



Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR



MERCOSUR
ISM
Instituto Social
del Mercosur



Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR

Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR: ¿Cómo es crecer en la frontera? Asegurando que cada joven alcance su pleno desarrollo

Socios:

Instituto Social del MERCOSUR

Fondo de Población de las Naciones Unidas: Dirección Regional para América Latina y el Caribe y Oficinas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Esta publicación ha sido elaborada por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo Población de Naciones Unidas (UNFPA) - Oficina para América Latina y el Caribe con el apoyo y contribución de Mariana Oeyen. También contó con la colaboración de Nahuel Oddone (Instituto Social del MERCOSUR), Doretta Di Marco y Neus Bernabeu (Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas).

Equipo de apoyo técnico: Claudina Zavattiero, Daniel Macadar y Marcelo Mondelli (UNFPA)

Edición: Renan Xavier (ISM)

Apoyo técnico: Carolina Ravera (UNFPA Paraguay)

Diseño y diagramación: Karina Palleros

Fotografías: Banco de imágenes de UNFPA en Brasil, Paraguay y Uruguay y del ISM.

Muestra "Retinas de la Frontera Trinacional", de curaduría de Michele Dacas (Prorectoría de Extensión de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana), con imágenes de Elson André de Lima, Fran Rebelatto, Luiz Bernardo Souza Junior, Paulo Silva y Rynnard Milton Alves Dias.

Publicación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo Población de Naciones Unidas (UNFPA)

Copyright © ISM & UNFPA, 2020

Todos los derechos reservados.

Esta publicación debe citarse como:

ISM-UNFPA (2020). Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR. Asunción.

Fotos de tapa y portada



Elson André de Lima / César Pereira



Rynnard Milton Alves Dias



Fran Rebelatto



UNFPA Paraguay/Iván Acosta



Elson André de Lima/ César Pereira



Fran Rebelatto



UNFPA Paraguay/Iván Acosta



Paulo Silva

ÍNDICE

Índice de figuras, tablas y cuadros	4
Siglas	5
INTRODUCCIÓN.....	7
PRIMERA PARTE.....	10
1. Las fronteras: conceptualización, características y dinámicas	11
Aproximaciones a la definición de frontera	11
Características y dinámicas de la frontera estudiada	16
2. ¿Qué entendemos por adolescencia y juventudes?	28
Surgimiento como objeto de política pública y tema de estudio	29
¿Qué se entiende por “adolescencia” y “juventudes”? Discusiones en torno a una definición	34
Definición operacional de la categoría juventudes y consideraciones para la caracterización	37
3. Políticas Públicas en Juventudes del MERCOSUR.....	39
SEGUNDA PARTE.....	56
1. Transición demográfica y caracterización general de la población en contextos nacionales y en áreas de frontera	57
2. Características sociodemográficas de las juventudes de las ciudades gemelas de las fronteras de MERCOSUR.....	70
REFLEXIONES FINALES	100
Referencias bibliográficas	105

Índice de figuras, tablas y cuadros

Cuadro 1: Principales planes y programas nacionales de juventud y las instituciones responsables	53
Figura 1. Adolescentes y Jóvenes en el MERCOSUR.....	17
Figura 2. Adolescentes y Jóvenes en las ciudades gemelas analizadas	19
Figura 3. América Latina y el Caribe: año de inicio y duración del bono demográfico, 1950-2050	61
Figura 4. MERCOSUR: Evolución de la población según grupos de edad 1950-2100 (en miles)	62
Figura 5. MERCOSUR: Estructura poblacional por edades quinquenales y sexo en los cuatro países y en las ciudades gemelas seleccionadas	66
Tabla 1. MERCOSUR: Indicadores demográficos seleccionados	60
Tabla 2. MERCOSUR: Cantidad de población y distribución por grandes grupos de edad (en %) en ciudades gemelas seleccionadas	65
Tabla 3. Ciudades gemelas seleccionadas: Razón de sexo por grupos de edades	69
Tabla 4. MERCOSUR: Distribución de las y los jóvenes (15-29 años) según relación de parentesco por sexo, 2018.....	71
Tabla 5. Ciudades gemelas seleccionadas: Distribución de los jóvenes de 15 a 29 años según el estado civil, por sexo y grupos de edades, 2018.....	73
Tabla 6. Ciudades gemelas seleccionadas: Condiciones de vida, jóvenes jefes de hogar (15-29 años) por tenencia de la vivienda, conexión de agua, desagüe y hacinamiento, 2018	75
Tabla 7. Ciudades gemelas seleccionadas: Características del uso del tiempo de los/as jóvenes (15 a 29 años), 2018.	78
Tabla 8. Ciudades gemelas seleccionadas: Condición de ocupación de los/as jóvenes (15- 29 años), 2018.....	82
Tabla 9. Ciudades gemelas seleccionadas: Jóvenes que asisten a un establecimiento educativo, 2018.....	85
Tabla 10. Argentina y Paraguay: Cobertura de salud, por grupos de edades, en ciudades gemelas seleccionadas, 2018.	88
Tabla 11. MERCOSUR y ciudades gemelas seleccionadas: Tasa global de fecundidad y tasas específicas por grupos de edades (15 a 19 años), 2018	90
Tabla 12. MERCOSUR: Proporción de jóvenes (de 15 a 29 Años) afrodescendientes e indígenas en ciudades gemelas (2010, 2011).....	97

SIGLAS

ALFV	Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas
FCCP	Foro de Consulta y Concertación Política
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CMC	Consejo del Mercado Común
CIRD	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CONATRAP	Comité Nacional de Lucha contra la Trata de Personas
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo, Paraguay
DINAJU	Dirección Nacional de Juventud
DTVF	Documento de Tránsito Vecinal Fronterizo
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos
GAHIF	Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza
GMC	Grupo Mercado Común
GTIF	Grupo de Trabajo de Integración Fronteiraça
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina
INE	Instituto Nacional de Estadística, Uruguay
INJU	Instituto Nacional de la Juventud, Uruguay
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
LGTIBQ+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans, Travesti, Intersexual, Queer y otras identidades no incluidas en las anteriores
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
MOBE	Movimiento por el Boleto Estudiantil
MOC	Movimiento de Objeción de Conciencia
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
REJ	Reunión Especializada de Juventud del MERCOSUR
RMA	Reunión de Ministros de Agricultura
RME	Reunión de Ministros de Educación
RMI	Reunión de Ministros del Interior

RMS	Reunión de Ministros de Salud
SGPR	Secretaría General de la Presidencia de la República
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNJ	Secretaría Nacional de Juventude
UNaM	Universidad Nacional de Misiones, Argentina
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe está ante un proceso acelerado de transición demográfica a partir de las transformaciones sociales y económicas que han ocurrido en la región en los últimos años. Cuenta con una ventana de oportunidad demográfica, conocida como **bono demográfico**, representada en la cohorte más grande de adolescentes y jóvenes en su historia, 165 millones de personas entre 10 y 24 años, es decir, una de cada cuatro personas en América Latina y el Caribe es joven. Esta generación es, al mismo tiempo, la más educada, con mayor acceso a tecnologías de la información y la comunicación y con mayor consciencia de sus derechos y los derechos del planeta. Aprovechar el bono es un desafío para el diseño y la implementación de políticas públicas que, al considerar su ciclo de vida, contribuyan a la creación de entornos favorables para que adolescentes y jóvenes puedan ejercer sus derechos y desarrollar su pleno potencial, contribuyendo al desarrollo sostenible de sus países y el MERCOSUR.

En los países de MERCOSUR habitan más de 60 millones de adolescentes y jóvenes entre 10-24 años, que representan una proporción significativa de la población (UN Population Division, 2019). De acuerdo con las estadísticas de la División de Población de Naciones Unidas, para el 2019, la población entre 10 y 24 años en Argentina era el 23,5%, en Brasil el 23,2%, en Paraguay el 28,5 % y en Uruguay un 21,6% del total de la población. Si bien se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica, con Uruguay y Argentina en etapa de transición avanzada, Brasil en plena transición y Paraguay todavía en etapa de transición moderada, los gobiernos de esta subregión –en todos sus niveles– están ante la oportunidad única y urgente de aprovechar el bono demográfico, invirtiendo en la salud, la educación y el empleo, así como propiciando la participación social de adolescentes y jóvenes en esta etapa tan crucial.

Lamentablemente, un gran número de adolescentes y jóvenes carece de oportunidades suficientes para realizar una transición exitosa a la edad adulta, en especial mujeres, indígenas, de una minoría racial o étnica, migrantes, población LGTIBQ+, que viven en un área rural o de frontera, etc. El territorio es, sin duda, una variable clave que influencia la condición y oportunidades de desarrollo inclusivo para adolescentes y jóvenes. El pasaje de la infancia a la vida adulta para adolescentes y jóvenes que viven en áreas fronterizas en los países del MERCOSUR es particularmente complejo por habitar en espacios muy dinámicos, pero también marcados por el riesgo social. A pesar de esto, pocos estudios

se han desarrollado sobre las especificidades del perfil de adolescentes y jóvenes de las fronteras de América Latina, en general, y del MERCOSUR, en particular.

Por eso, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se propusieron trabajar juntos para entender mejor qué supone crecer en la frontera para adolescentes y jóvenes, avanzar hacia una caracterización de adolescentes y jóvenes en zonas de frontera y recabar evidencias para la incidencia en el diseño de políticas pro adolescentes y jóvenes, que tomen en cuenta las particularidades de su ciclo de vida y sus principales desafíos, así como el impacto que sobre ellos tiene la dimensión fronteriza. Además, con estas evidencias se apoyarán procesos de incidencia política desde las y los jóvenes, así como espacios de diálogo político multiactor.

En este marco se desarrolla la primera caracterización de adolescentes y jóvenes de frontera del MERCOSUR. De igual forma, se propone como punto de partida una herramienta de análisis del despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del MERCOSUR que orientará los procesos posteriores del proyecto¹.

El documento presenta el desafío que establece poner en tensión aspectos claves de las dinámicas fronterizas del MERCOSUR y la afectación que causan dichos procesos en las poblaciones adolescentes y jóvenes que pueblan esos territorios. La complejidad y magnitud que testimonia la diversidad de demandas que aglutina la problemática de la adolescencia y la juventud reclama respuestas integrales por parte de la sociedad y los Estados en todos sus niveles.

El interés está puesto en las siguientes preguntas orientadoras: ¿A partir de qué escalas y dimensiones se están pensando las inversiones sociales en juventudes en los territorios de fronteras? ¿Qué particularidades presenta el territorio en términos de clases, categorías y subcategorías de gasto? A partir de allí se propone indagar acerca de la situación social, las problemáticas y desafíos que enfrentan adolescentes y jóvenes en contextos de frontera. Estos grupos de población están atravesados por dinámicas territoriales multiescalares y multidimensionales, en las que las ciudades, especialmente las ciudades gemelas, comienzan a tener una nueva función todavía poco estudiada.

Partiendo de la idea que el estudio de las ciudades puede constituirse como una explicación de los cambios poblacionales que afectan a grupos



La complejidad y magnitud que testimonia la diversidad de demandas que aglutina la problemática de la adolescencia y la juventud reclama respuestas integrales por parte de la sociedad y los Estados en todos sus niveles.

¹ Véase: ISM-UNFPA (2020). *Herramienta de análisis del despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del MERCOSUR*. Asunción.

de adolescentes y jóvenes en términos de algunas dimensiones relevantes en torno a la educación, la salud sexual y reproductiva, la inserción laboral, entre otras, se busca conocer las particularidades de sus prácticas locales y sus condiciones, para lo que se recurre al estudio de cuatro pares de ciudades ubicadas en las fronteras compartidas entre Argentina (AR), Brasil (BR), Paraguay (PY) y Uruguay (UY), en especial las ciudades gemelas de: Foz do Iguaçu (BR) - Ciudad del Este (PY); Rivera (UY) - Santana do Livramento (BR); Concordia (AR) - Salto (UY); y, Encarnación (PY) - Posadas (AR).

Para el abordaje de este trabajo, se realizó una revisión bibliográfica teórica y de estudios de caso que contribuyen al esclarecimiento de los objetivos y datos proporcionados por órganos estadísticos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, particularmente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de Argentina, el Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), de Brasil, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), de Paraguay, y el Instituto Nacional de Estadística (INE), de Uruguay.

El documento está estructurado en dos partes, cada una de las cuales contiene varios apartados. La primera parte inicia con una breve introducción sobre el concepto de fronteras y límites, una caracterización de los territorios estudiados y algunos elementos relevantes que presentan, principalmente, sus dinámicas económicas para pensar las adolescencias y juventudes. Luego, se abordará el surgimiento del concepto de juventud como objeto de estudio y de política pública, seguido de una discusión sobre qué entendemos por adolescencia y juventudes, así como su definición operacional. Esta primera parte se cierra con una revisión del desarrollo de las políticas públicas para juventudes.

Una segunda parte está dedicada al estado sociodemográfico de las poblaciones nacionales, poniendo énfasis en las poblaciones adolescentes y jóvenes de las ciudades gemelas, centrándose en: situación demográfica, conformación de hogares y viviendas, educación, trabajo y salud. Con este recorrido se busca una aproximación al escenario y a las condiciones que configuran la vida de adolescentes y jóvenes en las ciudades gemelas de las fronteras del MERCOSUR.



PRIMERA
PARTE

UNFPA Paraguay/Mario Achucarro

1.

Las fronteras: conceptualización, características y dinámicas

Aproximaciones a la definición de frontera

Las fronteras concentran en sus territorios una complejidad reveladora. Estas no son imperceptibles, imponen condiciones determinadas por la naturaleza de sus límites, compartiendo en sus márgenes una trama sociocultural históricamente construida que articula las relaciones sociales, económicas y políticas en el territorio. A pesar de las diferencias conceptuales y de usos que tienen frecuentemente las nociones de “límite” y “frontera”, es común que sean ocupadas de manera análoga. Sin embargo, es oportuna la mención de algunos elementos que permiten distinciones útiles para una mejor comprensión en el uso de los términos.

La categoría de límite –en su definición tradicional de línea abstracta– es entendida como un concepto jurídico vinculado al ámbito político-estatal, resultado de tratados o negociaciones diplomáticas. Refiere al imperativo de establecer límites por parte de un Estado nacional (o plurinacional) para que adquieran su funcionalidad en la necesidad de delimitar espacios de manera excluyente y definir el máximo perímetro de control soberano o competencia de un Estado. Privilegiando su función demarcadora e indicando una discontinuidad política (Osório Machado, 2010; Ribeiro, 2002).

El concepto de frontera muestra ser más amplio. Remite a un espacio indefinido –área, zona, franja o región– que acompaña al límite y que comprende individuos, redes de relaciones, sistemas productivos y de intercambio que suceden en un territorio sometido a sistemas de organización político-administrativa distintos entre dos o más países (Ribeiro, 2002). Así, este concepto incorpora, sin perder de vista la definición tradicional, una primera idea de dinamismo. La frontera está en movimiento y es singular en su construcción. Se encuentra marcada por las relaciones sociales, económicas y culturales que se manifiestan en ambos lados del límite

político –con sus particularidades, fruto de la historia común– y las tramas que las articulan (Osorio Machado, 2010).

La socialización de las personas es intrínsecamente espacial y las diferencias que se producen debido a la diversificación de las acciones de los grupos sociales que actúan en el espacio establecen el carácter relacional (Johnston, Gregory y Smith, 1994 en Oliveira y Max, 2009) de la frontera. A partir de este carácter, se confirma la importancia de conocer las dinámicas singulares que se dan en un espacio específico -como son las ciudades gemelas de frontera- para entender la complejidad de las demandas y desafíos de sus poblaciones, para el caso, las y los adolescentes y jóvenes de las ciudades gemelas de frontera.

Desde la perspectiva de Santos (1999), los espacios pueden ser comprendidos por los tipos de relaciones que expresan. Una lectura posible, de carácter horizontal, podría estar dada por las relaciones que se establecen en el uso y ocupación del territorio. Por ejemplo, las relaciones producto del uso de servicios que brinda una ciudad en su entorno, lo que exige el desplazamiento periódico de la población hacia centros de salud, la educación, el comercio especializado, los servicios bancarios, entre otros. Por otro lado, con una perspectiva vertical, las relaciones que se establecen, en diferentes grados y formas, en la inseción de estos territorios en los espacios del contexto global. En relación con lo anterior, los límites permiten a los Estados establecer los criterios de inclusión/exclusión. Concordando con Oliveira y Max, se puede afirmar que “la proximidad geográfica y el distanciamiento étnico, institucional, político, social, cultural y económico crean un gradiente heterogéneo que diferencia una región fronteriza de otra, donde el grado de conflicto y cooperación puede forzar las relaciones de las sociedades que se encuentran allí” (2009: 18) y de estas con su entorno más amplio.

Las fronteras presentan una dualidad intrínseca en su definición, por un lado, como una zona o región de contacto potencialmente conflictivo y, por otro, como un intercambio entre culturas o lugar de confluencia. En consonancia, se puede pensar en estos espacios como “zonas de transición” entre diferentes sociedades, centros de poder, grupos étnicos, etc. Es decir, esta dualidad, en términos del concepto clásico de frontera, apela al encuentro/desencuentro de dos (o más) territorios, pero para poder entender sus singularidades es necesario considerar el conjunto a ambos (o más) lados de la frontera internacional definiendo una zona de frontera (Saquet, 2015).



La zona de frontera es un espacio dinámico, compuesto por diferencias, producto del límite internacional, y por los flujos y las interacciones transfronterizas.

