

---

### **III. Aspectos sociales en el MERCOSUR**

*Lic. María Cecilia ZAPPETTINI*

**SUMARIO:** Introducción; Las políticas sociales: características y diferencias; Mercosur: un nuevo espacio geográfico; Características poblacionales de la región; Pobreza: un problema económico social; ¿Cómo definimos la pobreza?; Calidad de vida. Pobreza y Desarrollo Humano; Algunas consideraciones sobre el Desarrollo Humano; Justicia social Vs. pobreza; El mercado laboral en el MERCOSUR; Salud en el MERCOSUR; Consideraciones finales y recomendaciones.

#### **Introducción:**

El análisis de los aspectos sociales es sin duda uno de los ejes vertebrales del proceso de formación del MERCOSUR. Podría decirse que es donde se materializa «la justicia social», «la equidad» y «la armonía» del desarrollo en su conjunto.

Es por tal motivo que se destinó una sección especial donde se pretendió realizar un diagnóstico de los aspectos sociales de la región en cuestión, donde encontraremos el tratamiento de los aspectos sociales más generales enmarcados dentro del ámbito de las políticas sociales promovidas hasta nuestros días. Dentro de este marco es donde se describen las características poblacionales de la región, se realiza un análisis de la calidad de vida, la pobreza, la exclusión social y el desarrollo humano que caracteriza al MERCOSUR. También, dentro del mismo se hace referencia al mercado laboral, contemplando al desempleo y los aspectos más relevantes de la salud. En todas estas temáticas se hará referencia al tratamiento de la problemática, primero en cada uno de los Estado parte, y luego dentro del marco de la conformación de una región integrada.

#### **Las políticas sociales: características y diferencias:**

Las últimas décadas de los países latinoamericanos se caracterizaron por una profundización de los problemas sociales. Las

políticas sociales puestas en práctica durante los últimos años no contribuyeron a amortiguar las consecuencias de la aplicación de los modelos de ajuste neoliberales, donde la marginalidad, el analfabetismo, la deserción escolar, la falta de políticas integrales en lo científico y tecnológico, por ejemplo, pareciera no ser un medio para el desarrollo. La realidad nos dice que el Estado debe intervenir para procurar eliminar la pobreza porque el crecimiento económico a través de una economía de mercado, no lo hace por sí sola.

A partir de la década de los setenta la temática del desarrollo se presentó como incompatible entre un crecimiento sostenido y la distribución del ingreso. La crisis política, el establecimiento de gobiernos autoritarios ( que en el caso de Brasil venia de la década anterior) y las políticas neoliberales puestas en marcha rompieron con los sectores que habían iniciado todo una trayectoria de Estado de Bienestar como en Uruguay y Argentina.

Durante los años setenta, fracasa la alternativa de crecimiento con distribución, originando una separación entre lo económico y lo social. Se privilegia el primer concepto y se empieza a practicar el asistencialismo en términos de políticas sociales.

La política social no estuvo ausente en la época de crisis de los ochenta. El desfinanciamiento del sector público y la deuda externa han determinado una caída abrupta en los recursos reales destinados a las políticas de bienestar los cuales se vieron reflejados en la calidad de vida de los habitantes. Esto trajo como consecuencia el surgimiento de un nuevo sector social de gran vulnerabilidad, que cada vez aumenta y se encuentra carente de protección.

En Brasil y Paraguay las políticas sociales no existieron más allá del asistencialismo, de modo que en la década de los setenta no hubo variantes. En cambio en Uruguay y Argentina, se dejan de lado las políticas de estado benefactor . En el primero se optó por una reforma enfocada a la centralización y reducción del número de organismos de administración y una modificación del sistema de financiamiento mediante la disminución de las contribuciones a los empleadores, que se compensaba con un impuesto indirecto al valor agregado.<sup>1</sup> El mismo tipo de reformas tuvieron lugar en Argentina .

<sup>1</sup> Ver FERNANDEZ BAEZA . «Las políticas sociales en el cono sur». Cuadernos del IL.PES. Santiago de Chile, 1989.

Las principales de ellas se refieren a la eliminación de varias contribuciones de los empleadores sobre los salarios.

Con el retorno al estado democrático desde el discurso se intentó equilibrar una reforma estatal, pero sosteniendo algunos principios del estado benefactor. El poder político emanado del sufragio popular y la desarticulación del tejido social no logran plasmar en la realidad diferentes políticas sociales de las practicadas en la década anterior.

Son los organismos internacionales los que van a determinar la implementación de las políticas asistencialistas en los sectores de crisis emergentes y puntuales de acuerdo a las políticas neoliberales que los mismos determinan para la región.

Es así como se observa que los países han pasado de un Estado de Bienestar Periférico a un Estado Neoliberal.

La política social del MERCOSUR, debiera tener como principal objetivo erradicar la pobreza en la región, como así también velar por un desarrollo social con equidad. Esto implicaría reconstruir los espacios sociales con la participación de todos los sectores sociales.

Como afirmó Pochelú, hoy en día la política social debería ser «... encarada antes que nada como un factor de desarrollo humano y vinculada interdependientemente con la creación de recursos, la expansión del crecimiento, el ahorro interno, y una adecuada inversión tanto industrial, comercial y agrícola, como en el área del bienestar común y de la seguridad social.»<sup>2</sup>

Esta propuesta se orienta hacia el desarrollo global con una clara postura hacia la «justicia con equidad». Sin embargo, las políticas sociales implementadas hasta la actualidad han dejado como consecuencia el deterioro de la calidad de vida de la población y con ello la exclusión, la discriminación y la segregación de gran parte de la población de la región.

---

<sup>2</sup> Ver POCHELÚ, Galo. La política social como estrategia de erradicación de la pobreza, promoción humana e incorporación al desarrollo social. En Lo social: clave del desarrollo humano. CLAT. Edit. Flates. 1992. pag 418.

## **MERCOSUR: un nuevo espacio geográfico (\*)**

El Mercado Común, cuenta con un ámbito geográfico, y dentro de él se materializa la estructura económica y social. Por lo tanto, en la conformación geográfica del MERCOSUR, debemos tener presente una serie de datos necesarios para encuadrarnos en la realidad.

La región posee una superficie de 118.53 km<sup>2</sup>, aún sin contabilizar el área marítima, y una población, que en 1993, oscilaba en 191.6 millones de habitantes. Estos datos son variables indispensables a tener presente en la planificación del desarrollo económico y social de la región.

Con respecto a esto el primer paso se dio en agosto de 1993 se aprobó por los Estados Partes, el Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur (Texto segunda versión) por unanimidad. El Subgrupo de Trabajo N°1 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, fue el encargado de discutir la «dimensión social» dentro del Tratado de Asunción.

En el Preámbulo de la Carta se deja explícito que «... la integración involucra aspectos y efectos sociales ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la dimensión social de la integración». <sup>3</sup> Se manifiesta un especial énfasis en la «justicia social» y la «equidad y la armonía del desarrollo conjunto», frases también escritas en el Tratado de Asunción.

