

# Un modelo analítico aplicado al caso de Paraguay<sup>1</sup>

## VARIABLES *internas* Y *externas* EN LOS ANÁLISIS "COSTO-BENEFICIO" DE INSERCIÓN AL MERCOSUR

Gerónimo de Sierra <sup>2</sup>

### I. Introducción

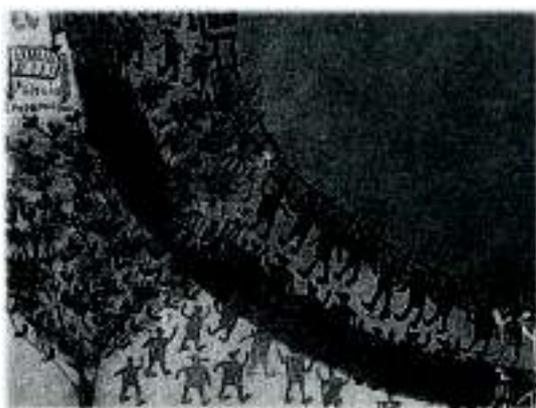
El objetivo central de este artículo es mostrar el interés analítico de un Método Prospectivo de Escenarios Alternativos- aplicándolo al análisis de los desafíos que ha enfrentado y enfrenta el Paraguay al integrarse al bloque regional- dando por sabidas, en sus lineamientos básicos, las múltiples limitaciones y asimetrías que presenta *vis a vis* los otros países del Mercosur. Aunque este ejercicio se limita al caso paraguayo, creemos que la lógica analítica del método propuesto tiene validez general para el estudio de los procesos de integración, y en particular para estudiar los otros países que integran el bloque.<sup>3</sup>

La idea rectora es no introducir en los análisis de costo-beneficio de la integración *solamente* las fuerzas y debilidades estáticas previas de cada país, ni tampoco *solamente* las virtudes y defectos del formato de integración. Se propone por un lado vincular, en un solo modelo, ambas variables; y por otro tener también en cuenta el carácter dinámico de las *fuerzas* y los *procesos* que se mueven al mismo tiempo en el país y en el Mercosur. Esta metodología debería permitir tomar en cuenta la cuota de incertidumbre siempre presente en los procesos complejos, y sobre todo superar la tentación -muy a menudo presente entre analistas y actores- de dictaminar prácticamente *a priori* el balance de la integración para tal o cual país. No se debe derivar de este planteo que consideremos infecundo el esfuerzo de análisis -más de tipo estructural previo- de la relación esperable entre un cierto formato de integración y

un país determinado. Se trata más bien de introducir en el análisis la variable *tiempo* y también a los *actores* y su desempeño efectivo.

Es por todas estas consideraciones que elaboramos "escenarios alternativos", y que a estos se los construye poniendo en relación variables "internas" y "externas".

Aunque la conocida fragilidad del Estado y la sociedad paraguayas obliga a jerarquizar en este caso el tema de sus asimetrías frente a los socios del Mercosur, no presentaremos aquí la discusión teórica sobre el tratamiento sistémico de las asimetrías en los procesos de integración (ver los dos volúmenes: G. de Sierra, 2001 y 2002). Aunque tampoco es el objetivo de este artículo hacer un tratamiento detallado y desagregado de las fragilidades de la sociedad y el estado paraguayo -que está en la base de



1. Una versión preliminar de este artículo fue incluida como Capítulo VIII del Informe para la CSIC de la Investigación Uruguay y Paraguay: aspectos sociopolíticos de su integración -en tanto Pequeños Países- al Mercosur, realizada en el Dpto. de Sociología bajo nuestra dirección.
2. Profesor e investigador del Dpto. de Sociología- FCS- UDELAR; Coordinador del Grupo de Trabajo 14 de CLACSO sobre Mercosur e Integración - E-mail: geronimo@fcs1.fcs.edu.uy
3. Ver por ejemplo su aplicación al caso uruguayo en nuestro texto Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur, en Marcos Costa Lima y M.A. de Medeiros (orgs.) O Mercosur no Iliminar do Século XXI, Cortez Editora/CLACSO, San Paulo, Buenos Aires, 2000.

dichas asimetrías- conviene sí hacer una breve recapitulación introductoria.

