

## LA REFORMA DEL ESTADO

Luis Enrique CHASE PLATE

SUMARIO: I. *¿Qué es la Reforma del Estado?*. II. *Estado de derecho y principio de legalidad*. III. *El Estado al servicio del hombre*. IV. *Reforma de la administración*. V. *El servicio público*. VI. *Cambio de modelo de Estado*.

### I. ¿QUÉ ES LA REFORMA DEL ESTADO?

Hace ya más de una década que en forma insistente se habla de la Reforma del Estado en América Latina. Al parecer, nace la idea de la reforma como una reacción frente al Estado omnipotente, intervencionista, al denominado “Estado del Bienestar”. Hasta se llega al extremo de sostener que el Estado debe renunciar a preocuparse por la felicidad y el bienestar de los ciudadanos. Se debate el tema como si fuera algo nuevo en el mundo, como un descubrimiento científico; los ilusos repiten sin cesar: “hay que reformar el Estado”. Pero no conocen la naturaleza de lo que significa una reforma y olvidan la consideración pensante de la historia, como enseñaba Hegel. “El mundo se ve —decía—,<sup>1</sup> según como se le considere. Si nos acercamos al mundo sólo con nuestra subjetividad, lo encontraremos tal como nosotros mismos estamos constituidos; sabremos y veremos cómo ha tenido que hacerse todo y cómo hubiera podido ser. Pero el gran contenido de la historia universal es racional y tiene que ser racional”.

La historia de la humanidad es la de las grandes reformas. Reformas en la estructura del Estado, y lo que es más importante los cambios de orden político, económico y social que se han sucedido en las diferentes épocas históricas. Roma es un ejemplo de constantes reformas, en las tres grandes etapas: la Monarquía, la República y el Imperio. Recordemos de

1 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia*, Madrid, Revista de Occidente, 1953, t. I, p. 23.

paso, las reformas de Servio Tulio, a mediados del siglo VI a.J.C. con profundos cambios en la primitiva Constitución de Roma; el movimiento reformista y Tiberio Graco, el tribuno del pueblo; las ideas reformistas de Escipión Emiliano y las reformas políticas y financieras de Julio César, dueño del mundo del Rin al África y desde el Éufrates a Gibraltar.

La concepción del Estado ha venido evolucionando los periodos de la historia; durante la antigüedad, en la Grecia clásica o en Roma, en el derecho romano, el vocablo latino “status” tenía una significación diferente. Definía la situación jurídica de una persona, no la forma política o la sociedad política, surgida a partir del Renacimiento. La *polis*, *civitas*, *res publica*, tenía una configuración especial, de orden personal. De la misma manera, *regnum imperium* denotaba la preponderancia del elemento poder; como asimismo, *land*, *terra*, *terrae* implica el factor territorio. El vocablo *status*, que en castellano denominamos Estado, *État* en Francia, *Staat* en Alemania, *Stato* en Italia, y *State* en Inglaterra, no tiene igual acepción en la etapa contemporánea que en la Edad Media, o en la Edad Moderna.

En este trabajo, por su mínima extensión, no podemos realizar un estudio de la “teoría del Estado” ni de las “doctrinas del Estado”. En la formación del constitucionalismo tienen gran influencia el pensamiento de Montesquieu, Mirabeau, Sieyès, Constant. Tampoco debemos olvidar las luces del derecho natural clásico, con Grocio, Hobbes, Locke, Spinoza, Pufendorf, Thomasio, Wolf, Rousseau y Kant. Estos hombres aportan al derecho constitucional una nueva idea de Estado como forma de organización típica de la comunidad política. Hay diferencias de contenido, de misión y de fines. La civilización cristiana, Cristo y su doctrina han traído una renovación profunda en la historia. El Renacimiento impuso un nuevo espíritu en la concepción del mundo y de la vida. La Reforma que domina todo el siglo XVI y “perturba políticamente el orden religioso” deja profundas consecuencias en el orden social y político. Cualesquiera de las dos Reformas: la protestante o la católica, han causado un impacto formidable en la humanidad.

La Carta Magna que el rey Juan sin Tierra se vio obligado a otorgar en el año 1215; la gloriosa Revolución inglesa de 1688; la Revolución norteamericana de 1776 y la Revolución francesa de 1789, constituyen las bases de la reforma para el advenimiento del constitucionalismo. Con el constitucionalismo se ensambla la democracia. Constitución y democracia, son las dos caras de la organización política de los pueblos de Occidente.