La zona de frontera es un espacio dinámico, “compuesto por diferencias producto del límite internacional, y por los flujos y las interacciones transfronterizas, cuya territorialización más evolucionada son las ciudades gemelas” (Machado, 2006: 21). Las ciudades gemelas son espacios localizados en la franja fronteriza con dinámicas sociales propias, generalmente ligadas a redes o foros de articulación regional o internacional que, de modo general, amplían su capacidad institucional y de relacionamiento con otros actores (Oddone, 2016). La fusión de estas ciudades en una única área urbana, localizada en un “espacio línea-límite”, situada en un área de frontera común, determina fuertemente sus características e interacciones. La relación entre las ciudades gemelas es un escenario real y común en la frontera y, por tanto, para la integración regional (Sartori, 2013).

Oliveira (2008) piensa las fronteras en términos de redes, sobre todo el de redes urbanas por el poder explicativo que tienen en referencia a la complejidad de los territorios. El autor señala que las ciudades son las articuladoras de los territorios y esto se da también en lo que respecta a redes de toma de decisiones sociales, culturales y políticas. La red de ciudades o núcleos más densos de las áreas de fronteras, también llamadas de “fronteras vivas”, forman un escenario de interacciones en las que se articulan las ciudades gemelas –pares de centros urbanos, cara a cara en un límite internacional, cuya interdependencia es muchas veces mayor de lo que tiene la ciudad con su región de proximidad o hasta con su propio territorio nacional, configurando así nuevos territorios o nuevas escalas de territorios (Jessop, 2004), que definen incluso una nueva territorialidad (Jessop, 2002; Oddone, 2016). Es importante destacar que la posición geográfica que ocupan por su proximidad con el país vecino es un atributo que les confiere un fuerte potencial para actuar como núcleos articuladores no solamente de redes locales y regionales, sino también nacionales y transnacionales (Osorio Machado, 2010).

Siguiendo el razonamiento de Osorio Machado respecto de la utilidad de abordar la frontera desde la perspectiva de las redes, y pensando en términos de formulación de políticas públicas para responder a problemas fronterizos comunes individualmente no resueltos, el análisis de los núcleos constituidos por ciudades gemelas se vuelve clave. Esto encuentra su anclaje en el reposicionamiento de las redes establecidas y fortalecidas por las relaciones de continuidad, como entramado básico y previo a la construcción

de pactos para la integración en múltiples niveles², apuntando a reducir las asimetrías o brechas entre los Estados y en su interior (Oddone *et al.*, 2016).

El concepto de zona fronteriza se caracteriza por interacciones que, aunque internacionales, crean su propia frontera geográfica, que solo es notable a escala local/regional. Las ciudades gemelas son importantes para la comprensión de la geografía del área fronteriza (Machado, 2005). Estas ciudades siempre han cumplido el papel de ser puerta de entrada o salida de sus respectivos países, e incluso forman parte de regiones de frontera de mayor tamaño que puede incluir varias ciudades de frontera, en donde la población originaria se mueve casi indistintamente, sin reconocer el límite internacional.

A modo de ejemplo, la heterogeneidad mencionada sobre el espacio estudiado en este trabajo comprende pares de ciudades gemelas que albergan grupos indígenas en la composición de su población. Los pueblos indígenas, como sujetos colectivos, encuentran en su territorio uno de los elementos constitutivos de su identidad. La delimitación de las fronteras establecidas por los Estados Parte del MERCOSUR puede impactar de manera compleja en estas poblaciones, poniendo en cuestión su construcción identitaria. Los pueblos indígenas construyen el concepto de frontera desde una multiplicidad de formas y en sus prácticas que tienen relación con el uso de la tierra, el parentesco y la economía. Los mbya guaraní son el grupo que habita la región de la frontera trinacional de Argentina, Brasil y Paraguay y que, por ejemplo, no se corresponde con una idea de frontera como espacio que incluye o excluye, en la definición de pertenencia a una determinada colectividad.

El significado de “frontera(s)” aceptado en cada pueblo es una construcción que se apoya en la concepción sobre el territorio³. El territorio es el espacio en que las relaciones de parentesco con sus complejas redes de comunicación se reproducen. Es por eso que definen las fronteras como “territorios de comunicación” marca-



Las ciudades gemelas siempre han cumplido el papel de puerta de entrada o salida de sus respectivos países, en donde la población originaria se mueve casi indistintamente, sin reconocer el límite internacional.

2 Para un desarrollo más amplio de lo que se entiende por pactos en la construcción de regiones transfronterizas, véase: Oddone *et al.* (2016).

3 Para los pueblos indígenas, el concepto de territorio es mucho más comprensivo de lo que se entiende habitualmente en los ámbitos jurídicos tradicionales. Desde la mirada occidental, el derecho a la tierra se reduce a la superficie geográfica de un determinado espacio, pero no comprende el resto de la naturaleza que lo circunda. Por el contrario, para los pueblos indígenas, el territorio es un concepto mucho más complejo, que incluye suelo, subsuelo, el hábitat todo, lo que también comprende flora y fauna (Ramírez, 2016).

dos por la memoria y la historia, delimitados por hitos, marcas, caminos, vivencias comunes históricamente reunidas. (Brand *et al.*, 2008). Meliá propone la idea de frontera como identidad, lo que remite al modo de ser de los guaraníes y confirma la percepción del territorio como territorio de comunicación⁴.

En síntesis, la frontera puede ser analizada desde una doble perspectiva: por un lado, una realidad espacial y social con características geográficas propias de lugares de contacto, en constante redefinición en el marco de las disputas permanentes originadas por la naturaleza de las relaciones sociales y comerciales alejadas del control estricto del Estado (Núñez Almeida, 2019) y, por otro lado, como un límite que se presentaría como una creación hecha a través de acuerdos diplomáticos con el fin de definir la soberanía y jurisdicción, es decir, el límite internacional entre Estados Nación. Sin embargo, las interacciones entre las ciudades gemelas de frontera muestran que estos límites no son absolutos, ni son capaces de evitar el diálogo e intercambio sociales, lo que se ha visto reflejado en espacios de cooperación fronteriza establecidos alrededor de necesidades y desafíos comunes a ambos lados.

A modo de resumen en las palabras de Oddone y Rodríguez Vázquez: “las fronteras son espacios interestatales donde se condensan relaciones entre las poblaciones locales y los diferentes niveles del Estado. Esta concepción permite diferenciar las líneas fronterizas de las áreas de frontera. Mientras que las líneas fronterizas son competencia de los gobiernos nacionales, en las áreas de frontera las competencias son compartidas o concurrentes entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Por otro lado, las líneas de frontera remiten a una división política que no necesariamente guarda relación con las regiones agroecológicas o las características históricas y socioculturales de los territorios fronterizos. Precisamente ahí radica la importancia de considerar las áreas de frontera como una unidad de análisis, al diseñar e instrumentar políticas de integración regional” (2015: 71).

4 Los accidentes geográficos, las fronteras ecológicas, así como las relaciones de parentesco y las complejas redes de reciprocidad y/o disputas que resultan de estas relaciones, son importantes referencias constitutivas en el proceso de definición y redefinición (continua) de las fronteras indígenas. Por eso, bajo la óptica indígena, las fronteras podrían ser relativizadas en determinados casos como casamientos o dinámicas de alianzas. En la actualidad, estas redes siguen en pleno vigor, construyendo y deconstruyendo fronteras, siempre vistas como algo dinámico (Brand *et al.*, 2008). Estas fronteras, al no coincidir con las planteadas por los Estados, pueden afectar sus modos de vida, su economía, sus usos y contumbres y hasta su sobrevivencia como pueblos.

Características y dinámicas de la frontera estudiada

Las publicaciones sobre las ciudades fronterizas en MERCOSUR abordan una diversidad de temáticas que van desde las relaciones comerciales y productivas, pasando por los intercambios educativos y académicos, hasta las políticas de cooperación en salud, desarrollo social, migratorias y de prevención de la trata de personas, entre otros muchos temas. La mayor parte de ellas se concentra en analizar dinámicas y particularidades a partir de estudios de caso. Sin embargo, son escasas las referencias disponibles sobre los jóvenes o las juventudes, sus trayectorias particulares, sus problemáticas y demandas de políticas públicas en estos territorios.

El presente trabajo busca dar cuenta de la situación de adolescentes y jóvenes en un contexto tan particular como es el de ciudades de frontera de los Estados Parte del MERCOSUR. Para ello, se han seleccionado ocho ciudades (cuatro pares de ciudades gemelas), ubicadas en las fronteras compartidas entre Argentina (AR), Brasil (BR), Paraguay (PY) y Uruguay (UY), en particular: Foz do Iguaçu (BR) - Ciudad del Este (PY), Rivera (UY) - Santana do Livramento (BR), Concordia (AR) - Salto (UY) y Encarnación (PY) - Posadas (AR).

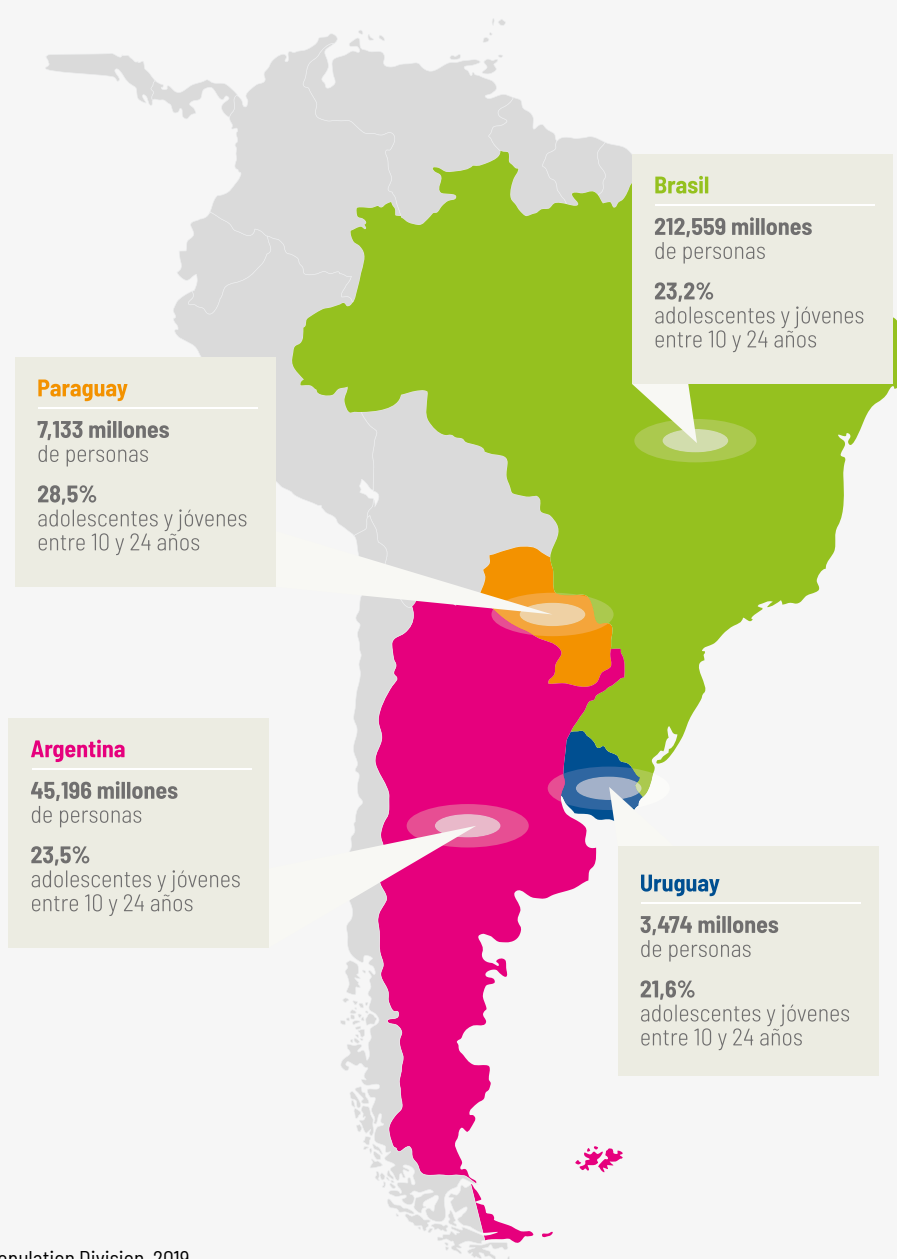
La compleja dinámica de interacción que presentan las ciudades gemelas se sostiene, en parte, sobre ciertas semejanzas en sus condiciones geopolíticas por estar ubicadas en contextos de fronteras, pero no hay que olvidar que es difícil referirse a ellas como un conjunto compacto, ya que cada frontera cuenta con diferentes modos de organizarse en lo económico, social y político. Y pese a que no compartan “gobiernos comunes”, siendo territorios en situación de vecindad-contigüidad, establecen relaciones políticas que se impactan mutuamente, fortaleciendo la interdependencia económica y consolidando agendas de colaboración.

Algunas de estas ciudades comparten una larga historia de intercambios y lazos estables, mientras otras son más jóvenes, producto de procesos de poblamiento del territorio más tardíos. En todas, es notable una progresiva vitalidad regional que se vio vigorizada con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a través de la dinámica comercial del bloque (Aguiar, 2010) o los proyectos del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, que priorizaron intervenciones en zonas de frontera.

Figura 1

Adolescentes y Jóvenes en el MERCOSUR

En los países de MERCOSUR habitan más de 60 millones de adolescentes y jóvenes entre 10-24 años, que representan una proporción significativa de la población



Fuente: UN Population Division, 2019

La frontera internacional entre Brasil y Paraguay se distingue por una variedad de territorios, desde grandes áreas urbanas hasta desiertos y humedales inhóspitos. Para Paraguay, la frontera con Brasil es una de las más activas, con numerosos puntos de contacto a través de una red de carreteras integrada internacionalmente con ciudades de tamaño intermedio/grande y un intercambio intenso (legal e ilegal) entre los países y las poblaciones de la frontera (Vázquez, 2009). De características similares a la frontera anteriormente mencionada, la divisoria de Brasil con Uruguay es una franja de unos 1.068 km de extensión, ubicada al sur del estado brasileiro de Rio Grande do Sul, en la que se identifica la presencia de varias ciudades intermedias y fronterizas que han crecido demográficamente y con una buena articulación de los tramos de carreteras con los países vecinos, que se constituyeron en puntos estratégicos de las rutas entrantes y salientes entre ambos países.

La frontera entre Argentina y Paraguay se define por tres importantes cursos de agua: el río Pilcomayo, el río Paraná y el río Paraguay, divisoria que comparten desde la constitución de ambos Estados Nación. En el Paraguay, esta zona estaba poblada desde la época de la colonización y se hallaba inicialmente dividida en pequeñas circunscripciones que después de 1900 se agruparon en departamentos de mayor extensión. En Argentina, el único sector de la frontera que se hallaba organizado y poblado desde la colonia era el que corresponde a la provincia de Corrientes. Finalmente, la frontera entre Uruguay y Argentina es la menos extensa, de 495 km, y está marcada por el río Uruguay, límite físico entre estos dos países. Es un espacio geográfico que comparte historia, una matriz cultural, medioambiental y un perfil económico productivo complementario. En el que se registra un importante esfuerzo en relación con la planificación del espacio compartido recién a mediados de la década del cincuenta, mediante la firma de los acuerdos limítrofes, la creación de espacios intergubernamentales para la gestión compartida del río Uruguay⁵.

Las fronteras del MERCOSUR se caracterizan por un conjunto de esquemas de organización –naturales, contruidos, políticos, económicos y sociales– que dieron lugar a ciertas continuidades a partir de las cuales las sociedades fronterizas establecieron relaciones económicas, sociales y culturales de vecindad y complementa-



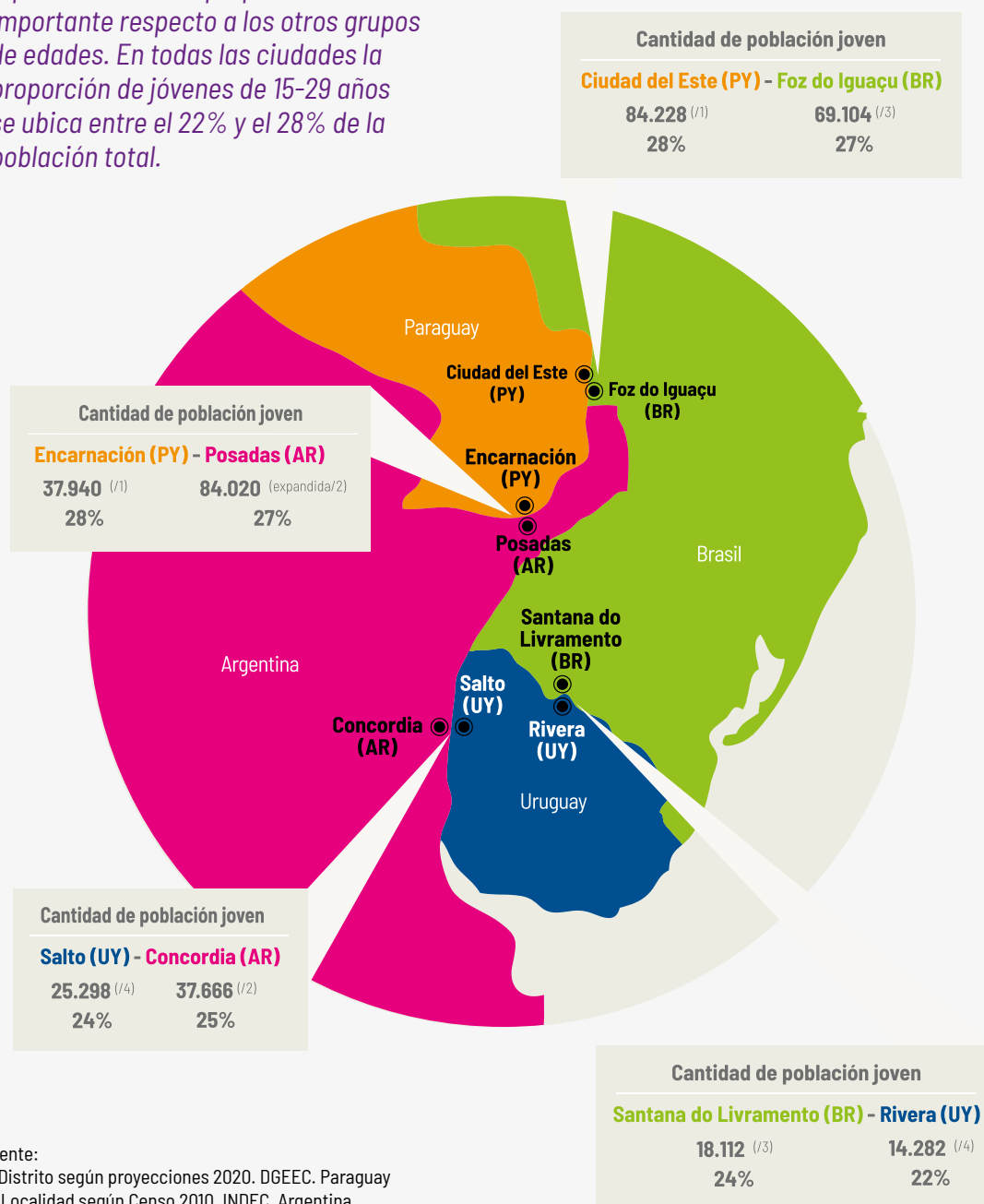
Las fronteras del MERCOSUR se caracterizan por un conjunto de esquemas de organización, con relaciones económicas, sociales y culturales de vecindad y complementariedad.