La literatura es convergente en considerar que Paraguay no sólo es un Pequeño País<sup>4</sup> (en adelante PP) en términos demográficos y de superficie –como lo es Uruguay- sino que además ocupa en prácticamente todas las dimensiones el rango más bajo dentro del Mercosur.<sup>5</sup> En efecto, su PBI general y *per cápita*, y sus indicadores sociales estándar lo ubican debajo en la escala mercosuriana. Pero tanto o quizás más importante que ello, es la fragilidad de sus estructuras institucionales, de su aparato estatal, su sistema político y de partidos, el tejido ciudadano, y en general las estructuras de la llamada sociedad civil<sup>6</sup>. No quiere eso decir que no existan en el seno de la sociedad –especialmente luego de la caída de Stroessner- manifestaciones maduras de participación cívica e iniciativas transformadoras<sup>7</sup>. Pero es indiscutible que en el difícil escenario que deben enfrentar los PP para maximizar ventajas y minimizar limitaciones, tanto más en procesos acelerados de integración asimétrica, el caso paraguayo parece extremar la acumulación de problemas. Sin embargo como hemos sostenido en otro lugar (de Sierra 1994) siempre existen *márgenes de maniobra*, cuya utilización depende mucho más de factores internos y de la *capacidad de iniciativa*<sup>8</sup>, que de las determinantes estáticas, por peores que ellas sean en el punto de partida.

Debe tenerse también en cuenta que para los PP las dificultades aumentan cuando en el modelo de integración –como sucede con el perfil dominante del Mercosur hasta ahora- son inexistentes los compromisos colectivos (*constitucionales* o de hecho) que tiendan explícitamente a corregir las asimetrías iniciales entre países y regiones, como sí sucedió desde su inicio en el proceso que culminó con la Unión Europea. (G. de Sierra, 2001; Cimdamore, 2002; Meideiros de Almeida, en este número de la Revista).

Como lo sostienen algunos trabajos académicos –y muchos actores en el propio Paraguay- podría decirse entonces que los PP no deberían entrar en procesos de integración muy asimétricos. Creemos que ese es un punto de vista por lo menos insuficiente, por muy general y simplista, y que además puede ser contestado empíricamente por muchos casos históricos; aunque es cierto que la mayoría de ellos en el espacio europeo, es decir en el *primer mundo*, como bien lo señaló Carlos Real de Azúa<sup>9</sup> en su siempre citado trabajo sobre el tema (Real de Azúa 1977). De manera que desde el inicio debemos plantear un supuesto metodológico central del análisis que desarrollaremos, y que podríamos formular de esta manera:

*Suponiendo todas las otras condiciones iguales<sup>10</sup>, ¿cuáles de sus principales problemas previos tendrían mejor y más rápida solución si Paraguay no se hubiera integrado al Mercosur, que por otra parte existiría con independencia de su voluntad?*

Como ya dijimos, el Paraguay, además de ser un PP en América Latina (con algunos problemas similares a todos los PP y por lo tanto también al Uruguay) presentaba -antes del Mercosur- graves problemas de desarrollo sustentable, de equidad e integración social, modernización, democracia y ciudadanía, sistema y partidos políticos, consistencia y modernidad estatal, capacitación laboral, inversión en ciencia y tecnología, integración internacional plena, etc.

El fin del *Stronismo* y la posterior dinámica de la transición democrática –en caso de abandonar el Mercosur- ¿serían circunstancias suficientes para mejorar por sí solas, a corto y mediano plazo, las posibilidades paraguayas de resolver esa herencia negativa y al mismo tiempo integrarse económica y políticamente en el plano mundial de manera sustenta-

4. Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida en base a un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional; y siempre en forma comparativa. Se acepta en general que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es sólo una de ellas y que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movilizados, el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado, etc. Por otra parte la «pequeñez» como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y mas en general por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto 1990). Y en cierta medida también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares y su cambiante lógica de estructuración (Real de Azúa 1977).
5. Ver una síntesis documentada del tema en Serna (2001).
6. Al respecto puede verse entre otros: Céspedes, Herken y Simón (1988); Arditi y Rodríguez (1987); Rivarola (1986); PNUD (1996); Caballero y Céspedes (1998); Ruiz Tagle (2000).
7. Ver por ejemplo Rodríguez, J.C., Una ecuación irresuelta: Paraguay- Mercosur, en G.de Sierra (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario*. CLACSO, Buenos Aires, 2001; y también Yore, M. y Tomás Palau, La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos; en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires, 2002.
8. Ver también un tratamiento teórico y empírico de este punto en: D. Rótulo –en este número de la revista-; y además en los artículos de L. Bizzózero, 2002; A. Cimdamore, 2002; y A. Hoste, 2002.
9. En su trabajo pionero y donde realiza un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, Real de Azúa en un verdadero *tour de force* analítico llega a codificar 19 variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas 7 de carácter económico, pero las otras 12 de índole política, cultural, sicosocial, etc. Si bien concluye tentativamente que 13 de esas variables son *predominantemente* negativas, 4 *mas bien* positivas y 2 *claramente* ambiguas, el saldo global de su análisis es de que en definitiva el resultado en cada caso depende de una combinación *ad hoc* de factores no predecibles totalmente por el «tamaño» en sí mismo.
10. Crisis social, política y estatal casi *endémica*, alto grado corrupción en la gestión del estado, enorme peso de la economía subterránea, poca industrialización, crisis productiva y exportadora del algodón, aguda desestructuración del campesinado y masiva migración hacia las ciudades, presión creciente del Mercosur para blanquear la economía y reducir el macro contrabando, aumento de las exigencias de apertura y transparencia por parte de los países centrales y organismos multilaterales, etc.