Lutero, reformador religioso; Descartes, reformador de la filosofía y Rousseau reformador de la moralidad, son grandes innovadores y sus ideas han tenido una enorme influencia en el mundo moderno. Si pudiéramos ver en el túnel del tiempo, y oír las deliberaciones de la Asamblea Nacional, la legislativa o la Convención de la Revolución francesa, nos sorprendería la musa vociferante que protestaba contra los usos y abusos del sistema imperante, pidiendo la reforma profunda y el cambio de las instituciones. No pretendían una reforma de papel o un barniz de cambio para satisfacer a los centros de poder económico, sino auténticas reivindicaciones, argumentadas en el derecho natural, contra los usos y abusos del poder y de la sociedad reinante. Dos o tres siglos, anteriores al año 1789, habían gestado la revolución. La revolución, que fue una gran reforma del Estado, estaba en las cabezas, en las conciencias de los hombres, que durante todos los siglos XVI al XVIII se habían empapado de las ideas de la filosofía de la Ilustración.

Verdaderas reformas del Estado fueron las propuestas del abate Sieyès, teorizante de la administración y la democracia; del marqués de Mirabeau, que electrizó a la Asamblea revolucionaria, con la más clara política de su tiempo, sustentando la monarquía constitucional para Francia, y Maximiliano Robespierre defensor de la democracia y la Constitución. Camilo Benso, conde de Cavour, José Garibaldi y Alcide de Gasperi son patriotas que han dejado profundas huellas en Italia.

Reforma, en la acepción del Diccionario de la Real Academia Española, significa la acción y efecto de reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa. Y reformar es volver a formar, rehacer o modificar algo, por lo general, con la intención de mejorarlo. Por esta razón, es por lo que en primer lugar, se debe tener una idea muy clara de lo que se quiere mejorar o cambiar. Incide en este propósito, indudablemente, la adhesión ideológica del que propone el cambio o la innovación. En la discusión que suscita la reforma —que a veces la pasión enardece—, inciden de modo esencial las diversas escuelas económicas, desde el punto de vista de las soluciones. Así como las ideas filosóficas predominantes sobre el rol y el fin del Estado, hay quienes enfocan la cuestión, adheridos a la escuela liberal o neoliberal; otros, a la socialista y numerosos con una tendencia hacia un cristianismo social o al marxismo. No pretendemos hacer una exposición doctrinaria, sino apenas un esbozo del problema, con el objeto de despertar el ánimo para la discusión y el debate del tema.

## II. ESTADO DE DERECHO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En plena Convención Nacional Constituyente (1991-1992), en mi país, aporté un estudio, publicado bajo el rótulo de “LA CONSTITUCIÓN. La Función Administrativa. La Administración”. Su intención fue que no cayeran en el olvido algunos principios fundamentales para la organización de un Estado constitucional democrático. Al referirme al Estado de derecho y al principio de legalidad, expresé, entre otras cosas, que la teoría del sistema absolutista parte del principio de que la fuente del derecho se encontraba en la persona del rey o soberano. El origen divino del poder, vigente aún en el país del sol naciente, hasta la Segunda Guerra Mundial, fue la “sinrazón” que explicaba el sentido de la omnipotencia gubernamental. Sir Robert Filmer expone la patriarcal teoría de la monarquía de derecho divino o el poder natural de los reyes, en su *Patriarca*. Los gobernantes debían ser considerados como directos sucesores de Adán. *La doctrina del Estado* de Hobbes, nos presenta a un ente absoluto —lo mismo que antes el del individuo—, que no tiene restricción; “el poder no tiene más límite que la potencia”. El *Leviathan* representa una concepción pesimista; los dos grandes extremos, el despotismo o la anarquía. Locke,<sup>2</sup> con las ideas de libertad y parlamentarismo, rebatió la teoría de Hobbes y de Filmer. Pero el *homo homini lupus*, el hombre es un lobo para el hombre, tuvo amplias repercusiones durante varios siglos. Es la concepción del hombre, que se despoja de todos sus poderes para transferir al Estado, al que vuelve poderoso “un monstruo que devora a los individuos y ante el cual no hay ninguna otra instancia. El Estado superior a todo, como un Dios mortal”.