⁵ De particular relevancia a lo largo de los últimos diez años las propuestas surgidas “desde abajo” a través del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU).

Figura 2

Adolescentes y Jóvenes en las ciudades gemelas analizadas.

En las ciudades seleccionadas se puede observar que la población de adolescentes y jóvenes sigue representando una proporción importante respecto a los otros grupos de edades. En todas las ciudades la proporción de jóvenes de 15-29 años se ubica entre el 22% y el 28% de la población total.



Fuente:

1/ Distrito según proyecciones 2020. DGEEC. Paraguay

2/ Localidad según Censo 2010. INDEC. Argentina

3/ Municipio según Censo 2010. IBGE. Brasil

4/ Localidad según Censo 2011. INE. Uruguay

riedad. Cada par de ciudades tiene sus particularidades, sin embargo, las estrategias adoptadas por sus poblaciones para convivir, los modos de organizarse combinando actividades legales e ilegales, y los vínculos económicos, de parentesco y amistad, en general, organizan la vida local de un lado y del otro de la frontera (Renoldi, 2013). Kralich, Benedetti y Salizzi colocan la atención sobre la informalidad de estos flujos, mencionando que: “a los flujos formales, se suman formas pseudo legales o directamente ilegales (contrabando, narcotráfico, etc.), transformando los puestos de frontera en polos de atracción que cristalizan en profusión de actividades y flujos (comercio, flujo de personas y mercaderías, transportistas, puestos de control policial, aduanero, migratorio, consular, etc.)” (2012: 121).

Para entender quiénes son los jóvenes que habitan las ciudades gemelas es importante conocer las dinámicas económicas que caracterizan a la/s región/es de frontera. No obstante, la singularidad de las fronteras estudiadas y algunas marcadas diferencias en cuanto a las dinámicas y las intensidades particulares que regulan el funcionamiento de las ciudades, se podría decir que son mayormente tres los grandes sectores que organizan la economía de estas zonas de frontera del MERCOSUR: el comercio, el turismo y la existencia de centrales hidroeléctricas en el territorio (Rabossi, 2013; De Sousa y Britez, 2017).

El comercio es la actividad distintiva por la que se conocen tres de los cuatro grupos de ciudades gemelas analizados: Ciudad del Este (PY) - Foz do Iguaçu (BR), Encarnación (PY) - Posadas (AR) y Santana do Livramento (BR) - Rivera (UY). Sin duda, Ciudad del Este (PY) es la ciudad comercial de mayor envergadura. El factor fundamental del crecimiento del comercio en esta ciudad fue la demanda de comerciantes y compradores por productos importados, resultando ser el mercado de abastecimiento para comerciantes brasileños. Actualmente, es considerada una ciudad shopping (zona franca) de referencia para la región. Todas estas actividades se articulan con el rápido y sostenido crecimiento que tuvo Foz do Iguaçu (BR) a partir de la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, generando importantes obras ante la demanda de servicios urbanos. La actividad de estas dos grandes ciudades a la que se le suma una tercera en la frontera con Argentina, Puerto Iguazú, desencadena un mercado de trabajo transfronterizo que integra actividades legales e ilegales (De Sousa y Britez, 2017).



Para entender quiénes son los jóvenes fronterizos es importante conocer las dinámicas económicas que caracterizan esas regiones, marcadas por el comercio, el turismo y centrales hidroeléctricas.

En el caso de Encarnación (PY) y Posadas (AR), siendo ambas capitales del Departamento de Itapúa (PY) y de la Provincia de Misiones (AR), se han afirmado respectivamente como centros referentes en lo administrativo, comercial y de servicios. La habilitación del Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz en 1990 confirmó las relaciones comerciales y de trabajo de proximidad regidas por las ventajas y asimetrías temporales de larga data. En la actualidad, la movilidad de productos y personas determina la organización de un importante mercado formal e informal de alimentos, textiles y electrónicos. La movilidad y el comercio entre Santana do Livramento (BR) y Rivera (UY) están organizados para el consumo fronterizo⁶. Esto comprende, principalmente, bienes y, en una menor medida, servicios. Esta práctica no es exclusiva de la población de las ciudades fronterizas y se extiende a los poblados cercanos a la frontera. Correa Alsina (2011) señala una insuficiencia con relación a los mercados de trabajo, los que están poco integrados para amortiguar las fluctuaciones del consumo transfronterizo.

En torno a Concordia (AR) y Salto (UY), predominan las actividades agropecuarias y forestales, que se complementan con atractivos turísticos (termal, de pesca, carnavalero o patrimonial) y con la Represa de Salto Grande. El comercio transfronterizo se desarrolla en menor escala que en las otras ciudades gemelas, esto puede explicarse por la similitud de las ciudades en cuanto a su constitución sociodemográfica y matriz productiva, lo que produce pocas ventajas relativas y limita este tipo de movilidad (Silva Sandes, 2017). Recientemente, se han hecho avances en los estudios sobre la navegabilidad del río Uruguay hasta las localidades de São Borja y Paso de la Patria.

En términos de turismo, Ciudad del Este comparte con Foz de Iguaçu y Puerto Iguazú el potencial turístico de las Cataratas de Iguazú, de sus Parques Nacionales y de la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, los que conforman un polo de atracción nacional e internacional, convirtiéndolo en uno de los principales motores económicos y de generación de empleo de la frontera trinacional (Rabossi, 2008). Tanto Posadas como Encarnación no son ciuda-

⁶ Para un análisis de la Ley brasileña No 12.723/2012 que autoriza la instalación de *free shops* en los municipios brasileños alojados en la franja de frontera, específicamente aquellos que están conurbados como ciudades gemelas, y una comparación con la legislación uruguaya a partir del Decreto Ley No 15.659/1984 y del Decreto No 367/1995, por medio de los cuales se autoriza la instalación de tiendas francas y de tiendas de frontera, véase: Oddone y Sartori (2015).

des con características mono-funcionales o de ciudad shopping, la ejecución de obras de infraestructuras, fruto de las reconfiguraciones territoriales impuestas por la construcción de la Represa de Yacyretá, así como la aperturas de playas y la habilitación de nuevos espacios de ocio fortalecieron el desarrollo de una propuesta turística que no deja de crecer (De Sousa y Britez, 2017). En ese sentido, cabe mencionar que para las circunstancias de la renovación urbana que viene desarrollándose es ambas ciudades, las grandes intervenciones han generado una alta dispersión de la población sobre el territorio, generando desplazamientos de poblaciones con menores recursos hacia áreas periféricas que carecen de una conexión adecuada (en término de transporte) con los centros urbanos. Como ya fuera mencionado, en Salto y Concordia el turismo está altamente asociado al aprovechamiento de los recursos termales y a las actividades de esparcimiento y pesca sobre el río Uruguay.

En términos económicos y de desarrollo, la construcción de las tres represas ubicadas en las fronteras estudiadas, Itaipú (Ciudad del Este-Foz do Iguaçu), Yacyretá (Encarnación-Posadas) y Salto Grande (Concordia-Salto), ha tenido un impacto tanto demográfico como de infraestructura en las ciudades y su entorno, generando una reconfiguración en sus tramas urbanas, viéndose afectados ciertos segmentos de la población. En el caso de Itaipú Binacional, los cambios significativos se dieron mayormente en términos socioeconómicos, logrando una reorganización de la matriz espacial y urbana de las tres ciudades, incluyendo a Puerto Iguazú (AR). En lo que respecta a los impactos económicos regionales, los royalties repasados a los municipios afectados por la empresa binacional juegan un papel esencial (Rabossi, 2013; De Sousa y Britez, 2017).

En el otro extremo, Yacyretá cambió el perfil urbano de ambas ciudades. Las obras de infraestructura repercuten en un giro de la mirada de ambas ciudades hacia el frente fluvial; se abrieron oportunidades inmobiliarias y de construcción para ciertos sectores privilegiados, desplazando hacia los extremos de las ciudades a los más desfavorecidos o vulnerables con consecuencias en la apertura de nuevos canales de comercio informal. La presencia de atractivos turísticos de gran envergadura, como las Cataratas de Iguazú y las Ruinas Jesuíticas, dinamizan y articulan la región transfronteriza, impulsando actividades con potencial de desarrollo turístico complementario (De Sousa y Britez, 2017; Brites y Catullo, 2017), bajo una lógica de cadena regional de valor.



La circularidad trasfronteriza es una práctica regular y responde a las asimetrías y oportunidades comparativas de la oferta y demanda de bienes y servicios en los distintos lados de la frontera.

Un último punto para mencionar pero no menos importante, refiere al papel fundamental que jugó la reconfiguración de las relaciones entre Brasil, Paraguay y luego Argentina en la transformación productiva de sus territorios. Amparados en la construcción del corredor hacia el Atlántico, se produjo la expansión de la frontera agrícola paraguaya hacia el este, impulsando un proceso migratorio de brasileños hacia Paraguay.

Las obras planificadas, ejecutadas y administradas en conjunto por los dos países, el Puente Internacional y la Represa de Salto Grande reforzaron la presencia de los gobiernos nacionales tanto en Salto como en Concordia, burocratizando el cruce y sacándole fluidez a los intercambios entre las comunidades locales de ambos lados de la frontera (Silva Sandes, 2017). En términos de transformaciones o impactos sobre el perfil urbano y su población, cabe mencionar que fueron principalmente las ciudades de Federación (AR)⁷ y Villa Constitución (UY) las que se vieron afectadas por la suba de las aguas (Brites y Catullo, 2017).

La circularidad trasfronteriza es una práctica regular de una importante proporción de población de la frontera en todas las ciudades gemelas analizadas (Oeyen, 2016; Rabossi, 2013) y responde a las asimetrías y oportunidades comparativas de la oferta y demanda de bienes y servicios en los distintos lados de la frontera y momentos particulares. Orientadas por las coyunturas económicas de los países de manera individual, pero también a nivel regional, la actividad económica ha reorientado la dirección de los flujos organizándose alrededor de una diversidad de emprendimientos de carácter formal y legal, como informal e ilegal⁸.

Las prácticas realizadas por cuenta propia, a escala individual o como parte de una cadena de comercialización de mayor envergadura de origen externo, son las que caracterizan y estructuran el intercambio fronterizo, formal o informal, en las ciudades gеме-

7 En el caso de los efectos de Salto Grande, prácticamente la totalidad de la vieja ciudad de Federación fue afectada, desatando un proceso de relocalización casi indiscriminado que afectó a la centralidad urbana tradicional (sus áreas neurálgicas de sociabilidad) y no solamente sus bordes fluviales, generando un proceso urbano inédito que dio lugar a la construcción de una Nueva Federación. En la margen uruguaya se inundaron áreas rurales y parte de Villa Constitución y del pueblo de Belén.

8 Circuitos comerciales de media y gran escala se desarrollaron alrededor de Ciudad del Este y otras ciudades paraguayas. Colocando a estas ciudades como principales mercados de provisión de productos importados principalmente para comerciantes brasileños y argentinos, funcionando al margen de lo legalmente establecido. También se detecta el contrabando hormiga y el comercio ilícito de cigarrillos y marihuana, entre otros.

las. La actividad informal atañe en una buena parte a las personas que se encuentran excluidas de los mercados de trabajo formal, que aceptan las condiciones ofrecidas por diversas actividades por la falta de posibilidades de acceso a un empleo formal de calidad. La actividad puede oscilar entre la legalidad y la ilegalidad, siendo de carácter informal desde el punto de vista laboral, sin ningún tipo de cobertura o protección social. El trabajo es exigido y, a veces, riesgoso, involucrando mayormente población adolescente y jóvenes, en especial a los menores de edad. La población que tiende a insertarse dentro de la economía informal, por lo general, permanece dentro de ella a lo largo de todo su ciclo de vida.

Si bien la circularidad informal no es susceptible de ser medida desde las estadísticas oficiales, ha sido estudiada desde varias perspectivas y diferentes autores (Grimson, 2000; Montenegro y Biliveau, 2006, 2010; Rabossi, 2008, 2011, 2013; Márquez, 2009; Albuquerque, 2010; Oliveira y Oddone, 2012; Renoldi, 2013, 2015; Oeyen, 2016). Diversos trabajos evidencian que los habitantes de las fronteras viven el día a día de su tránsito fronterizo con naturalidad, independientemente de la naturaleza de los cruces y amparados en las dinámicas que imponen las economías con características de ilegalidad. Esto demuestra que, más allá de la puesta en cuestión de la validez y legitimidad de los procedimientos de control de los aparatos estatales, la reproducción de esas dinámicas está garantizada por las tolerancias compartidas (Renoldi, 2013). Lo que genera la reproducción de ciertas condiciones de vida de inestabilidad, marginalización y riesgo, especialmente para los grupos de adolescentes y jóvenes⁹.



La actividad informal puede oscilar entre la legalidad y la ilegalidad. El trabajo es exigido y, a veces, riesgoso, involucrando mayormente población adolescente y jóvenes.

⁹ Ciertamente es que el crecimiento comercial en algunas ciudades de frontera (Ciudad del Este, Encarnación, Santana do Livramento) se convierte en una atracción para la fuerza laboral joven de las ciudades gemelas del otro lado de la frontera. Es costumbre para las personas vivir en un lado de la línea divisoria y trabajar en el otro lado, mayormente en condición de inmigrantes legales, u otras veces también como irregulares ocupando puestos de trabajo en el mercado laboral de manera informal. Dejando fuera la posibilidad de entrar en el mercado formal de trabajo de sus propios países y quedando expuestos a condiciones laborales inestables, de bajos salarios y en ausencia de protección social. Esto representa un problema a mediano y largo plazo, porque el pasaje a la formalidad es difícil de concretar. El MERCOSUR ha contribuido, a través de diferentes instrumentos, a generar mecanismos de protección para las poblaciones de frontera, a saber: Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR; Acuerdo Multilateral de Seguridad Social; Declaración Sociolaboral del MERCOSUR; Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía; Plan Estratégico de Acción Social; y, Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas, entre otros. La mayor parte de estos instrumentos ya se encuentran internalizados por los Estados Parte del MERCOSUR. De particular relevancia para la población adolescente y joven son el Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos Grado de Educación Superior en el MERCOSUR, el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCUSUR) y el reciente Acuerdo de Eliminación del Roaming (2019).



El MERCOSUR
ha contribuido,
a través de
diferentes
mecanismos,
a ampliar la
protección de las
poblaciones de
frontera.

La importancia de las dinámicas socioeconómicas referidas desde un registro geográfico pone en cuestión la idea de la universalidad de las actividades y aspiraciones de los adolescentes, poniendo al descubierto que la heterogeneidad en las condiciones económicas, sociales y culturales existentes originan diferentes prioridades en sus proyectos de vida (Infesta, 1994 en Galban 2012). Los desafíos particulares que estos adolescentes y jóvenes experimentan en las zonas de frontera requieren sociedades y Estados preparados para acompañarlos con herramientas útiles que les permitan atravesar esta etapa del ciclo de vida de la mejor manera posible. Sin embargo, esto resulta en un desafío en las fronteras del MERCOSUR. Es por ello que es necesario apelar a instancias de cooperación e integración entre países vecinos, promoviendo una acción coordinada y una visión positiva de la región fronteriza.

Más allá que las entidades subnacionales hayan asumido un papel relevante y activo en el escenario internacional, creando instrumentos que puedan responder a sus demandas locales, la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas al desarrollo del área fronteriza, a menudo, encuentran dificultades legales, diplomáticas y, en algunos casos, hay que sopesar la baja articulación del territorio con el centro de decisión política de cada país (Rhi-Sausi y Oddone, 2009).