ble? La mayoría de los estudios existentes parecen mostrar evidencia razonable de que no sería así, aunque no abordaremos aquí ese tema en detalle. Lo que sí es cierto es que, dado su atraso relativo "multidimensional" -similar en esto a otros PP de América Latina- para resolver su ecuación debería extremarse en tomar decisiones estratégicas que le permitan "recuperar terreno". Dada la rigidez de las "variables duras" (poco peso económico y geopolítico), debería pues acentuar sus esfuerzos en las "variables blandas" <sup>11</sup>, aprovechando el *estado de gracia* producido por la intersección temporal entre su transición democrática interna y la creación del Mercosur.

Resumiendo los razonamientos anteriores puede sostenerse que, tanto en general como específicamente para el Paraguay, la nueva situación regional implica:

- no una catástrofe, ni tampoco una panacea "para todos" (países, regiones y grupos), sino nuevas reglas de juego y nuevos desafíos
- que los grandes problemas previos aún permanecen, pero los caminos críticos para resolverlos se modificaron en buena medida
- que aparecerán nuevos problemas y pueden cambiar los sectores sociales destinados a "ganar" o "perder" en el proceso, pero eso no equivale a que "todo sea peor que antes"
- que los proyectos en disputa y las relaciones entre actores, incluyendo los conflictos, deberán ser resueltos necesariamente en el nuevo contexto.
- que no existe evidencia empírica de que los viejos problemas del país fueran a resolverse mejor y más rápidamente aislándose del Mercosur.

Comparando a los dos PP del Mercosur (globalmente o por una serie de indicadores estratégicos, tanto económicos como sociopolíticos y culturales), *en principio* el Paraguay parecería tener agravadas sus limitaciones como PP en vistas de aprovechar las ventajas potenciales de la integración. Sin embargo, dado su punto de partida más bajo y el mayor grado de desafío que el Mercosur le plantea como nación, podría invertirse la ecuación en términos de proceso (de dónde se parte y cuánto se puede mejorar en un tramo de tiempo determinado). De todos modos, para que ello llegase a ser un resultado posible deberían darse algunas condiciones tales como:

- voluntad decidida de las elites (políticas, empresariales, sindicales, culturales, etc.) de tomar iniciativas y de aumentar su capacidad negociadora -técnica y política- hacia los países socios

- obtención de consensos básicos sobre algunas políticas estratégicas "de Estado" a ser impulsadas por un período prolongado
- consolidación de la estabilidad institucional y la capacidad de gobernabilidad (governance) del sistema
- capacidad táctica para obtener apoyos regionales e internacionales bajo el rubro "recuperación del gap" histórico (en el marco de las sinergias creadas por el Mercosur y la propia transición democrática en curso)

Hechas estas consideraciones preliminares pasemos ahora a analizar los distintos escenarios posibles, pero haciéndolo con un esquema a doble entrada. Por un lado los escenarios internos paraguayos (definimos tres), y por otro los escenarios mercosurianos (simplificados en dos alternativas polares).

## II. Escenarios "desde el Paraguay" <sup>12</sup>

### *Escenario 1: (el más catastrófico y negativo)*

- retiro del Mercosur por decisión del gobierno (electo democráticamente o fruto de un eventual "golpe").
- bloqueo sostenido a la modernización y democratización del aparato de Estado, la vida política y la estructura social.
- mantenimiento y/o expansión de la economía subterránea, el contrabando, el lavado de dinero y el régimen prebendista. Al límite, y dicho metafóricamente: la consolidación de una "Gran Ciudad del Este", con bolsones formales a su alrededor.
- la energía hidráulica como casi único eje económico formal y de integración, pero funcionando en forma de "enclave", sin impactos encadenados hacia el resto de la economía y la sociedad (una especie de "Emirato de Represas").
- eventual desestabilización política y/o creciente segregación interna de una sociedad cada vez más desestructurada.
- rebrote de la insularidad nacionalista "defensiva", con base populista de viejo tipo y sustentada en la exclusión social y la renta hidráulica, el contrabando y el narcotráfico.