Ahora cabe preguntarse si los aspectos y efectos sociales son ineludibles -cuestión que compartimos- por qué no se explicitó en el Tratado madre? Esto nos podría dar pie a pensar que la integración está planteada sólo en términos comerciales y económicos.

### **Características poblacionales de la región:**

Es imprescindible para analizar la dinámica social de los países del MERCOSUR conocer el comportamiento demográfico de

<sup>3</sup> Carta Fundamental de los Derechos Fundamentales del Mercosur. Texto tercera versión CGT Sept. 1993.

\* Nota: no es objeto de esta investigación hacer un tratamiento del espacio geográfico como elemento de integración. El rol de Estado, si fue analizado en el capítulo anterior.

la población, ya que el crecimiento poblacional actúa como condicionante en áreas determinadas como la seguridad social, el mercado laboral, el acceso a la salud y a la educación. Lo cual se manifestará en la calidad de vida de la población. Por tal motivo se partirá del análisis de las siguientes variables:

**Cuadro A: Características demográficas:**

Países	Crecimiento de la población (a)		Natalidad (b)		Mortalidad (c)		Mortalidad infantil (d)		Esperanza de vida al nacer (e)	
	70/75	90/95	70/75	90/95	70/75	90/95	70/75	90/95	70/75	90/95
Uruguay	0.1	0.6	21.1	17.1	10.0	10.3	46.3	20.0	68.8	72.4
Argentina	1.7	1.2	23.4	20.3	9.0	8.6	49.0	28.8	67.3	71.1
Brasil	2.4	1.6	33.7	23.3	9.7	7.4	90.5	56.5	59.8	66.3
Paraguay	2.6	2.7	36.6	33.0	7.2	6.4	54.8	47.0	65.6	67.3

Notas: (a) Tasa anual media cada 100 habitantes. (b) Tasas anuales medias cada 1000 habitantes (c) Idem anterior. (d) Tasas anuales medias. Se define como defunciones de niños de 0 a 1 año de edad por cada 1000 niños nacidos vivos. (e) Número medio de años que vivirá en promedio cada recién nacido de una cobertura hipotética sometida durante su vida a una determinada ley de mortalidad.

Fuente: MONTOYA, Silvia. «Asimetrías sociales en el Mercosur. 1994.

Desde el punto de vista cuantitativo, podemos observar las diferencias que se manifiestan entre los países miembros. Ahora cabe preguntarnos, qué medidas tomarán los países miembros para equiparar la calidad de vida entre ellos y que medidas se llevarán a cabo para evitar las desigualdades regionales ya que, en cada uno de ellos encontramos subregiones con mejores condiciones que otras con condiciones de extrema pobreza. Esto crea un doble desafío a los países del MERCOSUR, deberán lograr un desarrollo equitativo como países y como región integrada.

**Pobreza: un problema económico-social:**

La pobreza es un fenómeno singular que debe situarse en un ámbito más amplio: el contexto social. Afecta al conjunto de las sociedades y es producto de la desigualdad en la distribución de las

riquezas. Pero la desigualdad social no es concebida como un fenómeno natural, sino por el contrario es el fruto de una organización social injusta.

Este problema ocupa a gran cantidad de científicos, investigadores, políticos y funcionarios. Son varios los organismos regionales e internacionales que estudian la problemática y promueven pautas para combatirla. Pero el problema radica en quién debe dar respuestas satisfactorias para erradicarla que es sin duda la intervención del Estado a través de una política social definida. Y he aquí nuestro gran interrogante si se prevee una política común social dentro del MERCOSUR ya que hasta la actualidad los sectores más consolidados son los referidos al comercio.

Creemos que la pobreza en la región tiene sus raíces en las prolongadas crisis económicas que la afectaron y lo siguen haciendo. En este sentido, desde el punto de vista económico, los Estados Parte no escaparon a la profunda crisis de los años 80, o más conocida como la década perdida. La región se sumergió en profundos problemas tales como el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, el estancamiento económico y el endeudamiento externo, entre otros males. Esta crisis originó consecuencias inmediatas y a largo plazo en distintos órdenes, gestando problemas estructurales y coyunturales en cada uno de los países, que arrastrarían hasta nuestros días. Esta sucesión de hechos, desembocó en un deterioro muy marcado de la calidad de vida de la población, destacando más aún las desigualdades económicas y sociales a nivel regional.

La década del 90 pareciera marcar una nueva expectativa orientada hacia el proceso de integración regional, adaptándose de este modo a las nuevas estrategias imperantes y al proceso de globalización mundial, que ya caracteriza a ésta década.

### **¿Cómo definimos la pobreza?**

Es cierto que la definición de pobreza es relativa, ya que, según organismos nacionales e internacionales, y los propios autores que han intentado definirla muestran variaciones en algunos casos sutiles y en otros antagónicas.

**Para nosotros, la pobreza se encuentra asociada con la**

**dificultad con que cuentan los individuos para satisfacer sus necesidades básicas. Por consiguiente son pobres quienes no logran los medios para poder hacer frente a las necesidades de este tipo.**

Pero ésta definición trae aparejado otros cuestionamientos: qué entender por necesidades básicas y cuáles son consideradas como tal. Esto complica su comprensión ya que entran a jugar implícitamente otros conceptos. El no poder satisfacer alguna de las necesidades básicas podría implicar que el ingreso percibido por el total de un grupo familiar es bajo. Pero si estamos de acuerdo con esta óptica sólo tendríamos presente una parte de la realidad y dejaríamos de lado otros aspectos como el de tener acceso a otros servicios públicos. El factor económico es un elemento más aunque importante. No olvidemos que la pobreza ha sido definida como un «fenómeno polifacético». <sup>4</sup> Su conceptualización, no depende de una sola variable, como tampoco del análisis exclusivo de lo cuantitativo para comprender la totalidad de la problemática.

Ahora bien, si una de las finalidades del MERCOSUR es el desarrollo equitativo de la región en su conjunto, la dinámica social, debería ocupar un papel primordial. Esto sí, lo establece el Tratado de Asunción cuando expresa que el principio fundamental de la integración económica es el de la equidad y la armonía del desarrollo conjunto. Pero esto nos lleva a pensar ¿Qué se entiende por equidad y armonía? ya que los resultados nos demuestran exactamente lo contrario, como lo explicaremos a continuación:

Si observamos los datos proporcionados por el PNUD en el Informe del Desarrollo Humano de 1994, en cuanto al porcentaje de población inmersa en la pobreza absoluta, observamos:

**Cuadro B: Población en la pobreza absoluta. ( En %, años 1980/1990)**

Países	Rural	Urbana
Uruguay	29	10
Argentina	20	15
Brasil	73	38
Paraguay	50	19

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1994.

<sup>4</sup> Ver B. KILIKSBERG «Pobreza, un tema impostergable. CLAD. PNUD., Fondo Económico de Cultura. Mexico 1993.

