mantenimiento o destrucción de un bien, y las operaciones que le accedan, realizados por una entidad estatal o por su cuenta, o por una entidad pública no estatal o un particular, con un fin de utilidad general, independientemente del carácter privado o público de los recursos con que se financie (Vázquez, 2011, p. 38).

Por otra parte, y desde el punto de vista normativo, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública aprobado por Decreto N° 257/015 de 23 de setiembre de 2015 define a la Obra Pública como

todo trabajo de construcción, modificación, reparación, conservación, mantenimiento o demolición de un bien inmueble, sea que integre el dominio público o privado del Estado, realizado por una entidad estatal o por su cuenta, en cumplimiento de sus fines propios o por un particular atendiendo a los mismos fines, independientemente del carácter privado o público de los recursos con que se financia.

Observemos que la normativa recoge los fundamentos conceptuales doctrinarios que se han señalado con anterioridad.

Así, el Estado fija las prioridades, y focaliza los esfuerzos económicos en obras que, por sus características, son importantes para el interés general, además de generar impactos directos en el empleo, y los indirectos o de derrame, a través de empresas constructoras.

9. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, hemos podido analizar la vinculación entre el Derecho y la Economía, el rol que cumple el Estado en esa dualidad, además de observar cómo éste participa e interviene en la actividad económica.

A su vez, también analizamos como la economía está el servicio del ser humano, y el Derecho, como pauta, normas y principios en lo que cristalizan los valores humanos, está mandatado a configurar el sistema económico.

Con posterioridad y desde la perspectiva histórica, observamos la evolución del rol del Estado, quien fue participando cada vez más activamente en la economía. Este rol activo se dio con mayor avidez desde la crisis económica de la posguerra y, sobre todo, la Gran Depresión de 1929, en el momento donde el sistema capitalista buscaba una salida para superar la crisis. Fue el economista británico John Maynard Keynes quien logró no solo apuntalar el capitalismo, sino también revitalizarlo.

Así, el Intervencionismo estatal en la economía tuvo un gran auge, Sin embargo, para el caso de nuestro país, dicho intervencionismo se vio tempranamente, prácticamente desde el comienzo de la República, invocándose para ello diversos fundamentos.

Definimos, a su vez, al agente económico, como toda persona natural o jurídica que participa en la economía, desempeñando cualquier clase de actividad económica. Es entonces que podemos afirmar que los agentes económicos pueden ser entendidos como los entes que actúan y toman decisiones dentro de un mercado y en este contexto,

también afirmamos que el Estado califica como agente económico, esto debido a que su papel es el de administrar los recursos de su territorio y crear las estrategias adecuadas para que todos puedan explotarlo.

En este punto, y habiendo considerado ya al Estado como un agente económico, vimos que, desde la doctrina económica, la intervención estatal se resume en cuatro formas:

- i) a través de la regulación (o sea estableciendo normas de funcionamiento);
- ii) a través de los ingresos (recaudando dinero para desarrollar sus actividades);
- iii) a través de los gastos (realizando actividades), y;
- iv) a través de las empresas públicas (dirigiendo empresas similares a las del sector privado, muchas veces bajo el régimen de un monopolio legal).

Con este marco teórico, analizamos las herramientas jurídicas de intervención estatal en la economía.

De esta forma, vimos la participación del Estado **como estructurador de políticas sectoriales y fomento de actividades**, promoviendo actividades a través de subsidios o promoción de inversiones, **como limitador de derechos individuales**, al fijar el máximo de precios, o excluir alguna actividad de la competencia, ya sea como monopolio o como servicio público, **como prestador**, a través de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial, **como regulador**, mediante los organismos reguladores, fijando aspectos técnicos, **como comprador de bienes y servicios**, fijando reservas de mercado y márgenes de preferencia, para el fomento de actividades consideradas de interés público y a través de **la obra pública**, mediante obras que por sus características, implican obras o trabajos con un fin de utilidad general, independientemente del carácter privado o público de los recursos con que se financie.

En definitiva, y lo que sin dudas ha quedado claro luego del desarrollo de este trabajo, es que, como lo dijo el español Ariño Ortiz, “*El Estado resulta absolutamente necesario para el mantenimiento de cualquier sociedad mínimamente civilizada*”.

Referencias bibliográficas

- Bugallo, B. (2006). *La propiedad intelectual*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Aguerre, M.L. (2020). José Batlle y Ordóñez y la economía política de su tiempo. *Revista de la Facultad De Derecho*, N° 48 (abril). <https://doi.org/10.22187/rfd2020n48a15>
- Ariño Ortiz, G. (1999) *Principios de Derecho Público Económico*. Modelo de Estado, Gestión Pública y Regulación Económica, Granada: Comares Editorial.
- Bergara, M., Berretta, N., Della Mea, U., Fachola, G., Ferre, Z., González, M.J, Patrón, R., Rossi, M., Spremolla, A., Tansini, R., Terra, I., Torello, M., Triunfo, P., Vaillant, M., Vicente, L. (2003) *Economía para no economistas*. Montevideo: UdelaR.
- Cajarville, J. P. (2012). *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Keynes, J. M. (1970). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mendoza, J. L. ¿Cuál es el rol del Estado?, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Disponible en: https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol_estado.pdf
- Ross, J. (2012). La Teoría General de Keynes y la macroeconomía moderna. *Investigación Económica LXXI*, N° 279 (2012):19-37. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60123307002>
- Sayagués Laso, E. (2022). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Vázquez, C. (2011). *Contratación de Obra Pública*, Montevideo: AMF.

Contribución de los autores (Taxonomía CRediT): el único autor fue responsable de la:

1. Conceptualización, 2. Curación de datos, 3. Análisis formal, 4. Adquisición de fondos, 5. Investigación, 6. Metodología, 7. Administración de proyecto, 8. Recursos, 9. Software, 10. Supervisión, 11. Validación, 12. Visualización, 13. Redacción - borrador original, 14. Redacción - revisión y edición.

Disponibilidad de datos: El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentra disponible.

Editor responsable Miguel Casanova: mjcasanova@um.edu.uy