### *Escenario 2: (menos catastrófico pero también negativo)*

- permanencia en el Mercosur, pero en actitud "pasiva" o predominantemente "defensiva".

11. Del tipo solidez del Estado y sistema político; dinamismo y eficiencia de las elites; nivel educativo y democratización social; opción estratégica por ciertos nichos tecnológicos y productivos; capacidad de consensos interno y de toma de iniciativas sustentables, etc.

12. En la realidad se presentan situaciones mixtas entre los distintos escenarios.

- debilidad de un nuevo Proyecto Nacional hegemónico para enfrentar la nueva etapa regional y mundial (“empate estratégico” interno).
- poca creatividad interna y poca capacidad de iniciativa y negociación hacia los socios del Mercosur y el resto del mundo.
- ausencia de procesos de capacitación pública y privada en vistas a negociar en el Mercosur, con metas, programas y cronogramas.
- insuficiencia de planes estratégicos -relativamente consensuados- que reviertan el atraso histórico. En especial en materia educativa y social, gestión pública y empresarial, relaciones sociales y de trabajo, inversión productiva y - especialmente- en Ciencia y Tecnología (es decir sólo una modernización formal o superficial).
- confinamiento del dinamismo integrador a un número reducido de agentes y empresas ya relativamente competitivas, sin expansión ni profundización del proceso (no reconversión productiva real).
- debilitamiento de los ingresos fiscales sustentables del Estado por privatizaciones “radicales” como en el caso argentino (enajenación de todos los activos públicos).
- desarticulación del anterior equilibrio económico y social sin creación de una alternativa real, aunque fuera escalonada y diferida en el tiempo, pero creíble.
- enlentecimiento o bloqueo de la consolidación democrática y del fortalecimiento de la sociedad civil y de la cultura e identidad propias.

**Escenario 3:** *(el más positivo aunque incierto por sus exigencias)*

- permanencia en el Mercosur con políticas “activas” definidas desde los objetivos del país y el crecimiento “desde adentro”.
- definición de un nuevo Proyecto Nacional con el cual sustentar esas políticas hacia el Mercosur, logrando consensos mayoritarios orientados a un crecimiento sostenido y con creciente democracia política y socioeconómica.
- modernización del Estado y su fortalecimiento como actor clave en tanto articulador interno y negociador externo (aspecto muy importante para un PP poco desarrollado).
- fomento del desarrollo de actores sociales (incluyendo en el sector popular y de capas medias) que fortalezcan la sociedad civil, y que sean a la vez autónomos del Estado y de los partidos políticos.
- estabilización política y democrática, con subordinación neta del “factor militar” y capacidad de

manejo institucional de los conflictos sociales y políticos (diferente a la utopía de una sociedad “plana” y sin tensiones).

- definición de políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial, y de desarrollo social estructural y no sólo compensatorio.
- aprovechamiento estratégico de los ingresos fiscales provenientes de las tres grandes represas, orientándolos al desarrollo sustentable del país (evitando las experiencias negativas, en su tiempo, de Venezuela y Ecuador con el petróleo).
- mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos pero minimizando los efectos recesivos y como apoyo a una efectiva reconversión productiva.
- reformas profundas en el sistema educativo y el área de la investigación científico-técnica, con aumento de su peso en el PBI, pero priorizando la educación básica y ciertas áreas estratégicas para el país de la educación superior.

### III. Escenarios “desde el Mercosur”<sup>13</sup>

Pero desde 1991 los saldos globales y sectoriales de la integración regional del Paraguay no dependen sólo de los escenarios internos, sino también de las modalidades efectivas que va adoptando el Mercosur, y de la interacción entre ambos procesos. En ese sentido y simplificando podemos definir dos polos tendenciales de “modelos” de Mercosur:

#### Modelo A:

- básicamente *comercialista* dentro del marco definido por la actual Unión Aduanera imperfecta, con crecientes presiones para limitarse a una Zona de Libre Comercio
- predominio neto, en los cuatro países, de políticas de corte “neoliberal radical”, donde el mercado más o menos oligopolizado sea de hecho el único criterio de asignación de recursos.
- ausencia total de políticas públicas “cuatripartitas” de promoción de desarrollo y compensación para países, regiones, sectores y ramas económicas con más débil situación en el punto de partida.
- ausencia de fondos de inversión negociados para la creación de empresas supranacionales de tipo estratégico (con participación diferencial pero de todos los países y no sólo los más desarrollados).
- hegemonía absoluta de las grandes empresas nacionales ya competitivas y las transnacionales que operan en la región, sin políticas de apoyo a la reconversión de las pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad.
- nula o poca participación en la toma de decisiones sucesivas, de la pluralidad de sectores eco-

13. Dicotomizado, para simplificar el análisis.

nómicos y sociales, la sociedad civil completa y los parlamentos y partidos.