La filosofía de la Ilustración intentará demoler la teoría del *Leviathan*, con Voltaire, Montesquieu, Rousseau, Turgot, Holbach, Condorcet y los editores de la Enciclopedia, Diderot y D’Alembert. Nace el constitucionalismo, como el fermento y la expresión de las ideas políticas predominantes, de los padres de la Revolución americana y de la Revolución francesa. *El Federalista* esparció las ideas republicanas y el principio de la soberanía popular. La Declaración de Derechos de Virginia de 1776, más antigua que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, enunció en su artículo II que “todo poder corresponde al pueblo, del cual, por tanto, se deriva. Los magistrados son los comisarios y servidores del pueblo, responsables ante él en todo tiempo”. Madison decía en *El Federalista*

2 Locke, John, *The second treatise of goverment*, 1959, s.e. y s.f.

que “los fundadores de nuestras Repúblicas... en ningún momento parecen haber dejado de tener en cuenta la exagerada y avasalladora prerrogativa de un magistrado hereditario, apoyado y fortalecido por una rama de la autoridad legislativa. No parecen haber reflexionado nunca sobre el peligro de las usurpaciones legislativas, que al reunir todo el poder en las mismas manos, deben conducir a la misma tiranía con que amenazan las usurpaciones ejecutivas”.

Partimos de la idea de que toda organización política se apoya ineludiblemente, en una concepción del derecho, y de que TODO PODER ES UN PODER JURÍDICO. La Revolución francesa rechazó las técnicas del gobierno absolutista y consagró el principio de que “la fuente de todo derecho no tiene un origen supuestamente trascendental a la comunidad, sino en ésta misma, en su voluntad general”. Sólo hay una forma legítima de “voluntad general”, que es la ley. Ella es producto de la comunidad, y el ciudadano sólo debe obediencia a la ley y a nada más. La propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano consagró, en el artículo 5o., que “no puede impedirse hacer lo que la ley no prohíbe ni obligarse a nadie a ejecutar lo que la ley no manda”. Lo que más tarde ratifica la primera Constitución francesa de 1791, que dice: “No hay en Francia autoridad superior a la de la ley. El rey no reina más que por ella y sólo en nombre de la Ley puede exigir obediencia”.

El principio de la legalidad de la administración, sustenta que toda acción singular del poder debe estar justificada en una ley previa. Ninguna actividad del poder o de la administración puede realizarse sino bajo un mandato expreso de la ley. No rige en el derecho público el principio de licitud, de la autonomía de la voluntad, de que puede hacerse todo lo que no está prohibido. Es un principio del derecho privado.

El principio técnico de la división de los poderes, sostiene el eminente García de Enterría,<sup>3</sup> se concreta cuando: 1) el Ejecutivo cumple la misión de ejecutar la Ley, particularizando sus mandatos a los casos concretos; 2) se establece la preeminencia del Poder Legislativo; y 3) el Poder Judicial deja de ser un poder libre, para quedar definitivamente legalizado, sometido a la Ley. Pero no hay que olvidar que el ámbito del principio de legalidad y su construcción técnica, se extiende al poder reglamentario del Ejecutivo, que no puede desconocerse en un mundo tan

3 García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Editorial Civitas, S.A. ,ts. I y II,1982.

complejo como el actual. Todo el ordenamiento jurídico es una unidad. Todo el accionar del jefe del Estado o del gobierno o de cualquiera autoridad, debe estar necesariamente subordinado a la Ley, reconociendo en este concepto a la Constitución, la ley formal y la material, como es el reglamento.

El principio de la legalidad de la administración, sea el “bloque de la legalidad” como lo llama Hauriou, o el “principio de juridicidad” en la expresión de Merkl, es el pilar sobre el que descansa un Estado de derecho. Es el freno a la injusticia, la muralla a la arbitrariedad y el arma del ciudadano para combatir los excesos del poder y los abusos de la autoridad.

### III. EL ESTADO AL SERVICIO DEL HOMBRE

Ortega,<sup>4</sup> con genial visión, advertía el peligro del Estado, al decir: “Este es el mayor peligro que hoy amenaza a la civilización: la estatificación de la vida, el intervencionismo de Estado, la absorción de toda espontaneidad social por el Estado; es decir, la anulación de la espontaneidad histórica, que en definitiva sostiene, nutre y empuja los destinos humanos”. Seguimos citando al gran pensador, porque sus ideas cobran hoy más vigencia que en ningún tiempo, cuando afirma que “el resultado de esta tendencia será fatal. La espontaneidad social quedará violentada, una y otra vez, por la intervención del Estado: ninguna nueva simiente podrá fructificar. La sociedad tendrá que vivir para el Estado; el hombre, para la máquina del gobierno. Y como a la postre no es sino una máquina, cuya existencia y mantenimiento dependen de la vitalidad circundante que la mantenga, el Estado, después de chupar el tuétano a la sociedad, se quedara hético, esquelético, muerto, con esa muerte herrumbrosa de la máquina, mucho más cadavérica que la del organismo vivo”.