En la búsqueda de construir entornos cooperativos en términos de integración fronteriza, el MERCOSUR ha diseñado algunos mecanismos institucionales y normativos con diferentes niveles de éxito, iniciado en el 2002 con la creación del Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Cabe mencionar que la integración fronteriza de los países del MERCOSUR ha sido un objetivo permanente y eje prioritario del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR) y de su Grupo de Trabajo de Integración Fronteira (GTIF) creado en 2008. Otras experiencias que se pueden destacar son el Proyecto Fronteras Abiertas y el Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay (Rhi-Sausi y Oddone, 2009).

Más recientemente, durante la XLVI Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común, fue aprobada la creación del Subgrupo de Trabajo N° 18, de “Integración Fronteriza”¹⁰. El SGT N° 18,

10 Para más información, consúltese: Oddone, N. y MatiuZZi, G. (2017), “Cross-Border Paradiplomacy in MERCOSUR: A Critical Overview”; *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Vol. 6, N. 12 - DOSSIÊ FRONTEIRAS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E PARADIPLOMACIA. Dourados, UFGD, 2017. pp. 199-216.

de acuerdo con la Resolución GMC N° 59/15, está coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte y está conformado por un miembro titular y uno alterno. Por la multidimensionalidad de la agenda fronteriza, el Subgrupo realizará articulaciones con otros órganos y foros que trabajan temas específicos relativos a la cuestión fronteriza coordinados por el Consejo del Mercado Común (CMC), como el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA), la Reunión de Ministros de Educación (RME), la Reunión de Ministros del Interior (RMI) y la Reunión de Ministros de Salud (RMS)¹¹. Igualmente, dialogará con otros órganos coordinados por el GMC, como el FCCR, el SGT N° 1 “Comunicaciones”, el SGT N° 5 “Transportes”, el SGT N° 11 “Salud”, la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR y el Foro Consultivo Económico-Social, y el Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros”, coordinado por la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). El SGT N° 18 puede establecer las comisiones y subcomisiones que considere necesarias para su funcionamiento¹².

La firma del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas (ALFV) el 4 de diciembre de 2019 apunta a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en diversas áreas como economía, tránsito, régimen laboral, acceso a los servicios de salud, educación y cultura. A continuación, se identifican algunos de los beneficios que se consideran relevantes para las poblaciones estudiadas. Un primer paso está dado por la posibilidad de acceder a un Documento de Tránsito Vecinal Fronterizo (DTV) admitido por los Estados Parte, con el que el ciudadano de frontera tiene garantía de los siguientes derechos:

- i. Ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo a las leyes destinadas a los nacionales de los Estados Parte en que se desarrolla la actividad, inclusive en lo que se refiere a los requisitos de formación o ejercicio profesional, bajo contrato de trabajo en las condiciones previstas en los acuerdos internacionales vigentes entre ellos, gozando de iguales derechos laborales y previsionales, cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias emanadas de los Estados Parte;



Uno de los acuerdos firmados más importantes, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas apunta a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en diversas áreas como economía, tránsito, régimen laboral, acceso a servicios de salud y educación.

11 Responsable de la elaboración de las “Directrices para el Plan de Trabajo de Salud en Fronteras para el MERCOSUR”.

12 Para más información, véase: Oddone, 2016.

- ii. Asistencia a establecimientos públicos de enseñanza, en condiciones de gratuidad y reciprocidad;
- iii. Acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia;
- iv. Disponibilidad, a la mayor brevedad posible y una vez realizadas las adecuaciones de infraestructura necesarias, de un carril exclusivo o prioritario para los titulares de DTVF en los puestos de control fronterizo de las “localidades fronterizas vinculadas” de las que trata este Acuerdo.

Así también los Estados Parte podrán conceder otros derechos que acuerden bilateral y trilateralmente, incluso atención médica en los sistemas públicos de salud fronterizos en condiciones de reciprocidad y complementariedad (MERCOSUR/CMC/DEC. N°13/19).

En las ciudades gemelas de frontera existen dinámicas propias generadas por prácticas económico-comerciales, sociales y culturales. Dentro de algunas de las dinámicas sectoriales específicas, las y los jóvenes se revelan como el grupo de mayor exposición y vulnerabilidad en términos de acceso al trabajo formal, a una educación de calidad o a servicios de salud adecuados. Los desafíos que imponen estas dinámicas requieren de voluntad política y una visión multidimensional sobre la juventud, que pueda incluirse dentro de la integración fronteriza.



En las ciudades gemelas de frontera existen dinámicas propias generadas por prácticas económico-comerciales, sociales y culturales. Las y los jóvenes se revelan como el grupo de mayor exposición y vulnerabilidad en términos de acceso al trabajo formal, a una educación de calidad o a servicios de salud adecuados.

2.

¿Qué se entiende por adolescencia y juventudes?

La adolescencia y la juventud son un momento clave en la construcción y adquisición de capacidades que requiere el paso a la vida adulta. Reconocerla como una etapa crucial del desarrollo humano ha permitido un incremento de su estudio y conceptualización, así como su cristalización en políticas públicas focalizadas. Asimismo, se registra un despliegue de acciones orientadas a la comprensión de las transformaciones y adaptaciones que se dan en el curso de esta etapa, y de las metas y aspiraciones que pueden plantearse los adolescentes y jóvenes en la búsqueda de brindar protección en torno a las situaciones de exclusión, desarrollo y promoción de las condiciones en las cuales se inscriben los diversos grupos o núcleos de adolescentes y jóvenes.

Una aprehensión de las categorías de adolescencias y juventudes, en tanto construcción sociohistórica, cultural y relacional en sociedades en proceso de permanente cambio y resignificación, aporta dos puntos interesantes de reflexión. Por una parte, la tendencia de uso indistinto y de manera sinónima de los conceptos entre sí, registrada en la producción académica por una superposición y traslado de una noción a otra y viceversa, mayormente explicado por la idea que en muchos aspectos la juventud incluye a la adolescencia, pudiendo ser comprendido desde la categoría etaria, en las que los grupos de edades definidos, tanto para adolescencia como para juventudes, se superponen; sin embargo, es necesario hacer una distinción dado que son grupos diferenciados en términos de condiciones y necesidades. Por otra parte, hay que mencionar la heterogeneidad de adolescentes y jóvenes que se puede presentar y visualizar en una misma región, país o localidad, lo que interpela y orienta hacia un reconocimiento de las pluralidades que estos grupos enmarcan.

A nivel de MERCOSUR y América Latina, la enorme diversificación e intensidad con que fue abordado el campo de los estudios de la juventud permitió una mejor comprensión de los sujetos y



Reconocer la adolescencia y la juventud como una etapa crucial del desarrollo humano ha permitido un incremento de su estudio y conceptualización, así como su cristalización en políticas públicas focalizadas.

sus condiciones. También, aunque más marcadas por la coyuntura social y económicas de los países, las acciones y planteamientos orientados a incluirlos en la agenda de políticas públicas.

Surgimiento como objeto de política pública y tema de estudio

Una rápida revisión sobre el tratamiento de adolescencias y juventudes como objeto de política pública en América Latina señala el año 1985 como referente en lo que atañe el pensar las juventudes como destinatarias particulares de políticas públicas, consagrándose como “Año Internacional de la Juventud” e iniciando así un nuevo ciclo de experiencias de gestión pública. Esta década se caracteriza por una toma de conciencia por parte de diversos organismos internacionales sobre la importancia del papel de la juventud en el desarrollo de los países. En 1992, América Latina recibe otro fuerte impulso a partir de la fundación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). En 2011, frente a la evidencia demográfica de la representatividad de adolescentes y jóvenes en relación con la población total, las Naciones Unidas (ONU) convocó a la comunidad internacional a trabajar en el marco de los programas de desarrollo mundial y regionales sobre cuestiones vinculadas a juventud, incluyendo la temática en la agenda de los Objetivos del Milenio (CEPAL y UNFPA, 2011).

Durante este período se favoreció el establecimiento de acciones entre los organismos multilaterales, agencias y gobiernos nacionales, especialmente en torno a la elaboración de diagnósticos y la promoción de políticas de protección de la juventud en América Latina. En este contexto, resultan de importancia los trabajos sobre diversas temáticas a nivel nacional, subregional y regional sobre juventud y políticas de juventud en América Latina coordinados por la OIJ junto a la cooperación canadiense. Asimismo, OIT y UNESCO trabajaron sobre la satisfacción de las necesidades educativas y laborales de la juventud. No menos importantes han sido los aportes de las Naciones Unidas en materia de población, promoviendo, bajo la dirección del UNFPA, la investigación sobre la situación de adolescentes y jóvenes, y en especial su salud sexual y reproductiva, y sus iniciativas de promoción de la partici-

pación juvenil¹³. Un referente central para la región es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), que incluye un capítulo específico sobre “Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes” (véase recuadro 1).

Recuadro 1.

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013)

Punto B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

- Reconociendo a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos y actores del desarrollo;
- Destacando que la niñez, la adolescencia y la juventud son etapas clave en la vida y el desarrollo de las personas y que el despliegue público con perspectiva de derechos humanos para atender estas etapas ha sido limitado y que la actual situación demográfica en la región abre oportunidades para reforzar la inversión social asignada a ellas;
- Destacando también que la primera infancia, incluidos el período y la atención perinatales para madres y lactantes, es crucial, ya que la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad padecidas en ese período de la vida pueden provocar enfermedades crónicas en la adultez;
- Considerando que en la región actualmente habitan cerca de 160 millones de personas de 15 a 29 años de edad —es decir, una de cada cuatro personas es joven— y que el bono demográfico constituye una oportunidad única para la inversión social en adolescencia y juventud, basada en la solidaridad intergeneracional, inversión imprescindible para el desarrollo sostenible en sus tres pilares: social, económico y ambiental;
- Reiterando el objetivo de atender las necesidades especiales de adolescentes y jóvenes, y preocupados por los altos y desiguales niveles de embarazo en la adolescencia que se registran en la región, que suelen estar asociados, en particular entre las menores de 15 años, a uniones forzadas, y abuso y violencia sexuales;
- Señalando preocupación por los altos niveles de violencia que experimentan niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la región, en particular aquella provocada por grupos organizados que cometen acciones delictivas;

Acuerdan:

7. Garantizar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sin ningún tipo de discriminación, las oportunidades para tener una vida libre de pobreza y de violencia, la protección y el ejercicio de derechos humanos, la disponibilidad de opciones, y el acceso a la salud, la educación y la protección social;

13 Este mandato de UNFPA para promover los derechos de adolescentes y jóvenes se enmarca actualmente en la estrategia de las Naciones Unidas para la juventud “Juventud 2030: trabajando con y para los jóvenes”, la estrategia global del UNFPA “Mi cuerpo, mi vida, mi futuro” y la iniciativa regional “165 millones de razones para invertir en adolescencia y juventud”.

8. Garantizar asimismo la existencia de mecanismos de participación efectiva de adolescentes y jóvenes en el debate público, en la toma de decisiones y en todas las etapas de las políticas y programas, en particular en aquellas que les atañen directamente, sin ningún tipo de discriminación fortaleciendo los mecanismos institucionales de juventud;
9. Invertir en la juventud, a través de políticas públicas específicas y condiciones diferenciales de acceso, especialmente en la educación pública, universal, laica, intercultural, libre de discriminación, gratuita y de calidad, para lograr que sea una etapa de vida plena y satisfactoria, que les permita construirse a sí mismos como personas autónomas, responsables y solidarias, capaces de enfrentar creativamente los retos del siglo XXI;
10. Promover e invertir en políticas de trabajo y empleo y programas especiales de formación para la juventud que potencien la capacidad e iniciativa colectivas y personales y posibiliten la conciliación entre los estudios y la actividad laboral, sin precarización del trabajo y garantizando igualdad de oportunidades y trato;
11. Asegurar la efectiva implementación de programas de educación integral para la sexualidad, reconociendo la afectividad, desde la primera infancia, respetando la autonomía progresiva del niño y de la niña y las decisiones informadas de adolescentes y jóvenes sobre su sexualidad, con enfoque participativo, intercultural, de género y de derechos humanos;
12. Implementar programas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes, que incluyan servicios de salud sexual y salud reproductiva amigables, con perspectiva de género, derechos humanos, intergeneracional e intercultural, y que garanticen el acceso a métodos anticonceptivos modernos, seguros y eficaces, respetando el principio de confidencialidad y privacidad, para que adolescentes y jóvenes ejerzan sus derechos sexuales y derechos reproductivos, tengan una vida sexual responsable, placentera y saludable, eviten los embarazos tempranos y los no deseados, la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual; y tomen decisiones libres, informadas y responsables con relación a su vida sexual y reproductiva y al ejercicio de su orientación sexual;
13. Poner en práctica o fortalecer políticas y programas para evitar la deserción escolar de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes;
14. Dar prioridad a prevenir el embarazo en la adolescencia y eliminar el aborto inseguro, mediante la educación integral para la sexualidad, y el acceso oportuno y confidencial a la información, asesoramiento, tecnologías y servicios de calidad, incluida la anticoncepción oral de emergencia sin receta y los condones femeninos y masculinos;
15. Diseñar estrategias intersectoriales dirigidas a ayudar a las mujeres a prevenir el embarazo subsiguiente en la adolescencia, incluida la atención prenatal, del parto y posparto, el acceso a métodos anticonceptivos, a las acciones de protección y asistencia y a la justicia;
16. Garantizar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes las oportunidades y capacidades para una sana convivencia y una vida libre de violencia, mediante estrategias intersectoriales que incluyan actuar sobre los determinantes que dificultan la convivencia y promueven la violencia, que brinden una formación que promueva la tolerancia y el aprecio por las diferencias, el respeto mutuo y de los derechos humanos, la resolución de conflictos y la paz desde la primera infancia, y aseguren la protección y el acceso oportuno a la justicia de las víctimas y la reparación del daño;

17. Garantizar también datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza, etnia, variables culturales y ubicación geográfica en materia de educación, salud, en particular salud sexual y salud reproductiva, empleo y participación de adolescentes y jóvenes.

Fuente: Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).

En simultáneo, la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe implementó, en los últimos 30 años, encuestas nacionales y elaboró informes sobre juventud. Para mediados de los años noventa, la academia consolida sus líneas de investigación en juventudes en cantidad y variedad de temas abordados (Bendit y Miranda, 2017). Los Estados centrales no sólo muestran interés en incorporar en los marcos constitucionales los mandatos internacionales en materia de juventud, sino también, según presentan CEPAL y UNFPA (2011), en el desarrollo de una serie de políticas destinadas sustancialmente a los que se encontraban bajo situaciones de vulnerabilidad. A modo de ejemplo, la aprobación de leyes de juventud y la consolidación de políticas nacionales de juventud. Sin embargo, aún existe una gran heterogeneidad en términos de los avances realizados y los jóvenes siguen transitando el pasaje hacia la adultez en condiciones de profunda desigualdad y exclusión.

Conceptualmente, la adolescencia se constituye como un campo de estudio con más trayectoria que el de las juventudes. Anteriormente vinculada a los estudios de niñez, se marca una separación cuando se inscribe en el campo de la psicología y toma relevancia a partir de una publicación de inicios del siglo XX realizada por el psicólogo norteamericano Stanley Hall, quien con su Tratado sobre la Adolescencia (1904) inaugura un amplio corpus de trabajo en el estudio de la adolescencia desde la psicología (Lozano, 2014).

Respecto del corpus teórico que conceptualiza la adolescencia, se puede organizar su conocimiento alrededor de tres ejes: el que aborda los aspectos biológicos y fisiológicos en la definición de la adolescencia; el que contempla las transformaciones cognitivas o intelectuales tratando los cambios cualitativos en la estructura de pensamiento y, finalmente, una concepción más integral, que entiende la adolescencia como una construcción social.

Esta última se ha solapado con las discusiones teórico-conceptuales sobre la categoría analítica “juventud”. La definición y categorización social de la juventud como grupo de personas que

comparte características comunes no tiene larga data. Esto está vinculado al momento histórico del surgimiento de la categoría joven en términos de sector social autoidentificado, producto de las transformaciones sociales y económicas iniciadas en la mitad del siglo XIX que se consolidaron en la década posterior a la Segunda Guerra Mundial. Entre estas modificaciones se destacan: la aparición de un mercado orientado a las y los jóvenes; el crecimiento de los medios de comunicación de masa y los cambios en la esfera de la educación que crearon un estilo propio de hábitos de consumo y prácticas.

Las décadas del '50 y el '60 fueron clave en términos de las transformaciones sociales y culturales que posibilitaron visibilizar las juventudes. Inicialmente, como un problema social, para luego ser incluidas, entre los '70 y '80, en las agendas de investigación y como destinatarias de políticas públicas en cuestiones concernientes a los diferentes ámbitos de su vida (Chaves, 2009).

En las últimas cuatro décadas y, particularmente, a partir del establecimiento de 1985 como Año Internacional de la Juventud, se produjo un salto considerable, tanto cualitativa como cuantitativamente, en diversos estudios centrados en la discusión teórica y empírica de la categoría denominada “juventud” en América Latina. Esto puede encontrar su explicación, según Chaves (2009), en dos grandes procesos que marcaron el desarrollo de las economías: el aumento considerable de la proporción de población joven respecto de los otros grupos de edades y el creciente proceso de urbanización, que logró concentrar el mayor porcentaje de su población en centros urbanos.