- ausencias prolongada de políticas activas de integración social y cultural ampliada (y no sólo entre las elites dirigentes o los estratos socioeconómicos superiores).
- equiparación "hacia abajo" de las leyes y derechos laborales, y de los gastos en seguridad social, con eventual aplicación del *dumping social* entre países.

#### Modelo B:

- superación del puro "comercialismo", retomando en algo la inspiración inicial (1986) y dando lugar a políticas explícitas estatales de apoyo al desarrollo industrial, que combine ventajas y grados de desarrollo de cada país, región y sector o rama económica.
- estímulos programados, y negociados, a la reconversión industrial (diferente al sólo crecimiento del comercio y/o uso de capacidad ociosa) teniendo en cuenta las diferencias en el "punto de partida" y los costos económicos y sociales diferenciales de dicha reconversión.
- programación negociada y por etapas de las políticas compensatorias mercosurianas, incorporando criterios de planificación indicativa y estratégica del tipo de las utilizadas durante años por la CEE, hoy UE.
- apertura creciente en los núcleos decisivos a la participación de los sectores sociales, los partidos y los parlamentos. Al menos para las principales decisiones estratégicas.
- fortalecimiento en general del rol conductor, regulador y compensador de cada Estado, superando el marco neoliberal estricto y sus efectos negativos marginales para los países y actores más frágiles (esto es algo diferente a un Estado "gordo", ineficiente y prebendario).
- políticas laborales y de seguridad social que paulatinamente igualen "hacia arriba" las diferencias entre países, evitando el puro cálculo estático de costos de la fuerza de trabajo (problemas de *dumping social* y conexos).

#### IV. Escenarios complejos bidimensionales

	PARAGUAY		
	Escen. 1	Escen. 2	Escen. 3
Modelo A	- -	- 0	- +
MERCOSUR			
Modelo B	+ -	+ 0	+ +

Este cuadro a doble entrada permite visualizar sintéticamente los escenarios complejos y sus variantes extremas, representando -en cada casillero- el primer signo (+ ó -) los Modelos Mercosur, y el segundo los Escenarios Internos paraguayos.

En B3 (++) estaríamos ante una configuración altamente positiva pues permitiría potenciar las ventajas de "ser pequeño" y ello en un marco de integración más compensatorio de las asimetrías en el punto de partida de cada socio.

Contrariamente en A1(--), se daría la peor configuración hipotética, al converger una frágil situación interna con la situación menos favorable -para un pequeño país poco desarrollado- de las dinámicas integracionistas.

Los escenarios intermedios están representados en orden de "positividad" por B2 (+0), A3 (-+), B1 (+-) y A2 (-0) respectivamente.

Los supuestos de este ordenamiento son que en B2 puede predominar el efecto arrastre del Modelo de integración frente a una situación interna intermedia aunque no buena; en A3 lo negativo de aquél puede ser contrarrestado en parte por la maximización de la dinámica interna positiva y activa; en B1 puede configurarse un tironeo lleno de incertidumbres y en A2 la rudeza del contexto de integración difícilmente llegue a ser contrabalanceada localmente.

Naturalmente se trata de escenarios bidimensionales "idealtípicos", que difícilmente se darán puros por la mezcla de algunos los componentes internos con los que cada uno fue diseñado. Pero pensamos que tienen la utilidad de permitir abordar ordenadamente un razonamiento de tipo prospectivo como el que hemos ensayado.