Al comparar estos datos, se puede observar que Uruguay y Argentina poseen los menores índices de pobreza de la región, mientras que en Brasil y Paraguay todavía son elevados. Pero cabe destacar, que en todos los casos es más acuciante la situación en las áreas rurales, que en los centros urbanos, manifestándose diferencias regionales, entre los países del MERCOSUR y entre los mismos internamente.

Ya el uruguayo Garré Copello, en un análisis sobre los efectos del MERCOSUR expresó: «La otra cara del mercado común son los serios problemas que puede presentar. Los beneficios de la integración económica tenderán a distribuirse en forma desigual entre los Estados miembros. La sola constitución de un mercado común no garantiza que sus beneficios sean semejantes y se distribuyan equitativamente para todos los Estados Parte». <sup>5</sup> Esta realidad se ve reflejada en los datos empíricos analizados con anterioridad. Esto confirma nuevamente la necesidad de una política social conjunta.

Antes de comenzar a desarrollar cómo se manifiesta la pobreza en el Mercosur, es necesario explicitar algunas conceptualizaciones al respecto.

En cuanto a la definición de necesidad básicas (N.B.) tomamos la establecida por la O.I.T.<sup>6</sup>, por considerarlas la más abarcativa. Por lo tanto, son **necesidades básicas:**

“... ciertos requerimientos mínimos de una familia para consumo particular, alimento, vivienda, y ropas adecuadas, ciertos utensilios domésticos y muebles».

“... servicios esenciales proporcionados por y para la comunidad en su totalidad, tales como: agua potable, saneamiento, transporte público, y servicios médicos y educativos”.

“... la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre los asuntos que la atañen”.

“La satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas, según ha quedado definido aquí, debiera colocarse dentro de un

<sup>5</sup> Ver GARRE COPELLO, Belter. El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur. Los megabloques económicos y América Austral. Edit. Universidad Ltda. Monter. 1991. pag.36.

<sup>6</sup> Ver Publicación O.I.T. “The Basic Needs Approach to Development». 1991. El análisis empírico de las necesidades básicas es una de las formas de conceptualizar la pobreza, aunque no es la única. Posteriormente se hará referencia a otras formas.

contexto más amplio, a saber: el cumplimiento de los derechos humanos básicos, que no solo son un fin en si mismos, sino que también contribuyen al logro de otros objetivos”.

“En todos los países el empleo forma parte de la estrategia de N.B.”

Con este amplio espectro de visiones, surgen simultaneamente otros problemas para identificar a los pobres. Es muy difícil medir el grado de satisfacción de algunas necesidades, al menos en términos absolutos, ya que las mismas son un producto social, por lo tanto cambian con el tiempo y con las diferentes costumbres de las sociedades. También podríamos evaluar algunos datos estadísticos, pero no incluirían a todas las variables sociales, ya que hay aspectos que son imposibles de cuantificar.

Del Informe sobre Desarrollo Humano (1994), se seleccionaron las siguientes variables: infraestructura, nutrición y tasa de alfabetización, para analizar a la región. (\*)

**Cuadro C: Infraestructura. ( En % de la población total)**

Países	Acceso a servicio de saneamiento 1985/1990	Acceso a agua potable 1975/1980	Acceso a agua potable 1985/1990
Uruguay	59	80	84
Argentina	89	66	57
Brasil	78	62	96
Paraguay	58	13	33

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1993.

Se puede observar que en cuanto al acceso a servicios de saneamiento, Argentina cuenta con la mejor infraestructura, registrándose los valores más bajos en Uruguay y Paraguay, donde solo casi el 60 % de la población, tiene acceso a los mismos. En cuanto al acceso al agua potable, si bien se han tomado dos quinquenios como referencia, se evidencia un gran crecimiento en países como Brasil y Paraguay. Uruguay también crece aunque no, en forma tan evidente.

\* Nota: Se tomaron dichas variables por considerarlas básicas dentro de una buena calidad de vida y además por poder acceder a la información. Otras variables como salud y empleo también son elementales pero son analizadas con posterioridad.

Argentina presenta un decrecimiento importante, ya que para el período 1975/80, el 62 % tenía acceso a dicho servicio, y en 1985/90, se reduce al 57%. Es importante resaltar que hay un gran porcentaje de la población en Argentina que no accede al agua potable y es más crónico en Paraguay donde solo el 33% accede al servicio.

**Cuadro D: Nutrición**

Países	Disponibilidad en calorías (a)		Disponibilidad en proteínas (b)	
	1969/71	1988/90	1969/71	1988/90
Uruguay	2966	2668	90.8	82.4
Argentina	3268	3068	103.6	99.2
Brasil	2504	2730	61.5	61.4
Paraguay	2667	2684	71.9	68.2

Notas: (a) Calorías diarias por habitante, promedios trienales. (b) Granos diarios de proteínas por habitante, promedios trienales.

Fuente: Montoya, Silvia. Asimetrías sociales en el Mercosur. 1994. En base a Banco Mundial 1993, PNUD 1993, FAO 1992.

Estos muestran que, tanto en calorías como en proteínas ha descendido el consumo en Argentina y Uruguay. En Brasil y en Paraguay, por el contrario, se mantuvieron prácticamente constantes, o elevaron su disponibilidad en calorías, como en el caso concreto de Brasil.

Pero cabe destacar que es imposible afirmar que el consumo de calorías y proteínas es inadecuado, bajo o insuficiente, ya que depende de la alimentación típica y de las costumbres de los países como así también de la edad y sexo de las personas.

En el contexto de la educación, analizaremos sólo la tasa de alfabetización.

**Cuadro E: Tasa de alfabetización. ( En % de edades de 15 a 19 años para 1990)**

Países	Tasa de alfabetización
Uruguay	99
Argentina	97
Brasil	92
Paraguay	96

Fuente: PNUD Informe sobre Desarrollo Humano. 1994.

Aquí es Brasil, quien se encuentra en una situación inferior a la del resto de los países, reflejando una baja tasa de alfabetización con respecto a los mismos. Uruguay principalmente, y Argentina y Paraguay, tienen una elevada tasa de alfabetización, aún comparada con países considerados desarrollados.

A través del análisis empírico podemos afirmar que el desarrollo social no es equitativo ni similar en los países del MERCOSUR.

Pero éste, no es el único modo de evaluar quienes están sumergidos en la pobreza. Desde el punto de vista empírico hay dos métodos aceptados para identificar a los pobres. El enfoque de las N.B. (si son satisfechas o insatisfechas), del cual ya hicimos referencia y el de la Línea de la Pobreza (L.P.).

El cálculo de L.P. se realiza estimando el costo de la canasta familiar identificando a los alimentos, como el indicador básico (proteínas-energía). Según Naciones Unidas, la LP es el nivel de ingreso por debajo del cual no es posible, desde el punto de vista económico, garantizar una dieta minimamente adecuada en términos nutricionales, así como requerimientos no alimenticios esenciales.