Nada podrá mejorar si no comenzamos por cambiar la estructura mental del hombre, en el ejercicio del poder.

Debe imprimirse el concepto de que la función pública es esencialmente un servicio a la sociedad, no precisamente al Estado. El Estado es un ente abstracto, impersonal, que no goza ni sufre, en nombre del cual, en obscuras etapas de la historia antigua y contemporánea, se ha sometido a los pueblos. Desde la cima del poder y desde la función pública, debe

4 Ortega y Gasset, José. Obras completas, *La rebelión de las masas*, Madrid, Revista de Occidente, t. IV, 1951, p. 225.

perseguirse la felicidad del hombre y del ciudadano, cualquiera sea la concepción personalista, liberal o socialista, etc. El derecho constituye para toda autoridad, desde la más encumbrada en el vértice constitucional, a la más inferior, el carril y guía de su actividad. Ningún acto de autoridad debe quebrar la Ley y la moral. Concebimos el derecho y el Estado al servicio de los valores de la personalidad humana. Sólo así, el gobierno y la Administración, persiguiendo afanosamente el bien común y la felicidad del hombre como fin del Estado, habrá cumplido su histórica y trascendental misión.

#### IV. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

Es necesaria una reforma de la administración, principalmente, en los aspectos siguientes:

La descentralización debe ser tomada con prudencia, en un Estado unitario, como el Paraguay. Hay que diferenciar la descentralización administrativa y la política. Son dos formas diferentes, que merecen precisión de sus alcances.

Son diferentes grados “entre dos puntos extremos y opuestos”. Esto nos plantea el problema de la forma de Estado, y consiguientemente, la forma de gobierno. No hay que engañar. Es difícil trasladar el sistema de descentralización política de un Estado-miembro de Norteamérica o un cantón de la Confederación Helvética, a los países latinoamericanos. Múltiples factores inciden para esta conclusión.

Desconcentrar regionalmente la Administración central.

Coordinar la Administración central y regional.

Poner freno a la excesiva burocracia, que distorsiona los fines de la Administración Pública, como una de las causas de la corrupción administrativa. Debe simplificarse todo procedimiento administrativo, en favor del ciudadano. Insistimos en que las potestades del Ejecutivo y las facultades de la Administración deben ser expresas en la Constitución y en la Ley.

Los tribunales no deben juzgar acerca de las decisiones políticas del Poder Legislativo o sobre la oportunidad o el criterio empleado por el Ejecutivo, en el ejercicio de los actos administrativos discrecionales, salvo que exista desviación o exceso de poder.

Mantener y defender el orden es, pues, decía Alberdi,<sup>5</sup> el primer atributo del Poder Ejecutivo. “La función primordial del Poder Ejecu-

5 Alberdi, Juan Bautista, “Derecho público provincial argentino”, s.e. y s.f.

tivo —para el pensador argentino— consiste en hacer que las decisiones legislativas y judiciales se conviertan en hechos reales, por medio de órdenes y mandatos; sueltos o colectivos, que se llaman reglamentos, ordenanzas, decretos o mandatos”.

La administración para Linares Quintana,<sup>6</sup> es atributo por excelencia del órgano Ejecutivo, por lo que usualmente se lo denomina como poder administrador, aunque con alusión solamente a un aspecto de su actividad”. En dicha administración, sostiene el prestigioso constitucionalista, “surge como función característica del Poder Ejecutivo la de asegurar, mediante una intervención espontánea y continuada, la vida misma del Estado”.

El ombudsman o defensor del pueblo, como comisionado parlamentario, para el control de la administración y como protección de los derechos humanos. El ciudadano, administrado o usuario de los servicios públicos, se encuentra totalmente indefenso frente a una despiadada burocracia. Con esta institución se busca un remedio a los problemas cotidianos del ciudadano en sus relaciones con el aparato estatal.