#### V. Algunas implicaciones de estos escenarios -a modo de ejemplo- para el sistema educativo paraguayo.<sup>14</sup>

El objeto central de este capítulo del trabajo es simplemente dar un ejemplo de la utilidad del modelo de escenarios prospectivos. No se trata de realizar el estudio específico de los problemas educativos generales del país (ver al respecto, entre otros, los dos tomos del "Análisis del sistema educativo en el Paraguay", CEPES-HIID, Asunción, 1993) sino -en el contexto de los problemas estructurales allí reseñados- tratar de evaluar como los distintos escenarios que hemos presentado pueden influir o impactar sobre las reformas imprescindibles que requiere el sistema educativo. Aunque el estilo de redacción que sigue puede sugerir una voluntad explícitamente normativa, no se trata de eso, sino de extraer las exi-

14. Un ejercicio similar podría hacerse para el sistema político, las políticas de reforma del Estado, la estructura de distribución del ingreso, la estructura de producción agropecuaria e industrial, etc.

gencias de coherencia lógica de políticas implícitas en el propio diseño de los escenarios alternativos. Se trata pues de los problemas propios de la metodología utilizada.

Dicho de otro modo: cualquiera sea el escenario global de desarrollo e integración regional que predomine –dentro de los seis que definimos– el sistema educativo paraguayo debería pasar por importantes modificaciones si pretende superar las principales carencias que lo caracterizan respecto al escenario local, regional, latinoamericano y mundial. Sobre esto existe fuerte consenso en la literatura especializada. El problema es que según sea el escenario global que predomine, ello influirá necesariamente no sólo sobre la capacidad de hacer reformas, sino también sobre el tipo y urgencia de las mismas. Es decir: dado que el estado y evolución de la educación es, en sí mismo, una variable que integra el *set* de las que definen el tipo de escenario global predominante, hay cierta contaminación analítica que limita indudablemente un poco el análisis del tema.

Para simplificar el razonamiento podemos recortar el campo enfocando solamente los efectos de los escenarios “extremos” sobre el tipo de demandas de reforma del sistema educativo, su urgencia y su viabilidad. Es decir limitarnos en esta etapa del análisis a considerar a la educación como variable dependiente.

¿Cuál es el punto de partida?: Globalmente, un importante déficit cualitativo, de cobertura, de gestión, de equidad en el acceso y de financiamiento. En el nivel superior esta situación se ve agravada por la baja actividad investigativa en general, y especialmente en el área de Ciencia y Tecnología.

Dicho panorama, deficitario en sí mismo y en relación con los países vecinos, es por definición difícil de revertir a corto plazo por razones no sólo de recursos materiales o de inercia de los sistemas sociales y organizativos complejos. También porque la historia y la sociología de la educación nos muestra que el desempeño concreto de los sistemas educativos –y su evolución más o menos rápida– dependen en medida fundamental de decisiones “políticas”. Es decir, del tipo de pacto sociopolítico existente y de las relaciones de fuerza entre los actores sociales, culturales y políticos que constituyen el núcleo central de dicho pacto.

Si consideramos correcta la afirmación de que en esta etapa histórica el Paraguay atraviesa –incluso con independencia de su ingreso al MERCOSUR– por un proceso zigzagueante pero real de transformación de su tradicional pacto sociopolítico (con todas sus implicaciones institucionales ineludibles), parecen razonables los diagnósticos y recomendaciones que sugieren como inevitable la necesidad de iniciar inmeditamente reformas profundas del sistema edu-

cativo que lo adecuen a la realidad emergente, con sus exigencias de modernización, eficiencia, mayor equidad, y constitución de una nueva cultura política masiva que habilite la forja y consolidación de una ciudadanía democrática efectiva. En la medida en que el citado proceso de apertura democrática potencia reclamos crecientes de equidad socioeconómica –en un contexto de relativa escasez– ello presiona específicamente también sobre la necesidad de mayor eficiencia y modernización del sistema productivo y de servicios; y con ello sobre la reforma del sistema educativo. Todo esto, repito, con independencia del ingreso al Mercosur.

Ahora bien, esos imperativos aumentan y se hacen mas complejos si consideramos el enorme desafío que le plantea al país su actual pertenencia al Mercosur, con sus implicaciones de integración a la Unión Aduanera, una cada vez más libre circulación de factores productivos, y una mayor integración social y cultural. Tanto más si se considera que una lectura estática ubica al Paraguay en un punto de partida económico, social y cultural relativamente desventajoso frente a sus vecinos.

En este marco global que es el que ahora nos interesa analizar, si tomamos, para simplificar, los dos escenarios “complejos bidimensionales” extremos que habíamos definido, A1(—) y B3(++), nos encontramos con implicaciones para el sistema educativo diferentes en la profundidad de su contenido y en la urgencia de sus ritmos. En los casos intermedios dichas implicaciones aparecen naturalmente matizadas en grados diversos.