Podríamos observar la Línea de Pobreza y Línea de Indigencia para los países del MERCOSUR:

**Cuadro F: Línea de pobreza y línea de indigencia . Presupuestos mensuales por persona en monedas nacionales y dólares ( a precios de 1988-segundo semestre).**

Países/Región (a)	Línea en Pobreza	moneda nacional Indigencia	Línea en Pobreza	dólares Indigencia
Argentina Gran Buenos Aires	761.4	380.7	63.1	31.5
Argentina Resto área urbana	723.3	361.7	59.9	30.0
Argentina Area rural	499.7	285.5	41.4	23.6
Brasil Area Metropolitana	22958.2	11479.1	57.0	28.5
Brasil Resto área urbana	20181.9	10091.0	50.1	25.0
Brasil Area rural	s/d	s/d	s/d	s/d

Países/Región (a)	Línea en Pobreza	moneda nacional Indigencia	Línea en Pobreza	dólares Indigencia
Uruguay Montevideo	20674.1	10337.0	51.5	25.8
Uruguay Resto área urbana	19640.4	9820.2	49.0	24.5
Uruguay Area rural	13567.4	7752.8	33.8	19.3

Nota: (a) Paraguay no presenta datos.

Fuente: Feres, J.C. y León, A. Magnitud de la situación de la pobreza. Revista CEPAL N°41, agosto 1990.

Observando los datos se evidencia una mayor magnitud de la pobreza en las zonas rurales, y en general en todos los países, mostrando un gran contraste con los centros urbanos. También cabe destacar que, el resto del área urbana mantiene básicamente las mismas características de los centros. Demostrando así una vez más las desigualdades y disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Ahora bien, si esta problemática es tan evidente, tan obvia ¿cuál es la causa por la cual no se combate en forma apropiada?, ¿qué actores deben ser los responsables de la toma de decisiones? y ¿quiénes ejercen poder para no revertir la situación? Las respuestas no son tan obvias ni evidentes.

### Calidad de Vida, Pobreza y Desarrollo Humano

Ya desde la década de los 40 los investigadores buscaron algunas herramientas que fueran compatibles en todas las naciones para poder medir cierto grado de satisfacción en las necesidades de una población. Muchos fueron los esfuerzos de esa época para intentar medir el "nivel de vida, el bienestar social, o el bienestar humano", entre tantos otros conceptos que surgían. Todos coincidieron en un punto, la medición partía de variables económicas que históricamente marcaron las diferencias, las desigualdades económico sociales. El P.B.I. fue la variable por excelencia, y más aún si se establecía la relación per cápita. Pero éste, por obtenerse a partir de un promedio no refleja la real distribución, por lo tanto no se evidencian las desigualdades económicas que existen en un determinado país, a nivel

regional.

Otra consideración a tener en cuenta es preguntarnos hasta qué punto un indicador económico como dato cuantitativo puede reflejar la calidad de vida de una población que es una característica cualitativa.

Según las variables sociales analizadas podríamos afirmar que dentro de la región, Argentina y Uruguay se destacan con respecto a Brasil y Paraguay, en cuanto a las condiciones de vida. Además el PNUD lo ha demostrado a través del posicionamiento del IDH (Índice de Desarrollo Humano). En especial estos últimos países evidencian, que las desigualdades sociales son considerables y las condiciones de pobreza aumentan en especial en las zonas suburbanas, quienes poseen las menores posibilidades de acceso a cubrir las necesidades básicas de la población, originando que un determinado sector social no alcance a lograr una calidad de vida digna mínima.

Las condiciones de pobreza e indigencia tendieron a acentuarse al finalizar la década de los 80, como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro G: Hogares en situación de pobreza : ( Porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza)**

Región	Argentina		Brasil		Uruguay	
	1980	1986	1979	1987	1981	1986
Area Metropolitana	5	9	21 (a)	24 (a)	6	9
Resto área urbana	9	15	34	37	13	19
Total área urbana	7	12	30	34	9	14
Total país	9	13	39	40	11	15

**Cuadro H: Hogares en situación de indigencia: ( Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia).**

Región	Argentina		Brasil		Uruguay	
	1980	1986	1979	1987	1981	1986
Area Metropolitana	1	3	6 (a)	8 (a)	1	2
Resto área urbana	2	4	12	16	3	4
Total área urbana	2	3	10	13	2	3
Total país	2	4	17	18	3	3

Nota: (a) Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y San Pablo.

Fuente: Ferrer, J.C. y León, A. Magnitud de la situación de la pobreza. Revista CEPAL N41 agosto 1990 ( pag 150)

Por la necesidad de obtener una medición socioeconómica que no estuviera basada solamente en el PBI, sino por el contrario poder reflejar una visión más abarcativa, las Naciones Unidas a través de distintos estudios creó el Índice de Desarrollo Humano ( IDH). Es por este motivo que el IDH representa un índice promedio de privación que se obtiene de la conjunción de tres componentes: longevidad (esperanza de vida), nivel de conocimiento (logros educativos) y nivel de vida (ingresos), por ser considerados los más relevantes y a su vez factibles de registrarse en todos los países.

El IDH como lo explicita el Informe del PNUD en 1993 intenta medir el piso mínimo de la capacidad de las personas para lograr un nivel de vida decente.

En el ámbito del MERCOSUR la posición que ocupan dichos países teniendo en cuenta el IDH sería:

**Cuadro I: Índice de Desarrollo Humano**

Países	I. D. H.		Posición en ranking	
	1970	1993	1991	1993
Uruguay	0.799	0.881	32	30
Argentina	0.784	0.832	43	46
Brasil	0.569	0.730	60	70
Paraguay	0.607	0.641	73	90

Fuente: PNUD Informe sobre Desarrollo Humano. 1994.

Se puede desprender que Brasil ha aumentado, acentuadamente su I.D.H, como también ha hecho Argentina y Uruguay. Solo Paraguay, se mantuvo casi constante para el período comprendido entre 1970 y 1993.

Pero si analizamos el posicionamiento, o sea el número de orden, el ranking que ocupa cada país, notamos una gran diferencia. Solamente Uruguay, ha ascendido en ubicación, del puesto 32 que ocupaba en 1991 al puesto 30 que ocupa en 1993. Argentina descendió del puesto 43 al 46, Brasil lo hizo de una forma más acentuada, bajó del lugar 60 al 70, y Paraguay, descendió diecisiete puestos en orden de mérito, del puesto 73 al 90, para el mismo período. Esto refleja que la calidad de vida de la población ha disminuido en la región y en algunos países en forma abrupta ( Brasil y Paraguay).

Cabe destacar que en términos globales el posicionamiento de Uruguay y Argentina es superior al de Brasil y Paraguay. Los primeros son considerados países con un alto valor de IDH, mientras que los segundos están dentro de los países de mediano valor; siempre tomando como referencia los países periféricos.