La década de los noventa está marcada por una producción muy activa de conocimiento sobre juventudes que se extenderá, entrado el siglo XXI, en número de estudios y ampliación temática, lo que se vio también reflejado en protocolos y otros instrumentos internacionales que hicieron foco en las juventudes¹⁴. Permitiendo así disponer de un abundante volumen de insumos para comprender más y mejor la realidad de los jóvenes. Entre las diversas interpre-

14 Al ya mencionado Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) se pueden sumar: el Protocolo Adicional (Cartagena de Indias, 2016), que amplía y especifica los derechos contemplados en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes firmada en el 2005, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe (2017), en la cual se aprobó un documento con un capítulo que habla de “Fortalecer las políticas sociales a lo largo del ciclo de vida: un enfoque de infancia, adolescencia y juventud”, que incluye el enfoque de derechos en las políticas sociales y, por último, en 2018 se firmó en México el Pacto Juventud 2030.

taciones y perspectivas, se rescatan algunas centradas en los temas dominantes como la salud, la educación y el trabajo, acompañadas de un enfoque territorial por regiones, o bien, en términos de país. Benedic y Miranda (2017) rescatan la importancia y diversificación en el campo de los estudios de juventud a nivel regional, incluyendo investigaciones sobre participación política juvenil, movimientos sociales, género y diversidad sexual, identidad y conflicto, uso de estupefacientes, etc.

¿Qué se entiende por “adolescencia” y “juventudes”? Discusiones en torno a una definición

En términos de ciclo vital, adolescencia y juventud se presentan como una etapa insustituible, fundante al suponer el quiebre con aquello que se recibe en la infancia de la familia y la escuela y que se sostiene como la “única” verdad. Etapa específica, marcada por la idea de transitoriedad de la infancia a la madurez, “se inicia con la capacidad del individuo para reproducir a la especie humana y termina cuando adquiere la capacidad para reproducir a la sociedad” (Brito, 1997 en Hopenhayn, 2004: 2). El momento en que la vida se transforma en una preparación constante para la entrada en la adultez y todo lo que implica en términos de la formación de un hogar y la inserción en el mercado laboral. Es una etapa de búsqueda para afrontar trayectorias futuras en términos de oportunidades para el bienestar individual y colectivo.

Si se deja de lado la reflexión teórica, lo que evidencia este proceso es la necesidad por parte del individuo de enfrentar cambios que van desde lo biológico hasta lo psicosocial, esto se da –dependiendo del individuo, de los lazos familiares, del contexto socioambiental, económico y cultural, etc.– con diferentes grados de dificultad, mostrando que no existe solamente un modo de transitar y significar en términos subjetivos esta etapa (Butti, 2016). Esto es igualmente válido para pensar la adolescencia y las juventudes.

Entre las diferentes concepciones sobre adolescencia que se dieron en el transcurso del siglo XX (psicoanalítica, psicología del adolescente, psicobiología del desarrollo humano, abordaje sociológico y pedagógico), es posible distinguir algunos acuerdos o coincidencias en cuanto al desarrollo físico, desde la perspectiva biológica y



Marcada por la idea de transitoriedad de la infancia a la madurez, adolescencia y juventud se presentan como una etapa de búsqueda para afrontar trayectorias futuras en términos de oportunidades para el bienestar individual y colectivo.



La adolescencia abarca elementos psicobiológicos y de razonamiento social que han cambiado con el tiempo.

fisiológica, por ejemplo, que es un período que se extiende desde la pubertad hasta el desarrollo de la madurez reproductiva completa. Respecto del desarrollo cognitivo, es un período caracterizado por profundos cambios cualitativos en la estructura del pensamiento (período de consolidación de operaciones formales). A esto se le suma la configuración del razonamiento social, en el que las y los adolescentes adquieren las habilidades sociales, la comprensión de los principios del orden social y el desarrollo moral. En resumen, el término adolescencia se refiere más bien a un proceso de madurez biológica que trasciende el área psicosocial y constituye un período durante el cual se inicia y trata de perfeccionarse la personalidad, el sentido de identidad, la capacidad de abstracción y la adaptación armónica al medio social.

Lo dicho hasta aquí supone pensar en un punto adicional para tener en cuenta. La adolescencia abarca elementos psicobiológicos y de razonamiento social que han cambiado con el tiempo, por ejemplo, la pubertad temprana ha modificado el momento de inicio de la adolescencia; por otro lado, la extensión del tiempo dedicado a la educación, las uniones y la postergación del primer hijo atrasan también el inicio de la entrada en la vida adulta. Lo que lleva a poner en consideración las definiciones de adolescencia y juventudes, teniendo en cuenta que a partir de ellas se elaboran las orientaciones y enfoques de las políticas y normativas destinadas a garantizarles sus derechos y protegerlos.

Revisitando autores que estudian las juventudes (Margullis y Urresti, 1996; Bourdieu, 2002; Margullis, 2008; Chavez, 2009; 2017), son varios los que mencionaron que es razonable pensar una primera aproximación al concepto en términos de edad como común denominador de los clasificadores en todas las sociedades. Objetivamente, se puede identificar la juventud como una categoría etaria a pesar de la diversidad de características, comportamientos y códigos culturales que universalizan competencias y atribuciones que no son necesariamente uniformes, ni predecibles. En el mismo sentido, otro elemento susceptible de generalizaciones respecto de la categoría juventud, si se habla del ciclo de vida, es la idea que establece la juventud como un período fijo al que todos entran y salen en el mismo momento, más allá de sus condiciones de vida, su pertenencia cultural o su historia familiar, confirmando que las divisiones entre edades son arbitrarias (Bourdieu, 2002). En las sociedades actuales, estas categorías por edad incluyen, o esconden detrás de su carátula, características, comportamientos, horizon-

tes de posibilidad y códigos culturales muy diferenciados. Como expresan Margullis y Urresti, “no existe una única juventud: en la ciudad moderna las juventudes son múltiples, variando en relación a características de clase, el lugar donde viven y la generación a la que pertenecen y, además, la diversidad, el pluralismo, el estallido cultural de los últimos años se manifiestan privilegiadamente entre los jóvenes que ofrecen un panorama sumamente variado y móvil que abarca sus comportamientos, referencias identitarias, lenguajes y formas de sociabilidad” (1996: 1). Esto muestra la complejidad del significante que contiene el concepto de juventud en todas sus posibilidades y pone en evidencia las diferentes maneras en que se la puede pensar como categoría al tomar en consideración, por ejemplo, el origen geográfico, la condición socioeconómica, la identidad de género o la raza, entre tantas otras condiciones que un joven puede detentar.

De igual manera que para el concepto de adolescencia, se puede decir que la juventud es un proceso social, históricamente construido, que abraza el conjunto de actitudes y comportamientos aceptados para sujetos de una determinada edad en contextos definidos mediante la cotidianidad que le da significado. Esenciales para la reproducción de una sociedad determinada históricamente que percibe los roles sociales en un momento específico, pudiendo transformarse en coyunturas diferentes. En ese sentido, se refuerza la idea de pensar que es importante hablar de jóvenes concretos con una condición social específica. “El acuerdo es que si lo juvenil es una condición social, su explicación no puede estar en sí mismo, sino que corresponde (re)construirla desde cómo es vivida y explicada por los que se consideran jóvenes y cómo es interpelada desde otros grupos de edad, desde las industrias mediáticas y desde los productos que se le ofrecen (industria de la moda, música, audiovisual, entretenimientos, etc.), en el marco de la diversidad y la desigualdad” (Chaves, 2006: 10-11).

La pluralidad debe estar reflejada en el uso de “juventudes” como categoría analítica, dejando así testimonio de una lucha política de afirmación de la heterogeneidad como alternativa al discurso homogeneizador dominante por décadas y que, de alguna manera, prevalece en muchas de las políticas, planes y programas de intervención hacia este grupo de la población invisibilizando la complejidad de sus vidas (Chavez, 2006).

Por el momento, para el caso de este estudio y por las dinámicas propias de los territorios fronterizos que lo delimitan, se observa

este grupo poblacional desde la noción en la que coinciden varios autores, quienes lo definen a partir de aquellos aspectos psicosociales y culturales que van más allá de los demográficos o biológicos (Bourdieu, 2002; Urresti, 2000). Desde esta orientación se propone hablar de “juventudes”, con una perspectiva dinámica y plural, las que se construyen y se reconstruyen desde la experiencia histórica en relación con un territorio o una determinada región, en vez de hacerlo desde la juventud como un absoluto (Urresti, 2000). Asimismo, se considera que todo abordaje a estas poblaciones confluente en la importancia de pensar en “juventudes” que también se conforman a partir de diversas maneras de apropiación de los espacios y de distintas identidades.

Definición operacional de la categoría juventudes y consideraciones para su caracterización

La organización de nuestra sociedad está orientada por una serie de categorías o clasificaciones entre las que usualmente se toman los grupos de edades como ordenadores del ciclo de vida. Según Groppo (2017), la institucionalización de las franjas etarias, propia de la modernidad¹⁵, ha segmentado, especializado e institucionalizado el ciclo de vida –mostrando que las juventudes interesan menos por lo que son y más por lo que serán o deberían ser cuando sus miembros se vuelvan adultos–, estableciendo relaciones de poder regidas por las condiciones simbólicas que se les atribuye, naturalizándolas en su comprensión.

En las diferentes culturas se les ha otorgado múltiples significados a los grupos de edad. Cada tiempo y lugar construyen, delimitan, organizan y denominan las distintas etapas de la vida de las personas. Como bien señala Chavez (2006: 11-12), “los sentidos

¹⁵ Esta concepción de la vida por etapas se inicia en el siglo XIX acompañada por otro proceso de la modernidad: la institucionalización del curso de la vida. La intervención del Estado a través de la escolarización, la salud pública y el ejército ha sido la mediación más visible en este sentido. Han sido también de gran importancia el discurso jurídico, a través de la legislación civil, penal, electoral, laboral; el discurso científico, principalmente la psicología, medicina, sociología funcionalista y criminología; y la transformación del sistema de producción económica, con el pasaje de la economía doméstica a la economía de libre mercado. Ya en pleno siglo XX, la expansión del mercado de consumo, la industria mediática y la industria del entretenimiento se sumaron a este proceso de institucionalización del curso de la vida (Chavez, 2006).

que las culturas otorgan a los grupos de edad producen las condiciones simbólicas de cómo ser/estar en cada uno de ellos”. Actualmente, es la igualdad jurídica la que define el estatuto de las personas objetivando las edades, organizando e institucionalizando el ciclo de vida en torno al tiempo y, consecuentemente, las edades.

Como también fuera planteado en el concepto de adolescencia, es notable ver cómo en la definición de juventud se han modificado los límites de las etapas a través del tiempo: en estudios y datos censales de dos décadas atrás se consideraba a las personas jóvenes solamente hasta los 24 años, y se llamaba adultos jóvenes a los de 25 a 29 años, quienes hoy han sido absolutamente integrados a la juventud. Otro indicio de la variabilidad de los límites está dado por el estatuto legal de los jóvenes¹⁶, aún en construcción en la mayoría de los países de la región.

Para el caso particular de las fronteras, es interesante revisar la variabilidad de los límites que construyen las juventudes respecto de las supuestas prácticas que se acreditan propias a esas edades. En ese sentido, el caso de las tolerancias compartidas respecto de ciertas prácticas inscritas en la ilegalidad, permiten la reproducción de estas mismas y las legitiman por no ser comprendidas en tanto que ilegales por sus habitantes.

Respecto de los criterios que se ocupan en este documento, se observa que instituciones como las Naciones Unidas consideran como jóvenes a varones y mujeres entre 15 y 24 años. A su vez, definen la adolescencia como el periodo de crecimiento y desarrollo humano entre los 10 y los 19 años. De igual forma, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes señala que en “las expresiones joven, jóvenes y juventud están consideradas todas las personas, nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica, comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad”. Sin embargo, aunque el concepto es compartido en los países de América Latina, se advierte un alto grado de heterogeneidad en los rangos de edad y tales límites pueden no ser válidos para todos los países ni grupos sociales. Este no es el caso de los países del MERCOSUR. El rango más extenso lo utiliza Uruguay (14-29) y apenas con una

¹⁶ Por ejemplo, en Argentina la discusión que se desarrolló en los últimos años sobre la baja de la edad de imputabilidad.

3.

Políticas Públicas de Juventudes del MERCOSUR

amplitud que se reduce de un año le siguen Argentina¹⁷, Brasil y Paraguay (15-29). Dada la ínfima diferencia se acordó –a los efectos de este trabajo– utilizar la franja etaria de 15-29 años, tomando así las franjas etáreas que coinciden, a modo de combinar las definiciones nacionales con la comparabilidad regional, tomando franjas de cuatro años para facilitar el análisis y evitar discrepancias entre países. Esto permite, a la vez, respetar las definiciones nacionales y mantener la coherencia.

Las políticas públicas de juventudes en la región han consumado, en las últimas tres décadas, un proceso que se inició entre los años 1950 y 1980, cuando los países de la región concentraron sus esfuerzos en la universalización de políticas sociales en búsqueda de una mayor sostenibilidad del desarrollo. En este período, la educación cobró vital importancia, permitiendo –a través de una ampliación de la cobertura sobre todo en Argentina y Uruguay– el acceso masivo de jóvenes de sectores medios y bajos al sistema educativo, fortaleciendo la heterogeneidad en la composición del estudiantado.

El impacto de la educación, sumado a la aparición de las industrias culturales y la masificación de la televisión, trajo consigo una nueva preocupación por parte de las instituciones respecto del uso del tiempo libre de los jóvenes, orientando los programas –deporte, recreativos, campañas preventivas en diferentes áreas de la salud– a integrarlos al proceso de modernización. Las políticas de las décadas de ‘60 y ‘70 quedaron marcadas por acciones de control

¹⁷ En Argentina, tanto el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) han decidido colocar los límites de la etapa joven entre 15 y 29 años. Las mismas edades delimita el anteproyecto de Ley Provincial de Juventud (Provincia de Buenos Aires) y el anteproyecto de Ley Nacional de Juventud presentado por la diputada Margarita Jarque (especifica 14 a 29 años).

y represión juvenil. La presencia de gobiernos autoritarios en todos los países de la región llevó a los jóvenes a reunirse en torno a la lucha contra los autoritarismos, la construcción de la democracia y el reclamo por los derechos humanos.

En los '80, considerados como “la década perdida” para América Latina, la crisis económica implicó fuertes reducciones del gasto público social, poniendo bajo la lupa a los grupos de jóvenes que habían quedado tradicionalmente excluidos de las políticas sociales universales. Los programas y acciones promovidas en este período revistieron un carácter de contención de los sectores más desfavorecidos.

En ese contexto, comienzan a pensarse a adolescentes y jóvenes como destinatarios de políticas sectoriales. Impulsadas por las Naciones Unidas, las iniciativas dirigidas a los jóvenes dan sus primeros pasos en 1985, el Año Internacional de la Juventud, pero será recién en 1992 que 22 países de América Latina y el Caribe, además de España y Portugal, se reunirán para crear la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), cuyo objetivo principal es el de mejorar las condiciones de vida de los jóvenes de la región y, al mismo tiempo, contribuir al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales de juventud, fomentar la cooperación entre los Estados, organismos no gubernamentales, organizaciones de jóvenes y actuar como organismo de consulta en materia de juventud. Recientemente, la OIJ ha declarado haber iniciado un proceso de transformación que la llevó a constituirse como el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. El mandato sigue siendo el mismo, pero con esta renovación se busca fortalecer el papel de la institución en su contribución a los procesos de satisfacción de las necesidades de las personas jóvenes en Iberoamérica y de desplegar su potencial como agentes de cambio y transformación de la región hacia sociedades inclusivas, solidarias y en paz¹⁸.

Un hito importante está marcado por la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, único tratado internacional centrado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes, firmado en la ciudad de Badajoz, España, en octubre de 2005. Esta Convención entró en vigor el 1º de marzo de 2008. Considerado el primer instrumento jurídico de carácter internacional que reconoce los derechos de los jóvenes –norma legal de carácter vinculante para los Estados que la han



Impulsadas por las Naciones Unidas, las iniciativas dirigidas a los jóvenes dan sus primeros pasos en 1985, el Año Internacional de la Juventud, pero será recién en 1992 que países de América Latina y el Caribe, además de España y Portugal, se reunirán para crear la Organización Iberoamericana de la Juventud.

¹⁸ <https://oij.org/>



El 18 de julio de 2006, se crea en MERCOSUR la Reunión Especializada de Juventud (REJ), que concentra sus esfuerzos en brindar asesoramiento técnico en temas como trabajo decente, educación, cultura, diversidad, entre otros.

ratificado–, se constituye un documento orientador con enfoque de derechos para el diseño y la implementación de políticas, programas, proyectos e iniciativas en materia de juventud¹⁹.

En 2008, las y los presidentes de los países miembros de la XVIII Cumbre Iberoamericana suscribieron el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015, cuyo principal objetivo buscó potenciar y fortalecer las actuaciones de cooperación entre los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para mejorar las políticas de juventud en la región iberoamericana y el ejercicio de ciudadanía. En esa dirección, entre los alcances y resultados que se pretendían obtener se reconoce la necesidad de dar inicio a un proceso de cooperación multilateral en el desarrollo de políticas de juventud en la región y de rescatar la importancia de los actores implicados, especialmente el protagonismo de los propios jóvenes, fomentando su acercamiento al ejercicio efectivo de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de la juventud. Para ello, la estrategia se centraba en fortalecer y consolidar las políticas públicas de juventud a través de acciones afirmativas en los países de la comunidad iberoamericana a favor de la juventud (OIJ, 2009).