## V. EL SERVICIO PÚBLICO

El tema de las privatizaciones ha concitado el interés y la expectativa de nuestras naciones. Es una cuestión que atañe no sólo al derecho, sino principalmente a la ciencia de la administración, a la sociología y a la política.

Se trata, fundamentalmente, de la gestión de los servicios públicos, de los que no podemos prescindir en la vida actual. Tienen como objeto satisfacer, de modo continuo, necesidades colectivas. Los suministros de energía eléctrica, de agua potable, de gas y las telecomunicaciones, son servicios públicos básicos, que en algunos países presta el Estado, por medio de empresas públicas. La cuestión es si estos servicios deben seguir siendo explotados por el Estado o pasar su explotación a manos particulares.

Observamos, básicamente, dos formas de gestión de un servicio público. La primera, por gestión directa, y la segunda, por concesión de servicio público. Por gestión directa debe entenderse, cuando el Estado crea y asume por sí mismo la explotación del servicio; por concesión, cuando por una delegación de la ley se concede a un particular, persona física o jurídica, la explotación del servicio, colocándose en el lugar de la admi-

6 Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, 1987, t. 9, p. 543, s.e.

nistración frente a los usuarios; el concesionario percibe directamente de éstos las tarifas, o en algunos casos las tasas y contribuciones especiales.

El monopolio de las empresas públicas ha sido atacado de inconstitucional en el Paraguay. Viola el artículo 107 de la Constitución paraguaya vigente de 1992, que garantiza la competencia en el mercado y no permite la creación de monopolios. En el Paraguay, el Estado asumió la gestión directa de los servicios públicos, en una época —mitad del siglo XX— por falta de capital privado para el financiamiento de su construcción y explotación. El fin de la Segunda Guerra Mundial, trajo el auge de las nacionalizaciones. Hoy, la situación es diferente, pues las condiciones socioeconómicas han cambiado. El interés público exige una política más pragmática en la materia, de plena satisfacción de las necesidades colectivas.

Si el Estado se manifiesta incapaz de administrar y satisfacer la demanda del servicio, no hay otra opción: se debe buscar la solución mediante el sistema de concesión de servicio público con sus diferentes modalidades, sea éste estatal o municipal. No es una invención, dado que existe una vieja experiencia en Europa y en Norteamérica. Me atrevo a sostener que son funciones que asumió el Estado en los países de América Latina, ante la ausencia de capital de la iniciativa privada, en cumplimiento de los deberes emanados del principio de subsidiaridad. De ello se sostiene que las empresas públicas deben ser subsidiarias de las privadas. El legislador debe buscar, entonces, una solución para la inmediata “desmonopolización” de los servicios públicos, para dar participación a las empresas privadas, preservando el cuantioso patrimonio de las empresas públicas, que son bienes públicos del pueblo.

## VI. CAMBIO DE MODELO DE ESTADO

En América Latina, principalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado asume el carácter de comerciante, con la creación de las empresas públicas. El desarrollo del sector público industrial y comercial, quedó a cargo, en gran parte del Estado, por sí mismo. En Francia, el Servicio Nacional Industrial del Nitrógeno (O.N.I.A.), hoy englobado por la empresa minera y química, fue creado en 1920. Después de la Primera Guerra y como consecuencia del empuje del socialismo municipal, se crearon muchas empresas públicas. Las nacionalizaciones de 1936-1937 afectaron al Banco de Francia, ferrocarriles e industrias del armamento. Se enuncia, así, el principio de subsidiaridad. La Carta Encíclica del

Sumo Pontífice Juan Pablo II CENTESIMUS ANNUS, en el centenario de la RERUM NOVARUM exige el respeto del principio de subsidiaridad. Dice la Encíclica:

En los últimos años ha tenido lugar una vasta ampliación de este tipo de intervención, que ha llegado a constituir en cierto modo un Estado de índole nueva: el “Estado del Bienestar”. Esa evolución se ha dado en algunos Estados para responder de manera más adecuada a muchas necesidades y carencias tratando de remediar formas de pobreza y de privación indignas de la persona humana. No obstante, no han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese Estado del bienestar como “Estado asistencial”. Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En ese ámbito debe ser respetado el principio de subsidiaridad.