### **Algunas consideraciones sobre el Desarrollo Humano**

Como ya expresamos el aumento del PBI por los países es considerado tal vez como una meta importante a conseguir. Es lógico desde el punto de vista del crecimiento económico, pero no siempre se traduce en el desarrollo social equitativo para el conjunto de la sociedad. Es aquí donde el Estado debe asumir la defensa del "interés público" procurando mediar entre los intereses de los sectores poderosos y los menos influyentes de una sociedad.

Según A. Barbeito y R. Lo Vuolo<sup>7</sup> - con los cuales coincidimos - un proceso político orientado hacia el desarrollo humano, debe tender hacia el equilibrio entre las presiones de los distintos grupos sociales. Por tal motivo surgen estrategias orientadoras tales como:

- a) promover políticas y acciones que respondan mejor a las necesidades de las personas,
- b) llegar a acuerdos entre distintos grupos de interés donde se refleje una mayor equidad.
- c) proteger a los grupos más vulnerables
- d) plantear la transición por etapas.

El problema radica en que dichos propósitos no son más que expresiones de deseo y utopías en la realidad actual. En tal sentido el PNUD a través del Informe del Desarrollo Humano, sugiere que los países reasignen los recursos públicos hacia fines sociales, aumentando el nivel del gasto público con mayor énfasis a los gastos sociales. Al hacer tal recomendación también sugirió, que sean algunos sectores, como los gastos militares, los servicios financieros de la deuda, las empresas públicas deficitarias, entre otras quienes sean el blanco de ajuste.

Reforzar la verdadera función del Estado en relación a la

<sup>7</sup> Ver BARBEITO, A., R. LO VUOLO, Informe sobre desarrollo humano en la Argentina. 1993

consolidación del desarrollo humano es estimular la creación de empleos productivos que satisfagan las necesidades de la sociedad en su totalidad.

Veamos el comportamiento del gasto público en dos de los considerados pilares del G.P.S.:

**Cuadro J: Gasto público en salud. ( % del PNB)**

Países	1960	1986	1990
Uruguay	2.6	2.7	2.6
Argentina	1.3	1.6	1.3
Brasil	0.6	1.3	0.6
Paraguay	0.5	0.4	0.5

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD 1990/94.

**Cuadro K: Gasto público en educación: (% del PNB)**

Países	1960	1986	1990
Uruguay	3.7	6.6	3.1
Argentina	2.1	3.3	s/d
Brasil	1.9	3.4	4.6
Paraguay	1.3	1.4	s/d

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD 1990/94.

En cuanto a la inversión de los Estados en salud y educación, observamos :

La inversión en salud se mantiene constante en todos los países de la región desde 1960 hasta la actualidad, produciéndose pequeñas variaciones. Es importante destacar que la inversión en esta área alcanza valores bajos en comparación a la que se realiza en los países desarrollados donde los valores llegan a duplicarse aún en el caso de Uruguay que es quien mantiene la más alta inversión, 2.6% del PNB.

En educación los datos reflejan realidades distintas. Uruguay entre el período 1960 - 1986 creció del 3.7% al 6.6%, pero en 1990 redujo su inversión aún a cifras inferiores a 1960, ya que la inversión fue de 3.1%. Argentina y Paraguay, mantuvieron una tendencia creciente entre 1960 y 1986, registrándose los valores 2.1% a 3.3% para Argentina y 1.3% a 1.4 para Paraguay. En ambos casos

no se obtuvieron datos en 1990. Brasil ha manifestado un incremento constante durante los períodos dados aumentando desde 1960 con el 1.9% del PNB a 4.6% en 1990. Es el país de la región que más ha invertido en educación. Esto se contradice si tenemos en cuenta el índice de alfabetización. El problema radica en la cantidad de población que posee el país, por lo tanto aún no sería lo deseable para alcanzar el mínimo esperado.

El G.P.S. en educación es un dato que refleja la orientación del país con respecto al desarrollo social del mismo «...Hoy en día, el mundo se desarrolla hacia las ventajas competitivas basándose en la «industria del conocimiento», es por esto que el gasto social en este sector es imprescindible. La inversión en la educación es la clave para un mejor desarrollo social.

Sin embargo, si analizamos la variable deuda externa\* debemos considerar que en América Latina y el Caribe creció casi 30.000 millones de dólares en 1994. Esto representa un aumento de 5.8%, tasa algo más baja que la de 1993, pero aún llamativa.<sup>8</sup>

Esto se debió principalmente a las emisiones de bonos de Argentina, Brasil y México durante el período de enero a septiembre que representaron el 85% del total.

Desde la conformación del MERCOSUR, los países sufrieron variaciones en cuanto a la deuda externa.

Se podría observar que Argentina, Brasil y Uruguay han manifestado un aumento de la deuda. Brasil es quién presenta los valores más acusantes, aumentando de 127.7 millones de dólares en 1991 a 138.0 millones de dólares en 1994. Paraguay es el único que presentó una reducción aunque mínima, en 1991 la deuda ascendía a 1.8 millones de dólares y en 1994, decreció a 1.7 millones de dólares. Pero el problema más grave sobre la cuestión radica en que desde la conformación del MERCOSUR no hubo una política conjunta para negociar el tratamiento de la misma.

Ante este análisis, es obvio pensar que las sugerencias anteriormente explicitadas en los principales enunciados del Informe de

<sup>8</sup> Ver. CEPAL. «Balance preliminar de la economía de A.L. y el Caribe.1993/94.NU.

\* Nota: No es objeto de esta investigación analizar la deuda externa, solo consideramos importante nombrarla como referencia.

Desarrollo Humano no fueron puestos en práctica en la región . La deuda sigue aumentando.

Continuando con la problemática tenemos como un referente importante la Cumbre realizada en Washington, en febrero de 1993 sobre, Pobreza y Reforma Social en A.L., convocada por el BID, y PNUD, surgieron una serie de propuestas para combatir la pobreza, y resaltar el rol del Estado. Entre ellas figuraban:

a) Que el desarrollo humano debe ser la meta final del desarrollo. El objetivo central de la sociedad debe ser mejorar la calidad de vida. Si se busca el crecimiento y la competitividad la finalidad que sea la gente.

b) Que la política económica debe estar integrada, unificada con la política social.

c) Que el gasto social debe ser reforzado en A.L. Se debe poner en práctica una política social agresiva que contemple las necesidades de los sectores más desfavorecidos.-

d) Que la distribución del ingreso en los distintos sectores sociales debe ser más equitativo.

Al respecto, Del Búfalo expresó: «... es necesario parar la concentración del ingreso y del poder económico y político revirtiendo las actuales tendencias».<sup>9</sup>

e) Que todos los actores deben cumplir su rol para poder llevar adelante una nueva política social. El Estado, es un actor obligado en el campo social.

Pero la realidad escapa a estas propuestas ya que en general se observa una tendencia a introducir profundas reformas en el campo de las políticas sociales. Es así como se originaron cambios institucionales, como por ejemplo la descentralización de los servicios sociales, se tiende a aumentar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos, privilegiando los programas focalizados .