En concordancia, en el MERCOSUR, al instituirse el MERCOSUR Social, integrado intersectorialmente por diferentes ministerios vinculados con los asuntos sociales, se incluyó el tema de la juventud entre sus principales prioridades, estableciendo como tareas: promover el diálogo, la elaboración, cooperación y fortalecimiento de políticas juveniles en el ámbito de MERCOSUR, con el objetivo de impulsar un mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes. El 18 de julio de 2006, en el marco de la Reunión XXXI del Grupo del Mercado Común (GMC), se crea en Córdoba, por medio de la Resolución GMC N° 39/06, la Reunión Especializada de Juventud (REJ), que está integrada por los representantes gubernamentales a cargo de las políticas públicas de juventud de los Estados Parte²⁰. La REJ concentra sus esfuerzos en brindar asesoramiento técnico en temas como trabajo decente, educación,

¹⁹ La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes consta de 44 artículos que establecen una serie de derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, a la objeción de conciencia, a la justicia, a la libertad de pensamiento y religión, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, entre otros; así como derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la educación, a la educación sexual, a la cultura y el arte, al trabajo, a la vivienda, entre otros.

²⁰ Para más información, véase: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res3906.pdf>

transporte público, producción y acceso a la cultura, diversidad, ambiente sustentable, salud y voluntariado²¹.

Los avances realizados por los Estados Parte del MERCOSUR en el seno regional en general se corresponden con los propios procesos desarrollados en términos nacionales. La existencia de organismos o dependencias oficiales de juventud y de diferentes documentos de política pública de juventud aprobados en prácticamente todos los países reflejan los esfuerzos plurisectoriales por posicionar el tema y las sucesivas respuestas de los Estados. Si bien la existencia de planes y programas específicos de juventud se manifiesta en el recorrido de todos los países, son las políticas sectoriales las que han generado un mayor impacto en las poblaciones jóvenes, restando aún trabajar en una mayor articulación y transversalidad. La heterogeneidad de los recorridos de cada país requiere un balance del desempeño registrado en las últimas décadas. Es por lo que se propone avanzar, de manera resumida, sobre tres frentes esenciales: el institucional, el normativo y, finalmente, el programático.

En **Argentina**, el retorno a la democracia y el final de la Guerra de las Malvinas marcaron la conformación de los primeros organismos específicos de juventud. Como instancia preparatoria de la celebración del Año Internacional de la Juventud (1985), se desarrollaron los primeros estudios de juventud y una amplia gama de consultas e iniciativas en estos ámbitos. Desde este período hasta la actualidad, se han conformado y diseñado diversas dependencias nacionales, programas y acciones orientadas a los jóvenes, en donde los temas colocados en la agenda política han ido variando, con una fuerte presencia de temáticas sectoriales como empleo, educación, salud, entre otros (Rodríguez, 2005).

En términos institucionales, a partir de 1987 se crea la Subsecretaría Nacional de Juventud, primera instancia especializada a nivel nacional. La misma ha ido cambiando de formato (Secretaría, Subsecretaría, Instituto, Dirección, etc.) y adscripción institucional

21 Vale la pena mencionar que, al momento de la elaboración de este documento, la última reunión de la REJ se llevó adelante durante la Presidencia Pro Tempore de Paraguay con fecha 22 de junio de 2020. Producto de la pandemia, la reunión fue convocada con el objetivo de conocer las: “acciones políticas asumidas regionalmente por instituciones rectoras de la juventud, con el objetivo de hacerle frente a la pandemia del coronavirus (COVID-19)”. En la reunión se destacó particularmente el trabajo en tres temas específicos: a) La juventud en la construcción de la forma de vida (COVID-19), b) Ecosistema Emprendedor y c) Educación Virtual.



En Argentina, hoy en día las y los jóvenes reconocen el valor de contar con un Instituto Nacional de Juventud, que viene promoviendo una mayor visibilidad para sus beneficiarios directos a lo largo de los últimos años.

(de Acción Social, de Desarrollo Social²², del Interior) hasta llegar al actual Instituto Nacional de Juventud (relanzado en enero 2020), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esto revela, según Vázquez (2015), un itinerario inestable de construcción institucional. Sin embargo, hoy en día las y los jóvenes reconocen el valor de contar con un Instituto Nacional de Juventud, que viene promoviendo una mayor visibilidad para sus beneficiarios directos a lo largo de los últimos años.

En la búsqueda de una mayor integración y coordinación de las acciones de los territorios, se formaliza en 2007, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Juventud, la creación del Consejo Federal de Juventud, integrado por referentes de los organismos de Juventud de todas las provincias. Cozachcow (2016) lo coloca como “el primer antecedente significativo de un proyecto de Ley Nacional de Juventud, que propone una declaración de derechos y una serie de instituciones de coordinación de políticas y de instancias de participación juvenil”, siendo un avance en términos de leyes generales de juventud en el país (2016: 203). Aunque a la fecha aún no cuenta con una ley nacional de juventud.

Paralelamente, entre el 2003 y 2011 se han sancionado una variedad de leyes más sectoriales orientadas a los derechos laborales, como la ley que establece 16 años como edad mínima de admisión al trabajo (2008) o la ley que establece el voto optativo a los 16 años²³. Otro aspecto para señalar, según Barbetti *et al.*, es “que todas las iniciativas gubernamentales vinculadas a políticas de juventud en Argentina han sido promovidas mediante decretos, por lo que ninguno de los organismos existentes tiene la fuerza que le proporcionaría haber surgido de un debate más amplio y consensuado en una ley” (2017: 6). Se podría afirmar que hasta el primer decenio del siglo XXI se registraba una institucionalidad débil, con discontinuidad en las políticas implementadas, limitando la consolidación de un debate sobre la necesidad de un área de Juventud en el Estado nacional y la conceptualización de los jóvenes como sujetos de derechos (Cozachcow, 2016).

22 De particular relevancia será también, al igual que en Paraguay, como se verá más adelante, la creación de la Dirección de Adolescencia y Juventud del Ministerio de Salud de la Nación.

23 Asimismo, con la reforma del Código Civil y Comercial en 2015 se introdujeron algunas modificaciones importantes a partir de consideraciones sobre la salud y la prestación de consentimiento sin adultos a partir de los 13 años, si no hay riesgo para la vida, y desde los 16 años, como si fueran mayores de edad.

El 2010 inicia una nueva etapa de planificación y gestión. El Estado nacional incorpora entre sus ejes centrales políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de los jóvenes, ejecutadas a través de los múltiples programas y planes, poniendo particular esfuerzo en darles un carácter federal, buscando ofrecer un acceso más democrático y equitativo. En ese sentido, Vázquez (2015), haciendo una revisión de las políticas de juventud entre el 2010 y 2014, identifica políticas y líneas de acción para las juventudes susceptibles de ser agrupadas en dos grandes subgrupos. Por un lado, las definidas en términos programáticos, con intervenciones regulares y presupuestos importantes y sostenidos en el tiempo, como por ejemplo el “Progresar”²⁴; y por el otro, políticas y acciones muy diferentes en cuanto al tiempo de duración, presupuesto, alcance y cantidad de destinatarios. Este segundo subgrupo deja al descubierto el desarrollo prioritario de ciertas áreas temáticas en detrimento de otras y la falta de continuidad de estas últimas. Esta situación llama la atención sobre la necesidad de construir propuestas de políticas sectoriales transversales con una mayor articulación en términos programáticos.

En enero del 2020 se relanzó el Instituto Nacional de Juventud. Por medio del decreto Decreto N°. 606/2020, se transfiere el INJUVE de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social a la Jefatura de Gabinete de Ministros, esta situación podría permitir una mejor articulación de políticas y programas intersectoriales de juventud. Dado el corto tiempo de la actual gestión y la coyuntura enfrentada por la pandemia, solamente se registra en el sitio *web* del INJUVE un programa dirigido a adolescentes y jóvenes, que cuenta con dos líneas de abordaje. Un espacio digital de consultoría *on line* integrado por un equipo interdisciplinario que orienta sobre diversos temas²⁵, en los que se incluyen orientaciones específicas para respetar las normativas vigentes y prevenir el contagio de la COVID-19. Y, una segunda línea, de abordaje territorial

24 Este Plan busca garantizar el derecho a la educación y fortalecer las trayectorias educativas de jóvenes que quieran formarse profesionalmente, finalizar su educación obligatoria o estén estudiando una carrera del nivel superior. Se prioriza grupos en condición de vulnerabilidad: mujeres con hijos/as que se encuentren a cargo de un hogar monoparental, integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios, personas trans, travestis y las personas con discapacidad. Para más información, véase: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/progresar>

25 Los temas tratados son sexualidades, métodos anticonceptivos, diversidad, relaciones sin violencias, trastornos de la conducta alimentaria, consumos problemáticos, prevención del suicidio, violencia en las escuelas (*bullying*), acoso laboral (*mobbing*) y acoso sexual virtual (*grooming*) (<https://www.hablemosdetodo.gob.ar/quienes-somos/>)



En Brasil, las políticas públicas de juventud comenzaron a ocupar un lugar de mayor centralidad en la década de 1990, momento en el que se materializaron las primeras acciones federales dirigidas específicamente a jóvenes.

de formación de formadores en línea y a partir de reuniones de y con jóvenes convocados a través de nuevas narrativas digitales.

En el caso de **Brasil**, las políticas públicas de juventud comenzaron a ocupar un lugar de mayor centralidad en la década de 1990, momento en el que se materializaron las primeras acciones federales dirigidas específicamente a jóvenes, estableciendo el inicio de casi tres décadas de acción estatal dirigida a esta población. Marcada por cambios en las estructuras productivas y reducción del Estado, así como la flexibilización de políticas de derechos y la intensificación de la violencia, esta primera década otorgó un lugar protagónico a las iglesias y las ONGs que llevaron adelante acciones para poblaciones “socialmente desfavorecidas” o en una situación de “riesgo”, entre las que se destacaban los jóvenes (Rodríguez, 2015; Lozzi, 2019).

De esta manera, empiezan a aparecer en agenda las demandas de las juventudes y la necesidad de disponer de políticas públicas que garanticen una respuesta. Inicialmente fueron los gobiernos municipales y estatales los que concentraron esfuerzos sectoriales puntualmente dirigidos a la capacitación profesional, los servicios de salud, la cultura y el ocio. Simultáneamente, las primeras iniciativas en la construcción de alianzas entre el Estado y la sociedad civil se materializaron, a nivel local, en proyectos y programas para jóvenes (Caetano y Freira do Nascimento Azevedo, 2017) con enfoque territorial.

En 2003, con la llegada del presidente Luiz Inácio Lula da Silva a la Jefatura del Estado brasileiro, emerge una implementación más sistemática de acciones y programas dirigidos a las juventudes. En 2004 se abre un proceso de diálogo entre el gobierno y los movimientos sociales, que desemboca en la creación de un grupo interministerial vinculado a la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR), compuesta por representantes de 19 ministerios, incluidos representantes del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y otras secretarías, con el objetivo de hacer un diagnóstico completo de condiciones de vida de jóvenes brasileiros y programas ya existente. En el diagnóstico, el grupo interministerial señaló algunos desafíos que deberían guiar la Política Nacional de Juventud. Un año después, en 2005, el marco legal e institucional del proyecto ya contaba con la creación de la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) y el Consejo Nacional de la Juventud (Ley N° 11.129/2005), fundamentales para garantizar el cumplimiento de

los derechos de la juventud identificados por el diagnóstico (Lozzi, 2019).

En línea con la Política Nacional de Juventud, las acciones prioritarias de la SNJ favorecieron los programas y acciones del gobierno, y buscaron alentar a las administraciones municipales a planificar e implementar políticas públicas para la juventud en sus municipios. Entre sus acciones prioritarias se destacaron el Plan Juventud Viva, que incluye la prevención contra la violencia de la juventud negra y lucha contra la trivialización de la violencia, el Observatorio Participativo de la Juventud y el Programa de inclusión productiva, capacitación ciudadana y desarrollo de capacidades para la generación de ingresos de jóvenes rurales (Caetano y Freire do Nascimento Azevedo, 2017).

En la administración de la presidenta Dilma Rousseff, el 5 de agosto de 2013 se sancionó el Estatuto de la Juventud (Ley N° 12.852), que establece los derechos de las y los jóvenes, los principios y directrices de las políticas públicas de juventud y el Sistema Nacional de la Juventud. En este momento, se reconfigura el debate conceptual sobre políticas públicas para la juventud, marcado por un abandono progresivo de la visión de los jóvenes como un mero objeto de política y reemplazado por su reconocimiento como sujeto de derechos, según lo dispuesto en el Estatuto de la Juventud ya mencionado.

Si bien se pueden observar avances en la esfera legal, la crisis política y económica de 2015 y 2016, que alteró la dinámica de las políticas públicas generales en Brasil, se extendió también a las dirigidas a los jóvenes (Lozzi, 2019). Cabe mencionar que para algunos autores (Caetano y Freire do Nascimento Azevedo, 2017; Ribeiro y Macedo, 2018), el ciclo de políticas públicas para la juventud en Brasil se ve relativamente interrumpido por los sucesos políticos acaecidos en Brasil en el 2015.

En 2016, bajo el presidente Michel Temer, la SNJ se vinculó a la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República, a través de la Medida Provisional N° 726/2016. Ya en 2019, bajo el gobierno del presidente Jair Bolsonaro, se crea el Sistema Nacional de la Juventud (Sinajuve²⁶), concebido para garantizar la participación tripartita (Estado central, estados federados y municipios) en la creación, gestión, desarrollo y mantenimiento de programas, ac-

26 Para más información, véase: <https://sinajuve.ibict.br/>

ciones y proyectos para la implementación de políticas juveniles (Lozzi, 2019). No obstante la existencia del Sistema Nacional de la Juventud, cabe destacar que las políticas de reestructuración económica y la reducción de los programas sociales, anunciada por el gobierno actual, fragiliza el sentido presente de las políticas juveniles llevadas adelante en los últimos 15 años, emmarcadas en la representación de las y los jóvenes como sujetos de derechos (Ribeiro y Macedo, 2018).

En **Paraguay**, la promulgación de la Constitución Nacional en 1992 y el posterior proceso de descentralización se constituyen como marco legal e institucional para el desarrollo de las políticas de juventud. En 1994, tras un proceso de consultas y movilizaciones juveniles, se establece la Subsecretaría de Estado de la Juventud o Viceministerio de la Juventud (adscrito al Ministerio de Educación), con el objetivo de diseñar e implementar políticas y programas de acción social orientados a los jóvenes (Caputo y Palau, 2004).

A mediados de los '90 surgen los primeros intentos de concertación entre grupos juveniles, organizaciones y el gobierno a partir de la coordinación de la Red de Juventud Paraguay, que reunía a la Casa de la Juventud, el Proyecto Joven de la FM Trinidad, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC) y Movimiento por el Boleto Estudiantil (MOBE). También la Red de Juventud Paraguay coordinaba acciones con el Viceministerio de la Juventud y con las Secretarías de Juventudes de diferentes municipalidades y gobernaciones (Caputo y Palau, 2004).

Rodriguez (2005) señala que el “marzo paraguayo” ocurrido en 1999²⁷ renovó la presencia de la juventud en la escena política y social a nivel nacional, sentando las bases para la construcción de un modelo de políticas de juventud. En 2001, se construye la Plataforma de Juventud, proyecto ejecutado por el Viceministerio de la Juventud y financiado por la Cooperación Alemana (GTZ, anteriormente GIZ), que busca establecer espacios de concertación entre instancias de gobierno y de la sociedad civil en cuanto a pro-

27 El llamado “marzo paraguayo” se caracterizó por la movilización de sectores urbanos y campesinos, que confluyeron en las plazas céntricas de la capital del país, exigiendo se respeten las instituciones y la normativa democrática. La potencial amenaza de golpe de Estado frustrada en 1996 y la escalada de violencia que se expandió, posteriormente, a nivel público y mediático generó una reacción de grupos ciudadanos (especialmente de sectores de jóvenes organizados) que lograron confluir sus reclamos con los de las agrupaciones campesinas (López, 2011).

puestas de políticas públicas de juventud. Sucesivas administraciones han trabajado en crear mejores condiciones para el desarrollo de estas políticas, sin embargo, las coyunturas han impedido la consolidación de un proyecto garante de los derechos de las y los jóvenes. Entre las posibles explicaciones, Caputo y Palau colocan su atención en el proceso de descentralización. Afirman que “las gobernaciones (a nivel departamental) y la mayoría de los municipios (a nivel local) no tienen el suficiente peso político (y en muchos casos, la oposición activa del gobierno central cuando se trata de gobernadores o intendentes que no pertenecen al partido de gobierno) ni el presupuesto mínimo que les permita operar con cierta autonomía” (2004: 19). Fomentando la fragmentación y desarticulación de las acciones.

En 2013, se crea la Secretaría Nacional de la Juventud, con rango ministerial, bajo la tutela de la Presidencia de la República, con la misión de coordinar y articular el trabajo de los distintos estamentos en materia de atención a las problemáticas de juventudes. En una revisión retrospectiva de las políticas generales y específicas de juventud realizada en 2015, Rodríguez reconoce que la falta de una política integral que considere la complejidad de las demandas refuerza el desarrollo de políticas sectoriales. Orientadas mayormente por enfoques de riesgo, específicas en sus propuestas y discontinuas en sus desarrollos, las que reagrupa bajo cinco grandes ejes: protección social; educativas de nivel medio; políticas de empleo juvenil; calidad de vida y salud con equidad en adolescentes y prevención y atención integral de los jóvenes en situaciones de violencia.

En este contexto, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acompañaron a asociaciones de la sociedad civil y actores del sector público y privado en la elaboración de un documento de sugerencias denominado “Hacia una Política Pública Integral Paraguay Joven 2030”²⁸, respetando la línea propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (aprobado por el Decreto N° 2794/2014) y de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Tomando como base las políticas existentes, recomiendan una mayor transversalidad en las futuras políticas públicas



En Paraguay, en 2013 se crea la Secretaría Nacional de la Juventud, con la misión de coordinar y articular el trabajo de los distintos estamentos en materia de atención a las problemáticas de juventudes.