Al desarrollar esta doctrina de la Iglesia, afirma Cassagne<sup>7</sup> que “casi no se discute ya —por su evidencia—, que el principio rector que justifica la intromisión del Estado en el plano económico y social es el de la subsidiaridad. Este principio, propio del derecho natural, se encuentra a la cabeza de las reformas y transformaciones que se están operando en gran parte del mundo”. Se abandona el “Estado empresario”, el “Estado del bienestar”, hacia un “Estado subsidiario”. El Estado interviene solo en aquellos emprendimientos en que la iniciativa privada es escasa o nula. Suple la inercia del ciudadano. Es una acción supletoria, puesto que no debería abandonar aquellas funciones objetivas de su propia esencia.

La reforma del Estado se debate en el campo en el que forzosamente se toca el problema de los fines del Estado. Éste, como comunidad política, tiene fines objetivos que son permanentes y que hacen referencia a “la construcción, consolidación y conservación de la comunidad política”. Tiene, también, fines subjetivos que por naturaleza son contingentes y mudan permanentemente, según sean los que detentan el poder. El “bien común” de los teólogos católicos y las corrientes tomistas, sigue vigente como doctrina de los fines del Estado.

Norberto Bobbio,<sup>8</sup> uno de los pensadores más lúcidos de este siglo, expresa que “Toda concepción totalitaria de la historia, según la cual la

7 Cassagne, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot 1994, p. 111.

8 Bobbio, Norberto, *Destra e Sinistra (derecha e izquierda)*, Madrid 1995, s.e.

historia tiene una meta preestablecida y definitiva, no tiene futuro, porque ninguna meta está establecida de antemano taxativamente, ninguna meta es nunca definitiva. Al menos en una concepción no profética, no escatológica de la historia, como la que caracteriza al pensamiento laico al que no me siento ligado”.

La sabia Encíclica CENTESIMUS ANNUS dice que:

La Iglesia aprecia el sistema de la democracia, en la medida en que asegura la participación de los ciudadanos en las opciones políticas y garantiza a los gobernados la posibilidad de elegir y controlar a sus propios gobernantes, o bien la de sustituirlos oportunamente de manera pacífica. Por esto mismo, no puede favorecer la formación de grupos dirigentes restringidos que por intereses particulares o por motivos ideológicos, usurpen el poder del Estado. Una auténtica democracia es posible solamente en un Estado de derecho y sobre la base de una recta concepción de la persona humana.

Ortega,<sup>9</sup> al enseñar la realidad radical, en su filosofía de la razón vital, expresaba que “en la historia triunfa la vitalidad de las naciones, no la perfección formal de los Estados”. Decía el filósofo español: “Pues es natural, es evidente: nadie está dispuesto a defender que sea la nación para el Estado y no el Estado para la nación, que sea la vida para el orden público y no el orden público para la vida”.

Dice Ibarra<sup>10</sup> que

el proceso intermedio del capitalismo puesto en situación defensiva por las revoluciones marxistas acontecidas en Rusia y luego en China, creó lo que se vino a llamar el Estado-providencia inventado por Lord Keynes en el centro metropolitano y extendido, con mayor o menor eficacia, en la periferia subdesarrollada dependiente. Este Estado en esta última fracción del mundo estuvo teñido de militarismo, como acontecía en el centro metropolitano, por dos motivos: había que defenderse del comunismo, concebido como una agresión y había que reactivar con producción bélica la economía, tras la catástrofe de la crisis mundial de 1929. No ha sido pues un acontecimiento extraño la Segunda Guerra Mundial.

Vivimos un cambio permanente. La reforma del Estado se realiza de manera continua, es decir, que el Estado va mutando de forma continua

9 Ortega y Gasset, José. *op. cit.* nota 4.

10 Ibarra de Robert Cabezedo, Enrique, *Comentarios sobre el programa de gobierno del Paraguay*, s.e. y s.f.

en sus fines. Existen los fines permanentes, que se mantienen en la Historia. Pero al lado de ellos surgen, de forma continua, los fines contingentes, que obedecen a la política imperante de una etapa histórica o de una concepción filosófica del Estado. Pero estos cambios, como el que ahora se da en el mundo, por la influencia del neoliberalismo, no constituyen el fin de la Historia como sostiene Fukuyama,<sup>11</sup> en el sentido de que las democracias capitalistas liberales sean el último estado del proceso histórico. La reforma del Estado es un proceso histórico, contingente, que dependerá de las doctrinas y “movimientos” políticos. Esta reforma responderá, en último término, a la ideología dominante de una época histórica determinada.

11 Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992.