Dentro de los países del MERCOSUR, se pusieron en marcha los siguientes :

**En Argentina:** Fondo Argentino de Inversión Social.( FAIS).  
Programa Federal de Solidaridad.

---

<sup>9</sup> Ver KILIKSBERG Bernardo. Ob. cit. pag 37/38.

En Brasil: Fondo para la Inversión Social ( FINSOCIAL).  
Programa da Fome.

En Uruguay: Fondo de Inversión Social de Emergencia.  
( FISE).

Todos ellos surgieron a partir de 1992 en adelante, o sea dentro del proyecto económico-social actual.. Están financiados principalmente por el BID y el BM. Si bien aún no se evidencian mejoras notables, es necesario esperar los resultados.<sup>10</sup>

### **Justicia social Vs pobreza:**

En la actualidad, los problemas básicos de la política internacional, como lo eran la estrategia militar o las concepciones de seguridad, fueron dejando de tener repercusión. Esto sucede puesto que hay otros intereses creados como los relacionados con el ámbito económico, social o los medioambientales. Pero esto se desenvuelve en otro contexto histórico. Estamos presenciando transformaciones a un nivel macro que, años atrás no lo hubieramos imaginado, como la internacionalización no solo de los mercados, sino de la producción y de la mano de obra.

En este contexto es que se desarrolló la Cumbre sobre el Desarrollo Social, en Copenhague, en marzo de 1995, en la cual participaron más de cien representantes de los distintos Estados, como así también se destacó la participación de las ONGs. Las problemáticas tratadas se centralizaron en tres aspectos : la pobreza, el desempleo y la desintegración social.

El Secretario General de la ONU Butros Ghali, al inaugurar la Conferencia, solicitó la elaboración de «un nuevo contrato social a escala mundial» y apeló a la responsabilidad social colectiva para erradicar la pobreza. Pero según las conclusiones de la Cumbre, la única causa de dichos problemas pareciera ser la crisis social, cultural y sobre todo ética que atraviesan los países. Y aquí cabe preguntarse los cambios en la economía mundial ¿no tuvieron incidencia sobre los fenómenos sociales?.

---

<sup>10</sup> Ver CEPAL. Panorama Social de América Latina NU.pag 115.

Los modelos de desarrollo para cada uno de los países deberían reconocer que el crecimiento económico es solo un medio, y que el objetivo final son las personas, su bienestar.

La Cumbre manifestó su deseo y preocupación por erradicar la miseria, reducir la pobreza, procurar que cada ser humano acceda a la posibilidad de trabajar y ser remunerado dignamente y propiciar la integración social de tal modo que no existan niveles de marginalidad. Esto surge a partir del panorama preocupante que se describe a nivel mundial:

a) Una de cada cinco personas vive por debajo del umbral de la pobreza.

b) Una de cada diez personas no logra un empleo digno.

c) La deuda de los países en desarrollo es abrumadora.<sup>11</sup>

Los objetivos propuestos apuntaron al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Cabe destacar que el concepto de desarrollo no significa una simple expansión de la capacidad productiva reflejado sólo en el bienestar material, implica a variables sociales, culturales, ambientales y políticas, que apuntan a la calidad de vida digna en el conjunto de toda la sociedad. El problema radica en llevar a cabo políticas sociales que sean lo suficientemente eficaces. Tal vez, como lo expresó Zumbado, deberán ser tres los campos prioritarios: ampliar y diversificar los empleos, expandir y modernizar los servicios sociales, y educar a la población y formar recursos humanos.<sup>12</sup>

Finalmente es necesario concluir que la Cumbre sirvió para redefinir la agenda de prioridades de la cooperación internacional y proponer nuevos compromisos para abordar temas que de ellas se desprendan, dentro del marco legal de la Naciones Unidas. Cabe esperar, que además de solidarizarse desde el punto de vista declamativo se proceda a los hechos.

## **El mercado laboral en el MERCOSUR**

El problema del empleo no afecta solo a esta región, sino

---

<sup>11</sup> Revista Punto de Encuentro. N4 . Publicación del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 1995.

<sup>12</sup> Ver ZUMBADO, Fernando. Superación de la pobreza. Esfuerzo sostenido. Diario El Día. México. 13/9/93.

que se manifiesta a nivel mundial. La crisis en el mercado laboral afecta, a la pérdida de dinamismo en la creación del empleo, a la calidad de los empleos que tiende a deteriorarse, y a los salarios percibidos que se reducen paulatinamente.<sup>13</sup> Estas cuestiones son fáciles de identificar, pero es muy difícil encontrar soluciones si no se toman medidas severas. Ante esta situación se generan en el mercado laboral más acentuadamente en los países subdesarrollados, dos tipos de empleos: los «formales» y los «informales», generando diferencias en las prestaciones sociales prioritariamente.

Si analizamos la fuerza de trabajo existente dentro del MERCOSUR, observamos que Argentina cuenta con el menor porcentaje de producción de fuerza de trabajo, con el 38% sobre la población total dentro de la región, mientras que el resto de los países oscilan en valores entre 43% y 45% de la población total.

**Cuadro L : Fuerza de trabajo : ( % de la población total 1990/92)**

Países	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay
Fuerza de trabajo	45	38	44	43

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1994.

Pero si analizamos la fuerza de trabajo según los sectores económicos, podemos observar:

**Cuadro M: Pcentage de la fuerza de trabajo por sectores:**

Países	Agricultura		Industria		Servicios	
	1965	1990/92	1965	1990/92	1965	1990/92
Uruguay	20	5	29	22	51	73
Argentina	18	13	34	34	48	53
Brasil	49	25	20	25	31	47
Paraguay	54	48	20	21	26	31

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano.1994.

<sup>13</sup> Ver PREALC. Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural. 1987.

El sector primario en todos los países mostró un gran declive dentro de los períodos presentados produciéndose el mayor exponente en Uruguay y Brasil, y manteniéndose en un nivel reducido en Argentina. En Paraguay, el comportamiento es estable. Este proceso responde al patrón de crecimiento económico de cada país. Las áreas rurales fueron despoblándose expulsando población a las áreas urbanas. En algunos casos las ciudades brindaron las oportunidades para que la nueva población accediera a fuentes de trabajo. Casi en su totalidad esa mano de obra fue absorbida por el sector terciario o de los servicios aumentando en forma considerable en los cuatro países, aunque en Uruguay y Brasil se manifiesta de un modo inigualable. Para el primer caso aumenta de 51% en 1965 a el 73% en el período 1990/92, y en el segundo de 31% a 47% en los mismos períodos.

Las crisis económicas que han debido enfrentar estos países durante las últimas décadas produjeron grandes cambios en el comportamiento del mercado laboral, más aún si tenemos en cuenta que la oferta de mano de obra aumenta mientras que la generación de empleos no acompaña esa demanda. Por tal motivo el sector informal fue quien cubrió estas demandas. El mayor problema de este sector es la creciente desprotección a nivel legal y dentro del sistema de seguridad social.