28 Disponible en: <https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Paraguay%20Joven%202030%2018julio.pdf>



Uruguay busca, a inicios de 1990, la puesta en marcha de una institucionalidad destinada a desarrollar políticas hacia este sector poblacional. Esto se concreta con la creación del Instituto Nacional de la Juventud y formalización de espacios de articulación.

promovidas por el Estado, haciendo hincapié en el fortalecimiento de la institucionalidad que permita dar sentido sostenible a los esfuerzos compartidos entre las instituciones involucradas (SNJ y UNFPA, 2018). En ese sentido, durante los últimos años, con el apoyo de UNFPA, se han desarrollado una serie de aportes en materia de investigación²⁹ con relación a la situación y demandas de los jóvenes y a la evaluación de la inversión del gasto público en políticas sociales en juventud, aportando al análisis y discusión de los esfuerzos agregados en materia de políticas de juventud.

A lo largo de los últimos años, se destaca también el acento puesto en las poblaciones jóvenes junto al enfoque de atención territorial a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Los cursos de formación dentro del segmento de habilidades blandas para los jóvenes constituyen una buena oportunidad en el fortalecimiento de capacidades para la empleabilidad y el emprendimiento.

En la misma línea que los otros países miembros, **Uruguay** busca, a inicios de 1990, la puesta en marcha de una institucionalidad destinada a desarrollar políticas hacia este sector poblacional. Esto se concreta con la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) a través de la aprobación de un artículo en la Ley de Presupuesto N° 16.170/1990. Se suma también la formalización de espacios de articulación, como los Consejos Juveniles que nuclean organizaciones sociales y colectivos juveniles (Rodríguez, 2005).

A pesar que el INJU cambió dos veces de lugar de pertenencia –su constitución se concretó en el Ministerio de Educación, luego pasó a estar bajo la órbita del Ministerio de Deporte y Juventud y, finalmente, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desde el 2005 hasta la actualidad–, se evidencia un proceso de consolidación institucional que permitió sostener una cierta continuidad (pensando en términos comparativos con la experiencia institucional argentina) en materia de política pública en juventud (Scagliola, 2017).

El INJU ha tratado de dar visibilidad al tema juvenil y posicionarlo mejor en términos de políticas públicas. A partir del fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad, se pueden diferenciar tres grandes etapas en la historia del INJU (Falkin, 2014). Una

²⁹ Véase: Serafini, V., y C. Zavattiero (2017). Cuenta regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay? Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); SNJ/UNFPA. Hacia una Política Pública Integral. Paraguay Joven 2030; UNFPA. (2016) Paraguay: gasto público social en adolescencia y juventud, 2013-2016.

etapa inicial, de corta duración, en la cual los grandes esfuerzos estuvieron dirigidos a visibilizar públicamente las problemáticas de las juventudes y a colocarlas en la agenda política. Durante este período, se realizaron una serie de diagnósticos en pos de orientar una propuesta de “Plan Integral de Juventud”, a ser aplicado en el período de gobierno posterior. Se inician así los primeros intentos de políticas que explícitamente buscan dar respuesta a este grupo etario. Paralelamente, políticas sectoriales también comienzan a considerar las nuevas generaciones de jóvenes, entre las que se encuentra la reforma educativa y algunos programas de salud adolescente. El fuerte posicionamiento inicial auguraba una prometedora continuidad. Sin embargo, el INJU entraría en una década turbulenta (1995-2005), marcada por una seguidilla de cambios en su dirección y conflictos de intereses políticos que debilitaron los intentos de puesta en práctica de planes y acciones programados en la propuesta del Plan Integral (Scagliola, 2017).

La última etapa (2005-2015) se distingue por un rediseño y fortalecimiento institucional amparados en el importante número de cambios realizados durante este período en la matriz de protección social a nivel país³⁰. En ese escenario, se consolidan algunas políticas anteriores, se elabora y presenta el “Plan Nacional de Juventudes” como documento marco para enfrentar los desafíos en cuestiones de juventud³¹. También se han apoyado programas interinstitucionales y se trabajó fuertemente en la visibilización de nuevas visiones sobre las y los jóvenes (Bassi *et al.*, 2014). Desde 2015 en adelante se ha fortalecido el trabajo hacia jóvenes en situación de vulnerabilidad social en la agenda del INJU. Existe un esfuerzo a nivel nacional para coordinar y articular programas y políticas intersectoriales, para lo que se establecieron Consejos Sociales y Mesas de Articulación, sin embargo, aunque se hayan logrado avances interesantes, aun pueden enumerarse muchos ejemplos de falta de coordinación de los diferentes niveles estamentales de instituciones que abordan las problemáticas de la juventud a escala nacional y departamental (Scagliola, 2017).

30 Para un recorrido más amplio sobre las políticas de juventudes en Uruguay, se recomienda revisar la línea de tiempo preparada por UNFPA titulada “Nueva institucionalidad, nuevas políticas de juventud 1990 – 2016” disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/nueva_institucionalidad_-_nuevas_politicas_de_juventud_1990-2016_espanol.pdf

31 Para más información, véase: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-juventudes-2011-2015>

Es muy importante mencionar que el INJU ha venido participando regularmente de las mesas de articulación realizadas en el marco de un programa denominado “Políticas de Integración de Frontera: espacio de vida diverso y complejo” coordinadas por el Ministerio de Desarrollo Social, que desde el 2006 intenta plasmar en la dimensión territorial el diseño de las políticas sociales. Este programa contribuye con una estrategia de intervención territorial específicas para las zonas de frontera del país que busca promover el desarrollo humano en dicho espacio de vida, fortaleciendo la mirada social sobre las fronteras con el objetivo de reducir brechas de desigualdad³².

El actual desarrollo de las políticas de juventudes a nivel regional evidencia la coexistencia de distintos enfoques de políticas públicas. La experiencia de los últimos 30 años deja entrever dos grandes grupos de políticas públicas para la juventud en los Estados Parte fundadores del MERCOSUR: las políticas sectoriales de juventud, que mayormente han sido desarrolladas bajo el paradigma que comprende a los jóvenes como un “grupo de riesgo”, como es el caso en Paraguay y, en su primera década, Argentina también. Y por otro, la necesidad de dar respuestas más integradas y sostenidas a cargo de los organismos gubernamentales de juventud. Históricamente, Brasil e Uruguay han tenido, en perspectiva histórica, un enfoque de derechos; mantenerlo se convierte en un desafío para las nuevas gestiones, considerando además la coyuntura que impone la pandemia de COVID-19, cuyas consecuencias a mediano y largo plazo aún se desconocen. Si bien en los cuatro países se han hecho muchos esfuerzos en términos institucionales, aunque intermitentes y discontinuos, es evidente que aún queda un camino hacia la consolidación de instituciones que ejerzan rectorías vinculantes bajo objetivos y estándares comunes. Al mismo tiempo es necesario reconocer que la sola existencia de una institucionalidad rectora no garantiza el enfoque de derechos y la inversión social en políticas de adolescencia y juventud que tomen en cuenta todas las particularidades de su ciclo de vida.

32 Es oportuno hacer notar que el núcleo duro de la pobreza en Uruguay es consecuencia de las importantes brechas y desigualdades entre diferentes grupos de población. Se asocia a fenómenos de exclusión social y se caracteriza por recaer en las familias más jóvenes. Las asimetrías entre los niveles de pobreza en los grupos de edad más jóvenes y en el resto de la población han aumentado en términos relativos: mientras que en 2006 la pobreza en los más jóvenes era 3,7 veces la observada en la población de 65 años y más, en 2019 la incidencia de la pobreza en los niños menores de 14 años (16,5%) fue casi diez veces (9,1) mayor a la observada en las personas de 65 y más (1,8%) (INE, Encuesta Continua de Hogares, 2019).

En términos de políticas, planes y programas, a pesar de los esfuerzos, se advierte que la elaboración y ejecución de estos ha acompañado las fluctuaciones de procesos económicos, sociales, políticos y culturales de los países miembros en los últimos 30 años. Modificando, según los mandatos gubernamentales, las áreas temáticas y presupuestos asignados, generando impactos de corto plazo y discontinuidad. Actualmente, el MERCOSUR se enfrenta a posibles capítulos de quiebre que pueden significar las posturas disimiles de los nuevos presidentes de la región. Situación importante para considerar por la posible entrada en conflicto tanto de coyunturas socioeconómicas como de las concepciones de los países en términos de formulación de políticas y su implementación³³. Lo que traería implicancias directas para las y los jóvenes de las fronteras, pudiendo agrandar aún más la brecha entre los países, situación que se puede profundizar como consecuencia de la actual pandemia de la COVID-19.

Es fundamental reconocer también los esfuerzos que han desplegado los distintos actores en la búsqueda por generar intervenciones más integradas, apuntando a un trabajo más transversal en el diseño e implementación de políticas. No se puede olvidar que los países del MERCOSUR aún tienen una ventana de oportunidades en término de bono demográfico (o ventana demográfica³⁴) para mejorar la calidad de vida de sus adolescentes y jóvenes en la actualidad y la promesa de un futuro más virtuoso para ellos y el resto del país. Por lo que es urgente fortalecer las nuevas perspectivas, de transversalidad e intergeneracionalidad, siempre que se tenga en claro que la decisión de dar alta prioridad al presente y, por lo tanto, al futuro de los jóvenes del MERCOSUR, es una decisión política, que no puede ser efectiva sin la continuidad a través del diseño de políticas sociales innovadoras.



La decisión de dar alta prioridad al presente y, por lo tanto, al futuro de los jóvenes del MERCOSUR, es una decisión política, que no puede ser efectiva sin la continuidad a través del diseño de políticas sociales innovadoras.

³³ Por ejemplo, la discontinuidad, por parte del gobierno del presidente Mauricio Macri, de programas que se dieron en el marco del gobierno anterior como, por ejemplo, el programa Conectar Igualdad.

³⁴ El bono demográfico, o la ventana demográfica, es un fenómeno poblacional en el que, por un momento dado, las personas en edad de trabajar representan una proporción mayor que el resto de los grupos de otras edades.

Cuadro 1: Principales planes y programas nacionales de juventud y las instituciones responsables

Países	Políticas Sectoriales	Planes/programas específicos Instituciones
Argentina	I. Políticas de Protección Social y Cuidados	Anses - Asignación Universal por Hijo (AUH)
		Asignación Universal por Embarazo (AUE)
	II. Educación y Trabajo	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2014)
		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo
		Conectar Igualdad Ministerio de Educación - Becas Progresar
	III. Estilos Saludables de Vida y Cultura de la Paz	Ministerio de Salud - Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia
		Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable
IV. Participación Juvenil y Construcción De Ciudadanía		
Brasil	I. Políticas de Protección Social y Cuidados	
	II. Educación y Trabajo	Programa capacita jovens para o mercado de trabalho - Ministerio Público - CREAS
		ProUni - Programa Universidad para Todos - Ministerio de Educación
		Ministerio de Educación - SECADI
		Ministerio de Trabajo y Empleo
		Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)
IV. Participación Juvenil y Construcción de Ciudadanía	Ministerio de Justicia con cooperación del Ministerio de Deportes, Ministerio de Cultura, Secretaría de Políticas de Promoción para la Igualdad Racial (SEPPIR), Secretaría Nacional de la Juventud. - Brasil Projovem	
Paraguay	I. Políticas de Protección Social y Cuidados	
	II. Educación y Trabajo	Unidad de empleo juvenil - Convenio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se creó una Unidad de Empleo Juvenil, como órgano de enlace y articulación de acciones con la Secretaría Nacional de la Juventud.
		PRODEPA KO'E PYAHU (Programa de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Paraguay)
		Yo sí puedo - Ministerio de Educación y Cultura
	IV. Participación Juvenil y Construcción de Ciudadanía	PROSIJ Programa de Subvenciones a iniciativas juveniles - Secretaría Nacional de la Juventud, Presidencia de la República

Países	Políticas Sectoriales	Planes/programas específicos Instituciones
Uruguay	I. Políticas de Protección Social y Cuidados	Instituto de Seguridad Social – Programa de apoyo a madres adolescentes y jóvenes.
		Ministerio de Desarrollo Social – Tarjeta Joven
		Ministerio de Desarrollo Social – Jóvenes en red
	II. Educación y Trabajo	Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Economía y Finanzas – Programa Uruguay Estudia.
		Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay – Formación y Aprestamiento Laboral
		Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) – Fortalecimiento a Emprendimientos / Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el MIDES – NEXO – Programa de intermediación laboral
	III. Estilos Saludables de Vida y Cultura de la Paz	Casa INJU-MIDES
		Feria INJU Germina – MIDES
		Audiovisuales del INJU – Canal de audiovisuales del INJU en Youtube
	IV. Participación Juvenil y Construcción de Ciudadanía	Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo Nacional de Políticas Sociales – Plan Nacional de Juventudes
		Plan de Acción de Juventudes (2015-2025)

Fuente: Bonari (2014); Vázquez (2015); UNFPA (2019); Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe (JUVELAC/CEPAL) (2020); Observatorio Social del INJU (2020); INJUVE-OIJ (s/f).



UNFPA Paraguay/Iván Acosta



SEGUNDA
PARTE

UNFPA Uruguay/MediatedRed

1.

Contexto demográfico nacional y regional

La población residente en los países del MERCOSUR alcanzó los 268 millones en 2020, representando un 41% de la población de América Latina y el Caribe (CELADE, 2019). Al interior del bloque, el peso demográfico de cada uno de los países es muy desigual, donde Brasil representa casi el 80% de la población total del conjunto, Argentina el 17%, Paraguay el 3% y Uruguay apenas poco más del 1%.

Los cuatro países revelan una desaceleración en sus tasas de crecimiento. Si se toma la media de la tasa de crecimiento poblacional total para América Latina, que rondaba el 10,7% para el período 2010-2015 (CEPAL, 2010), se observa (tabla 1) que solamente Paraguay (12,8 por mil) mantiene un ritmo claramente superior en 2015-2020 (9,4 por mil), seguido por Argentina y Brasil, con 9,6 y 7,8 por mil, respectivamente, encontrándose por debajo de la media latinoamericana, pero muy cerca. Por último, se encuentra Uruguay, con valores estables y muy por debajo del promedio, pero sin llegar aún a tasas de crecimiento nulas o negativas.

Esta situación encuentra explicación en que los cuatro países se ubican en diferentes etapas de lo que se conoce como proceso de transición demográfica. El proceso mencionado es el que históricamente han seguido los países para transitar desde regímenes demográficos caracterizados por altas tasas de mortalidad y natalidad, a regímenes con tasas muy bajas. El momento es acompañado por un importante crecimiento vegetativo de la población, producido durante la etapa en que conviven una esperanza de vida creciente y una fecundidad que aún no ha descendido. Al completarse el proceso, las bajas tasas de fecundidad y mortalidad alcanzadas redundan en un bajo crecimiento poblacional y en el envejecimiento de la estructura de edades.

Las diferencias entre los cuatro Estados Parte del MERCOSUR en términos de fecundidad y mortalidad son actualmente pequeñas, pero no lo eran cinco décadas atrás, cuando Paraguay y Brasil transitaban las fases más tempranas de la transición. En ese, sus

niveles de fecundidad rondaban valores de entre 5 o 6 hijos por mujer. Por el otro lado, Uruguay y Argentina, ya en una fase más avanzada, tenían en 1960 valores mucho más bajos (cerca de 3 hijos por mujer). Estos países mantuvieron un descenso lento y finalizaron el siglo con valores cercanos al nivel de reemplazo. En el otro extremo, Brasil registró un descenso vertiginoso, llegando a alcanzar para el período 2015-2020 un nivel de 1,7 hijos por mujer, muy por debajo del nivel de reposición³⁵.

La transición encuentra su explicación, principalmente, en las transformaciones de los modelos familiares y de los cambios en el estilo de vida, marcada por la democratización del acceso a los métodos anticonceptivos, la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, así como la disminución de la mortalidad infantil.

La esperanza de vida al nacer (para ambos sexos) para toda la región superó los 75 años (2019), poniendo de manifiesto un avance importante en términos de sanidad y salud pública respecto al siglo pasado. Cabe señalar que a inicio de los '60 los valores promedio no superaban los 57 años. En Brasil se observaba una esperanza de vida 10 años menor (55,4) que en el resto del MERCOSUR. Al impulso de la reducción de la mortalidad infantil, uno de los principales factores del aumento de la esperanza de vida al nacer, los valores actuales en la subregión ya no presentan diferencias tan importantes. Uruguay y Argentina registran valores levemente más altos (tabla 1), alcanzando una esperanza de vida al nacer de 78 años, seguidos por Brasil y, finalmente, Paraguay. La explicación de estas diferencias, en el caso de Paraguay, podría encontrarse en una menor inversión en salud y, en el caso de Brasil, en las aún muy marcadas diferencias socioeconómicas al interior de su extenso territorio, que afectan al promedio general, a pesar de ser el país en la región que lidera los avances tecnológicos en materia de salud.

Antes del envejecimiento definitivo de la estructura de edades se transita por un período en el cual ha disminuido la cantidad de población de menor edad (producto del descenso de la fecundidad) y aún no es muy grande el tamaño de la población adulta, produciéndose una maximización de la proporción de población en edad de trabajar (15-60 años) con relación al total de la población, situa-



Las diferencias entre los cuatro EP del MERCOSUR en términos de fecundidad y mortalidad son actualmente pequeñas. La transición al escenario actual encuentra su explicación, principalmente, en las transformaciones de los modelos familiares y de los cambios en el estilo de vida.