Comenzando por el más negativo (A1), podemos sostener que a pesar de su tendencia al estancamiento o retroceso en varias de las variables económicas, de gestión pública y propiamente políticas que lo definen, igual parecería razonable considerar como prioritario un esfuerzo específico de las fuerzas sociales y políticas “progresivas” por obtener algunas reformas educativas básicas que contrarrestaran, al menos a mediano y largo plazo, los aspectos negativos de dicha situación. Esta afirmación pensamos que puede aparecer como paradójica sólo en apariencia.

En efecto, si bien ese escenario global puede hacer más difícil cualquier tipo de reforma que apunte a la mejora educativa (en cobertura y en calidad), al mismo tiempo los procesos latinoamericanos de post guerra mostraron que en la medida que la dinamización del sistema educativo es comparativamente más barata que otras reformas económicas y sociales –y tratándose de una gratificación diferida de expectativas democratizantes– ella puede darse en paralelo a regímenes relativamente poco democráticos y con poca capacidad de crecimiento econó-

mico duradero. Además, en esta etapa histórica existe una fuerte presión "universal" de agencias financiadoras multinacionales que empujan hacia la reforma educativa; al menos en el plano de la extensión de la cobertura y la gestión de la enseñanza básica y media, y para ello facilitan fondos importantes y a largo plazo.

En cualquier caso, justamente por lo negativo del escenario global, se hace imperioso el esfuerzo por contrarrestar en lo posible ese contexto a largo plazo, mejorando los niveles generales de educación básica y preservando o mejorando algunos núcleos de educación media y superior de efecto estratégico para la hipótesis de un cambio posterior hacia escenarios globales más positivos.

La propia existencia del Mercosur en el entorno del país (incluso en el caso más extremo de una improbable retirada del Paraguay del mismo) ha de generar una presión objetivamente facilitadora de procesos reformistas en el plano educativo, lo que puede ser aprovechado por las fuerzas internas favorables al mismo.

Ello es importante no sólo en el plano de la necesaria calificación de base de la mano de obra en vistas al futuro, sino que al mismo tiempo puede operar como presión sociológicamente democratizadora hacia el futuro del propio sistema político. A su vez, un esfuerzo concentrado en algunos estudios de posgrado seleccionados que capaciten para la investigación de base y aplicada en las ramas agrícola, agroindustrial, energética y servicios de punta, permitiría no sólo canalizar a corto plazo las expectativas de ciertos sectores medios emergentes, sino que facilitaría un mejor desempeño del país en un eventual escenario posterior más positivo.

Resumiendo, si bien el relativo estancamiento económico y el carácter "conservador" (en varios sentidos del término) de las fuerzas sociopolíticas que predominarían en los escenarios más negativos harían bastante difícil cualquier reforma de fondo, la urgencia de actuar enérgicamente y con flexibilidad/creatividad táctica para obtener "al menos algunas reformas educativas" aparece en buena medida como un imperativo específico de ese escenario.

Analizando el escenario más positivo (B3), nos enfrentamos a un desafío mucho más exigente desde el punto de vista de las reformas educativas. En efecto, sería imposible para el país impulsar políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial en un contexto de mayor dinamismo y profundización democrática y de participación de la sociedad civil, sin acelerar profundas transformaciones en el ámbito educativo.

En ese escenario el país se enfrentaría a un acelerado proceso de urbanización, mayor industrialización

y cambios en el mercado de trabajo, necesidad de reciclajes laborales a todos los niveles, altas exigencias de competitividad regional, etc. Supondría además una creciente capacidad de iniciativa y gestión públicas y de los empresarios, todos elementos difíciles de encarar sin superar las limitaciones actuales del sistema educativo.

La propia exigencia externa, así como el ritmo de desarrollo y reconversión productiva y comercial locales, exigirían un rápido aumento de la calidad y cobertura educacional de base, así como un cambio cualitativo de la educación superior que debería superar en plazos no muy largos su actual "profesionalismo", creando diversos núcleos de especialistas en ciencias básicas y aplicadas, tanto en ciertas áreas de las ciencias sociales como en ciencias exactas y tecnología.

Para encarar esas tareas -imprescindibles en un contexto positivo y tan dinámico como el de este escenario- sería necesario que el país asignara a corto plazo un porcentaje sensiblemente mayor de su PBI al sector educativo, tanto en porcentaje de los gastos públicos como por parte del sector privado. Para que ello sea posible sería imprescindible un fuerte consenso político y de las élites sociales y culturales más significativas; no sólo implicando a los políticos y gobernantes, sino también a los empresarios y los sindicatos. Se trata no sólo de un problema de asignación de recursos escasos, sino de una pequeña "revolución cultural". Puede aparecer algo muy ambicioso, pero parece ser una de las claves constatadas para el buen desempeño de un pequeño país, en un contexto de cambio acelerado y sometido a la fuerte interacción con países de mayor desarrollo relativo en el contexto Mercosur.