Observemos los datos sobre el desempleo abierto urbano:

**Cuadro N: Desempleo urbano. ( Tasas anuales medias).**

Países	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Uruguay	10.7	9.3	9.1	8.6	9.3	8.9	9.0	8.4	9.0
Argentina	5.6	5.9	6.3	7.6	7.5	6.5	7.0	9.6	11.2
Brasil	3.6	3.7	3.8	3.3	4.3	4.8	5.8	5.3	5.5
Paraguay	6.1	5.5	4.7	6.1	6.6	5.1	5.3	5.1	5.1

Fuente: CEPAL Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1994.

Los índices de desempleo abierto urbano tienden a aumentar en todos los países de la región, siendo más acusante en la Argentina que en el resto de los países de la región. Analizando estos datos por países, vemos:

La Argentina mantuvo desde 1986 hasta 1994, un aumento del desempleo en forma constante. Dentro del MERCOSUR, es quien

presenta los más elevados índices. Durante los años comprendidos entre 1986 a 1992, la tasa oscilaba entre 5,6% y 7,0%, aumentando año tras año excepto en 1991 que fue el único momento donde se registró una baja del 7,5% a 6,5%. Los mayores saltos se produjeron en 1993, que llegó a 9,6% y en 1994 llegó a 11,2%, siendo el tercer país con mayor tasa de desocupación en América Latina, después de Nicaragua (23,5% en 1994) y Panamá (12%, en 1994)- considerando los datos oficiales hasta el momento-Según los datos del INDEC para 1995 el índice de desempleo llegaría al 18.6%, convirtiéndose así en el segundo país latinoamericano con el desempleo más elevado.

Uruguay es el segundo país de la región que presenta elevados índices de desempleo, aunque desde 1986 hasta 1994, se ha mantenido constante. Su menor índice se registró el año 1993, con un valor del 8,4%, mientras que su mayor valor se observó en 1986. En la actualidad según datos preliminares de la C.E.P.A.L., la tasa llega al 9,0% del desempleo urbano.

Brasil es quien sigue en forma decreciente la mayor tasa de desempleo. También ha ido registrado aumentos desde 1986 hasta la actualidad, que se encuentra en el orden del 5,5% para el año 1994.

Paraguay es el que registra el menor índice de desempleo de los países del MERCOSUR. En la actualidad presenta un índice de 5,1%, aunque retrospectivamente los índices no eran constantes. Su mayor índice se registró en 1990 siendo del 6,6%.

Según la CEPAL la fuerza de trabajo ocupada en estratos de baja productividad e ingresos sigue representando una fracción muy elevada del empleo en la región, a pesar de que en algunos países se redujo en el período 1990/92. No obstante la pobreza urbana está actualmente más asociada a bajos salarios que a los insuficientes ingresos que caracterizan a esos estratos.<sup>14</sup>

En cuanto a los seguros de desempleo en los países del MERCOSUR nacieron a partir de leyes que regulan su prestación. En todos los casos, este seguro tiende a brindar una prestación monetaria durante el lapso en el cual la persona se encuentra sin trabajo ( en Argentina se cumple solo en casos particulares). De todos modos, una crítica a dicha implementación es que solo abarca a un número

<sup>14</sup> Ver CEPAL «Panorama... NU 1994 pag 25.

reducido de población, como así también que durante el lapso en que se percibe dicho subsidio no se accede a planes de formación profesional como sucede en otros países.

Ante la necesidad de legalizar el sector laboral, es indefectible, armonizar el seguro de desempleo para la región. El principal motor para armonizar las políticas laborales radica en que el art. 1 del Tratado de Asunción expresa la conformación de un Mercado Común, el cual implica «... la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...» La libre circulación de trabajadores significa la eliminación de todo tipo de restricciones al movimiento de los mismos con igualdad de trato en los países miembros. (La excepción se otorga por razones de seguridad social, salud y orden público). Es indudable que tal problemática será muy controvertida por los sectores a quienes involucra.

Los aspectos a coordinar no solo son objeto en el ámbito del Mercosur, sino de la OIT: la no discriminación al acceso de empleo, las condiciones de trabajo, la igualdad de trato en cuanto a formación profesional, remuneraciones, afiliación a sindicatos y a la seguridad social.<sup>15</sup>

En lo referente a seguridad social, Uruguay, Paraguay y Brasil, estaban de acuerdo en un proyecto cuya característica era el de ser multilateral, faltando solo la aprobación de Argentina. Este entre otras cosas, propone que los trabajadores de un país, al trabajar en un tercero no pierda su tiempo de trabajo y/o aportes a los efectos de la jubilación.

### Salud en el MERCOSUR:<sup>16</sup>

Podríamos afirmar que la salud en A.L. depende de la acción del Estado a través de la seguridad social, y como lo expresa Ernesto Miranda «...tanto el desempleo como la reducción de los salarios reales mermaron los fondos de la seguridad social, debilitando

<sup>15</sup> Ver. ARAGAO, Jose Maria. La armonización de la política macroeconómica en el Mercosur. BID. INTAL 1993.

<sup>16</sup> Para la realización de la siguiente temática se contó con la colaboración del Prof. Juan Contreras. Desde ya nuestro más sincero agradecimiento.

su capacidad de acción respecto de quienes se encuentran bajo su protección».<sup>17</sup>

En términos generales, el 42% de la población en A.L. no tiene acceso regular a servicios básicos de salud, y «...aunque los países gasten una proporción creciente del PBI en la atención de la salud, una parte considerable de ese gasto se pierde debido al reducido impacto de los servicios sobre la situación de salud o a la ineficiencia en la prestación los mismos».<sup>18</sup>

El sistema de salud es un componente esencial dentro de la seguridad social, ya que el derecho a los servicios de salud es un derecho universal para todo ciudadano. He aquí la importante misión que debe cumplir el Estado, invertir en salud, ya que una parte de la población -generalmente la de menores recursos- es quien accede a los mismos. El resto de la población puede acceder a un sistema de salud privado.

Dentro del sistema de seguridad social, en el sector salud, encontramos que coexisten el sector público, el privado y el sector de seguridad social, tanto en Argentina, Uruguay y Paraguay. Brasil posee el sector privado y el SUS. Sistema Unico de Salud.

Si analizamos las características de los sistemas de salud de los cuatro países observamos:

---

<sup>17</sup> Ver MIRANDA, Ernesto. Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en A.L. Serie Políticas Sociales. O.N.U. 1994 pag.7.

<sup>18</sup> Ver. GUERRA de MACEDO, Carlyle. Salud en el desarrollo: nuevas alternativas para la integración regional en América. Rev. de Integración L.A. INTAL N164 1991. pag 1.

**Cuadro P: Características generales de los sistemas de salud:**

Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
	Sistema altamente integrado, centralizado en su organización y descentralizado en su gestión	Sistema teóricamente integrado y con definida asignación de funciones entre los distintos subsectores.	Sistema institucionalmente fragmentado y estratificado
No hay articulac. e/los dist. sect. y es habitual la superposición de funciones.	Existe una total articul. e/los dist. niveles y entre el sector estrictam. público y el sector privado contratado por el sector público. El sector estrictam. privado es considerado sólo un sistema "supletorio" del Sistema Único de Salud (SUS).	En la práctica existe un alto grado de desorganización y superposición de funciones entre el Ministerio de Salud y el Instituto de Previsión Social (IPS)	No hay articulación entre los distintos sectores.
Existen import. difer. geográf. internas en cob. y calidad de prestaciones.	Existen importantes diferencias geográficas internas en cobertura y calidad de prestaciones con un 22% de la pobl. sin acceso a ningún tipo de atención en salud.	Existen importantes diferencias geográficas en la cobertura con un 30% de la población sin acceso efectivo a servicios de salud.	Existen importantes diferencias geográficas internas en cobertura y calidad de prestaciones particularmente entre Montevideo y el resto del país.
Existe sobreoferta de población médica y escasa pobl. de enfermeras y auxiliares de enfermería.	Existe un gran desequilibrio geográfico en la distribución de recursos físicos y humanos.	Los recursos físicos y humanos son escasos y mal distrib. y a pesar de existir en algunos casos infraestruct. de avanz. es notoria la ausencia de personal formado.	Existe sobreoferta de población médica y escasa población de enfermeras y auxiliares de enfermería.

Fuente: MONTROYA, Silvia. Asimetrías sociales en el Mercosur. 1993. En base a IEERAL y a ISALUD(1992) y Mesa Lago (1989).

Donde se desprende una heterogeneidad en la caracterización, tanto a nivel de organización, funcionamiento y financiamiento. Brasil es quien se destaca por poseer un sistema integrado con una articulación entre los niveles del sector público y privado aunque cabe destacar que un 22% de la población no accede a ningún servicio de salud. Argentina y Uruguay presentan como característica común que el seguro social cubre a la mayoría de la población, caso que se registra a la inversa en Paraguay, donde solo cubre el 15%.

La Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR que en su artículo 13 expresa el Derecho a la Salud.<sup>19</sup> Este prescribe: «Toda persona tiene derecho a la salud física y mental. Los Estados Partes garantizan este derecho asumiendo su rol intransferible e indelegable en la conducción y planificación de un sistema integrado de promoción y atención de la salud, estimulando y resguardando la autonomía y desarrollo de los regímenes de prestaciones de salud en la seguridad social, mutuales y otros sistemas autogestionarios y solidarios, alentando la producción y distribución de medicamentos como bien social no sujetos a las leyes del mercado, impulsando la atención primaria y preventiva de salud a toda la población y desarrollando programas especiales de atención de salud a los sectores de más alto riesgo por sus niveles de pobreza y marginalidad social».<sup>20</sup>

El proyecto de referencia no fue aprobado por Brasil, no por los contenidos sino por los organismos de control, que proponía Argentina. Eran vistos como una intromisión en su país, donde priorizaban la competencia del Ministerio de Trabajo y su justicia laboral.

Como hemos visto, la poca producción sobre el tema salud por los organismos del MERCOSUR, nos permite observar la carencia de consensos y/o propuestas macro y/o sectoriales.

Según la CEPAL, la discusión prioritaria se debería centrar en las formas de reorganizar el sector, en las responsabilidades del sector público y privado, como así también en la descentralización y la mayor eficiencia de los servicios de salud. Ha criticado la mala cobertura y la calidad de los servicios de salud, así como la concentración de los beneficios del gasto y la inversión pública en las categorías no pobres de la población.<sup>21</sup> Este último punto es importante puesto que generalmente la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza no están normalmente protegidas por el seguro social (excepto en países como Costa Rica y Chile), y solo tienen acceso legal a la salud pública y a la asistencia, pero estos servicios son insuficientes.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur. CGT. 2da. Versión. Abril N. 49/93.RRII

<sup>20</sup> Ver Idem.

<sup>21</sup> Ver CEPAL «Panorama ... NU 1994 pag 119.

<sup>22</sup> Ver CEPAL. Magnitud de la pobreza en AL en los años 80. Santiago de Chile. ONU Mayo 1990.

Ante la descripción anterior, la equidad en los servicios de salud dentro del MERCOSUR pareciera ser un objetivo bastante difícil de conseguir a corto plazo.

### **Consideraciones Finales y recomendaciones:**

La nueva formación territorial posibilitará la unión de fuerzas que hasta el momento se encontraban dispersas. El desafío radica en llegar -por parte de los Estados- a establecer una política social común donde el real beneficio esté centrado en la equidad y la justicia social. Se debería buscar una política social activa y destinada a corregir las asimetrías sociales existentes. Pero a su vez plantear esa política social desde un punto de vista integrador, no dando respuestas sectoriales cuando las distintas problemáticas estallan. Una buena política social debería resolver los problemas coyunturales pero tender a un cambio estructural en el mediano y largo plazo.

Hemos convenido que el proceso de integración implica un concepto de solidaridad y que en base a ella se encuentra la idea de destino común. Por ende, el MERCOSUR debería plantear un plan real de desarrollo social en vez de acentuar el modelo actual tendiente a la expansión del comercio. El crecimiento económico debería lograr el desarrollo armónico y equilibrado de los países miembros y de este modo estar al servicio de aumentar en nivel de la calidad de vida del conjunto de la población y no en beneficio de pocos pero poderosos agentes económicos.

Hemos visto como la sociedad ha padecido la implementación de políticas sociales injustas, que lo único que obtuvieron como resultado fue el deterioro de la calidad de vida y la exclusión social de algunos sectores. Si esta política continúa aunque más no sea en uno de los países integrantes, repercutirá en el conjunto de los Estados parte. Pero para revertir la situación es necesario revisar el modelo de integración puesto en práctica, ya que éste debería plantear el modelo de sociedad que se pretende construir en conjunto. Lo deseable es que el modelo apunte a un desarrollo integral de la región, que atienda a todos los sectores, económico, político, y social. Pero lamentablemente se observa un enfoque de integración que tiene como objetivo inmediato el aspecto económico, y específicamente, lo

comercial. De este modo es difícil suponer que las asimetrías y heterogeneidades de los países y regiones puedan contrarrestarse. Peor aún, la ausencia de políticas sociales comunes agravará las desigualdades regionales.

Hasta el momento no se visualizan avances en materia de integración en los aspectos sociales. Son los Estados Parte quien deberían impulsar la creación de políticas sociales comunes. Para ello sería necesario crear el esquema de una política social activa cuyo propósito sea desdibujar las asimetrías sociales instaladas en la región producto del funcionamiento económico. En tal sentido es recomendable la creación de entidades supranacionales especializadas para reglamentar y crear las políticas sociales comunes, ya que hasta el momento no se le ha asignado el interés que debiera tener, de modo tal que puedan plantearse objetivos comunes, al menos muy generales a largo plazo en una primera etapa y procurando especializarlos en períodos posteriores, con el propósito de construir un espacio social común.