De darse estas circunstancias, el Paraguay podría maximizar los aspectos positivos de su integración al Mercosur, aprovechando el nuevo contexto como incentivo para recuperar algunos de sus atrasos históricos en la región, especialmente en el ámbito de la educación; y transformaría a esta no sólo en una variable dependiente de otros factores, sino además en una palanca clave para acelerar y profundizar su proceso de modernización y democratización global.

## Referencias bibliográficas

- **Arditi, B. y Rodríguez, J.C.** 1987. *La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*. Ed. El Lector, Asunción.
- **Buitelar, R. y Fuentes, J.A.** 1991. La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Revista de la CEPAL*, N° 43, abril, Santiago de Chile.

- **Bizzózero, L.** 2002. Definiciones estratégicas y negociaciones coyunturales de socios pequeños en procesos de integración: el caso de Uruguay en el Mercosur, en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires.
- **Caballero, J.M. y Céspedes, R.L.** (comps.) 1998. *Realidad social del Paraguay*; CIDECEADUC-KAS, Asunción.
- **CEPAL, VVAA.** 1992. Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina; Seminario 1 al 4 de diciembre. Montevideo.
- **Cimadamore, A.** 2002. Mercosur: asimetrías y la lógica institucional de la integración, en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires.
- **de Sierra, G.** 1994.- (coord.) *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. Nueva Sociedad y CIIH-UNAM, Caracas - México.
- 2000.- Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur, en Marcos Costa Lima y M.A. de Medeiros (orgs.) *O Mercosur no liminar do Século XXI*, Cortez Editora/CLACSO, São Paulo, Buenos Aires.
- 2001.- (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario*. CLACSO, Buenos Aires.
- 2001.- El Mercosur como proceso multidimensional. Y como estudiarlo desde las ciencias sociales; en G. de Sierra (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario*. CLACSO, Buenos Aires.
- 2002.- (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires
- **East, M.** 1987. Perspectivas para el estudio de la autonomía de pequeños estados en el sistema internacional, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°43, enero-abril. San Pedro.
- **Hoste, A.** 2002. La interrelación entre las asimetrías y un Fondo Mercosur de Desarrollo Regional, en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires.
- **PNUD-Paraguay** 1996. *Calidad democrática y Gobernabilidad en el Paraguay*. Inf.N°1 Desarrollo institucional y restricciones Socioeconómicas. Asunción-Santiago de Chile
- **Lewis, V.A.** 1976. *Size, self Determination and International Relation*. IIEyS, Universidad de las Indias Occidentales. Kingston.
- **Yore, M. y Palau, T.** 2002. La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos; en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires.
- **Perkins, D.W.** 1989. Large countries: the influence of size, en *Handbook of Development Economics, vol.II*, Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (eds.). Elsevier, Amsterdam.
- **Real de Azúa, C.** 1977. Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo, en *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre. Santiago de Chile.
- **Rivarola, D.** 1986. *Los movimientos sociales en el Paraguay*. CPES, Asunción.
- **Rosenberg, M.** 1987. Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y El Caribe en el contexto global, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°43, enero-abril. San Pedro.
- **Ruiz Tagle, J.** 2000. *Exclusión social en el mercado de trabajo en el Mercosur y Chile*. OIT, Santiago de Chile.
- **Serna, M.** 2001. Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur, en G. de Sierra (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario*. CLACSO, Buenos Aires.
- **Vuskovic Céspedes, C. y Escoto, R.M.** 1990. *Pequeños países periféricos en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

## Resumen:

*El artículo muestra el interés analítico de un Método Prospectivo de Escenarios Alternativos, aplicado al caso de Paraguay en el proceso de integración al Mercosur. Se vinculan, en un solo modelo, las variables internas y externas en los análisis "costo-beneficio" de integración al bloque regional.*

*A pesar de que el ejercicio se limita al caso paraguayo, se sostiene que la lógica analítica del método propuesto tiene validez general para*

*el estudio de los procesos de integración, y en particular para estudiar a los otros países que integran el Mercosur.*

*Luego de plantear los diversos escenarios, se profundiza en algunas de sus implicaciones, a modo de ejemplo, para el caso del sistema educativo paraguayo.*

*DESCRIPTORES: Integración/ Mercosur/ Escenarios alternativos/ Paraguay.*