³⁵ Se refiere a la fecundidad mínima necesaria para que una población cerrada (las migraciones no se contabilizan) se mantenga indefinidamente en el tiempo sin disminuir su volumen, y suele cifrarse en 2,1 hijos por mujer.

ción que se interpreta como un bono demográfico. La disminución de la relación de dependencia (menores de 15 y mayores de 60 sobre la población de 15-60 años), producida por la disminución de población 0-15 años, contribuye a una holgura demográfica en el mediano plazo, que comienza a desaparecer con el crecimiento de la cantidad de mayores de 60 años.

Debe resaltarse que el bono es una “ventana de oportunidades” que dará rentabilidad en la medida que se aprovechen al máximo las capacidades productivas de esta mayoritaria población en edades activas. El fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de los jóvenes constituye uno de los elementos centrales para lograr un máximo beneficio del potencial productivo de las sociedades futuras.

La transición demográfica avanzada conduce, finalmente, a dos fenómenos relevantes: el envejecimiento poblacional y el fin del bono demográfico. La región latinoamericana, en su conjunto, se encuentra en una etapa de envejecimiento relativamente acelerada y se proyecta que ya en 2040 la población de personas de 60 años y más superará a la de menores de 15 años. Argentina y Uruguay fueron los dos países del MERCOSUR que iniciaron más tempranamente esta transición, a la cual Brasil se ha sumado aceleradamente con un muy rápido descenso de su fecundidad³⁶.



El bono es una “ventana de oportunidades” que dará rentabilidad en la medida que se aprovechen al máximo las capacidades productivas de esta mayoritaria población en edades activas. Eso se podrá lograr con el fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de los jóvenes.

³⁶ De acuerdo con la actualización 2019 de las proyecciones de población realizadas por la CELADE (Observatorio Demográfico), la tasa global de fecundidad de Brasil es inferior a la mostrada por Uruguay. Sin embargo, los valores actualizados de nacimientos proporcionados por los registros vitales uruguayos en 2019 muestran que Uruguay ha alcanzado valores menores a los proyectados (1,5 hijos por mujer).

Tabla 1

MERCOSUR: Indicadores demográficos seleccionados

	Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población total	2020	45.196	212.559	7.133	3.474
Población urbana (%) ^{/1}	2020	91,8	85,7	66,4	95
0-14 años	2020	24,4	20,7	28,9	20,3
15-64 años	2020	64,2	69,7	64,3	64,6
15-29 años	2020	23,3	23,7	27,8	21,8
30-64 años	2020	40,9	46,0	36,5	42,8
65 años y más	2020	11,4	9,6	6,8	15,1
Relación de dependencia (por 100)	2020	55,8	43,5	55,5	54,9
Índice de envejecimiento	2020	46,5	46,3	23,6	74,2
Tasa global de fecundidad	2015-2020	2,3	1,7	2,5	^{/2} 1,5
Edad media de la fecundidad	2015-2020	28,2	27,1	27,8	27,8
Tasa de fecundidad adolescente	2015-2020	^{/5} 53,1	^{/4} 53,9	^{/3} 61,8	^{/2} 31,6
Esperanza de vida total	2015-2020	76,4	75,6	74,1	77,7
Esperanza de vida - hombres	2015-2020	73	71,9	72,1	73,9
Esperanza de vida - mujeres	2015-2020	79,8	79,3	76,2	81,3
Tasa de crecimiento total (por 1.000)	2010-2015	10,4	8,8	13,6	3,1
Tasa de crecimiento total (por 1.000)	2015-2020	9,6	7,8	12,8	3,6

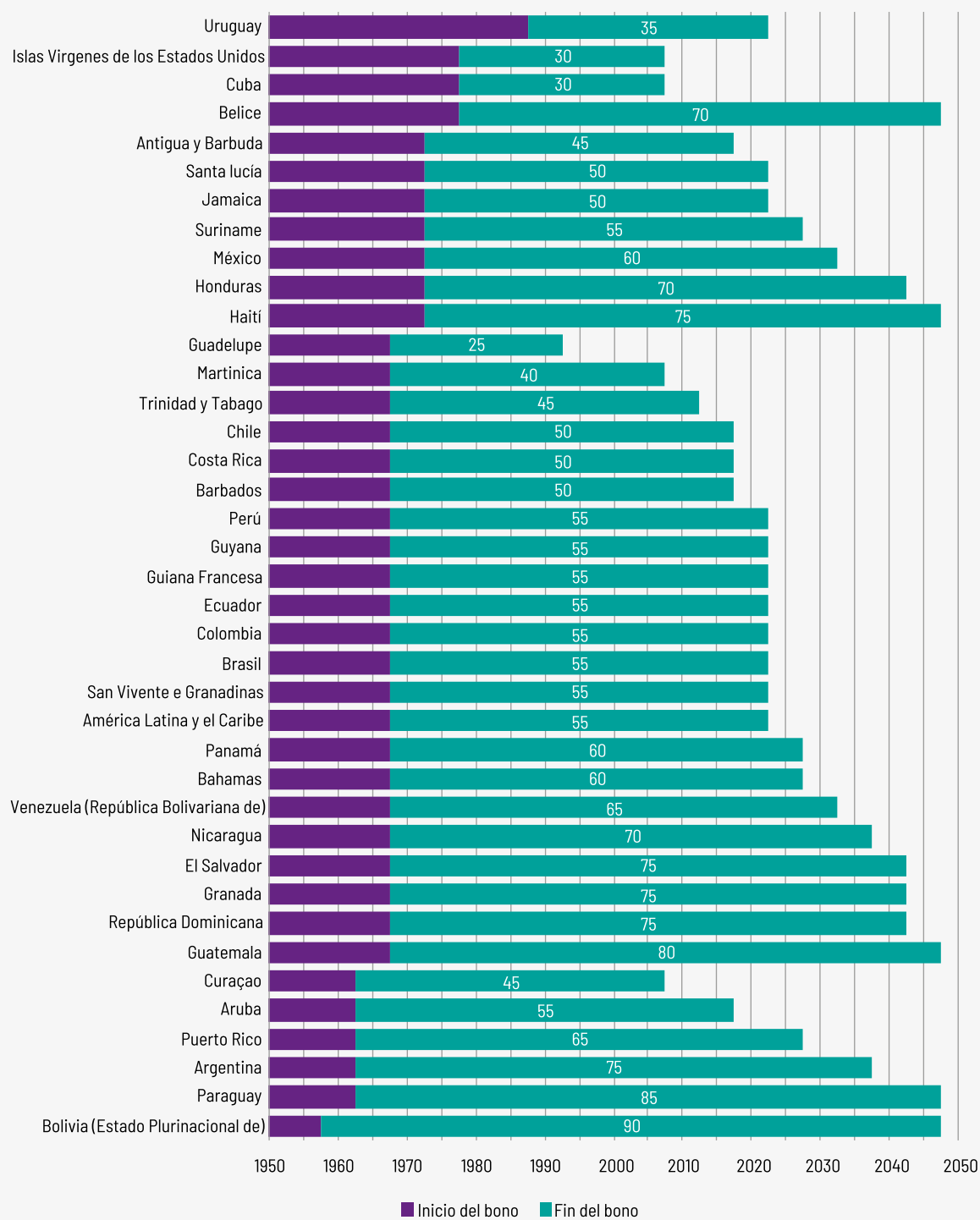
Fuentes: Observatorio Demográfico 2019 CELADE/División de Población de la CEPAL

^{/1}Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018)^{/2}Cálculo basado en nacimientos en 2019 (Ministerio Salud Pública Uruguay) y Proyecciones de Población (INE)^{/3}UNSTATs. Estimación de 2008^{/4}UNFPA. Cálculo basado en nacimientos en 2018 (Brazil Live Birth Information System SINASC) y Proyecciones de población IBGE^{/5}Dato 2017. Ministerio de Salud (<http://www.deis.msal.gov.ar/>)

La duración del bono demográfico varía según la dinámica demográfica de cada país. De acuerdo con la revisión 2019 de las proyecciones de población, CELADE ha calculado la duración del bono demográfico de los países de la región y su fecha de finalización (ver figura 1).

Figura 3

América Latina y el Caribe: año de inicio y duración del bono demográfico, 1950-2050

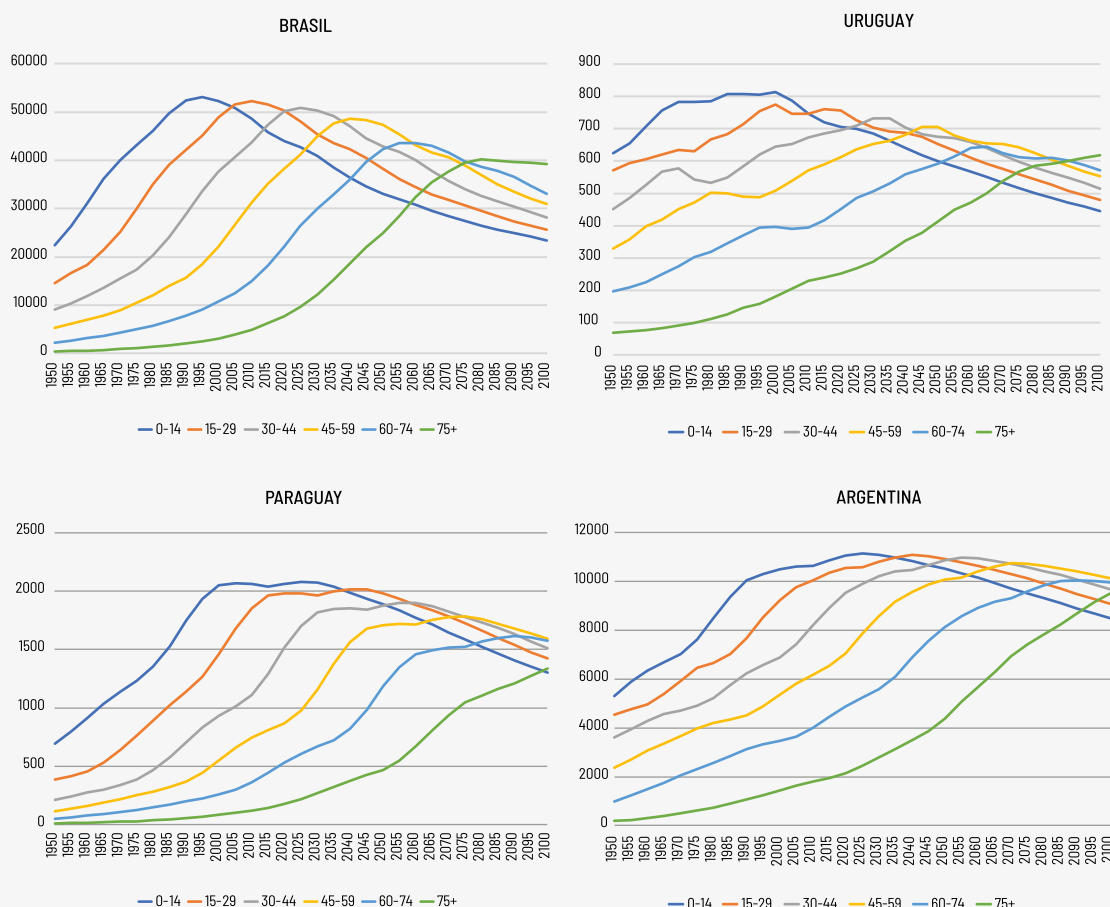


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, revisión de 2019 y Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

En particular para los países del MERCOSUR, esto ocurriría alrededor del 2022 para Uruguay y Brasil, en 2037 para Argentina y en 2047 para Paraguay.

Si se considera la evolución de los diferentes grupos de edad, puede observarse (figura 2) que tanto en Uruguay como en Brasil el grupo de 15 a 29 años ya tiene mayor presencia respecto a los menores de 15, mientras que en Argentina y Paraguay se mantendrá la predominancia del grupo 0-15 por unos años más, hasta 2035 y 2040 respectivamente.

Figura 4
MERCOSUR: Evolución de la población según grupos de edad 1950-2100
(en miles)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, revisión de 2019 y Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>

Cierto es que, a pesar de transitar por diferentes etapas de la transición demográfica, los cuatro Estados Parte del MERCOSUR comparten la situación histórica de estar en valores muy cercanos al máximo de cantidad de jóvenes (15-29) de su historia. Como ya se ha mencionado, mientras que Uruguay y Brasil ya han pasado recientemente el pico de máxima cantidad de población joven, Argentina y Paraguay lo tendrán en los próximos 20 a 25 años (2040 y 2045 respectivamente).

Los cambios de las estructuras demográficas de los países constituyen insumos ineludibles para el diseño de políticas públicas. Contar con la información que se vive el momento con la mayor cantidad de jóvenes en la historia y que pronto ese número va a descender no puede pasar desapercibido para los tomadores de decisión. En este momento, la inversión en juventud podría conducir a un incremento real en la riqueza de los países. Más adelante, con el avance del envejecimiento demográfico, la inversión en juventud ya no será una estrategia para aprovechar una oportunidad, sino que se convertirá en una necesidad inevitable para asegurar la sustentabilidad productiva y económica mínima de las sociedades y la capacidad de financiamiento de sus sistemas de protección social.

A nivel subnacional, la relevancia de estos cambios también es clave y su utilidad es tan vigente para el presente como para el futuro. Los *stocks* de población de acuerdo a su edad impactan directamente en la planificación e implementación de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, etc.) e incluso de los emprendimientos privados. Esta información debe ser un insumo a analizar en todos los niveles de desagregación territorial, dado que las diferentes regiones que componen los países no suelen ser homogéneas en las dinámicas demográficas generadas por las múltiples combinaciones en los niveles de natalidad, mortalidad y migración. En particular, en las zonas de frontera las diferencias pueden ser aún más evidentes dada la mayor importancia que suele adquirir la componente migratoria.



A pesar de transitar por diferentes etapas de la transición demográfica, los cuatro Estados Parte del MERCOSUR comparten la situación histórica de estar en valores muy cercanos al máximo de cantidad de jóvenes (15-29 años) de su historia.

El contexto demográfico en las zonas de frontera

Para analizar la situación demográfica de las ciudades seleccionadas se debe recurrir a la información proveniente de la última ronda censal para de cada uno de los países. En general, solamente los censos permiten alcanzar niveles de desagregación necesarios para la consideración de las ciudades como unidades de análisis³⁷. En el caso de Paraguay, la alta omisión del Censo 2012 (del orden del 25%) ha invalidado las cifras censales, por lo que para Encarnación y Ciudad del Este se manejan las estimaciones y proyecciones municipales elaboradas por la DGEEC para 2020. Estando próximos a la nueva ronda de censos y siendo que las transformaciones en las ciudades de frontera han sido aceleradas, se han tomado las Encuestas Continuas de Hogares de los cuatro países como fuentes para algunas estimaciones, aunque resulten en una aproximación.

En cuanto al tamaño de las ciudades, y más allá de la diferencia temporal de la información, resulta claro que el peso demográfico entre las ciudades gemelas no es parejo en las cuatro situaciones. La mayor desigualdad se aprecia entre las ciudades de Posadas y Encarnación (2,2 veces) y la menor entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú (1,2 veces).



En todas las ciudades analizadas la proporción de jóvenes de 15-29 años se ubica entre el 22% y el 28% de la población total. Con excepción de Santana do Livramento, todas tienen una proporción de jóvenes mayor o igual al promedio nacional.

³⁷ Aún así la unidad de análisis “ciudad o localidad” no suele ser compatible con las divisiones político-administrativas utilizadas como referencia en los censos (departamentos, municipios, distritos, etc.), dependiendo de cada país.

Tabla 2

MERCOSUR: Cantidad de población y distribución por grandes grupos de edad (en %) en ciudades gemelas seleccionadas

Ciudades Gemelas	Población por grupos de edad					Índice de Envejecimiento	Relación de Dependencia
	Total	0 - 14	15 - 29	30-64	65 y más		
Argentina	40.117.096	10.222.317	9.972.725	15.817.406	4.104.648	40,2	55,6
	100 %	25 %	25 %	39 %	10 %		
Posadas (expandida) ^{1/}	305.545	86.754	84.020	112.875	21.896	25,2	55,2
	100 %	28 %	27 %	37 %	7 %		
Concordia ^{1/}	150.708	44.188	37.666	56.319	12.507	28,3	60,3
	100 %	29 %	25 %	37 %	8 %		
Brasil	190.755.799	45.932.295	51.340.473	79.401.551	14.081.480	30,7	45,9
	100 %	24 %	27 %	42 %	7 %		
Foz do Iguaçu ^{2/}	256.088	65.174	69.104	108.888	12.922	19,8	43,9
	100 %	25 %	27 %	43 %	5 %		
Santana do Livramento ^{2/}	82.464	18.991	18.112	35.973	9.388	49,4	52,5
	100 %	23 %	22 %	44 %	11 %		
Paraguay	7.252.672	2.096.464	1.954.150	2.715.396	486.662	23,2	55,3
	100 %	29 %	27 %	37 %	7 %		
Encarnación ^{3/}	136.308	41.389	37.940	48.189	8.790	21,2	58,3
	100 %	30 %	28 %	35 %	6 %		
Ciudad del Este ^{3/}	304.282	91.217	84.228	114.204	14.632	16,0	53,3
	100 %	30 %	28 %	38 %	5 %		
Uruguay	3.285.877	714.965	731.082	1.376.104	463.726	64,9	55,9
	100 %	22 %	22 %	42 %	14 %		
Salto ^{4/}	104.011	26.383	25.298	39.724	12.606	47,8	60,0
	100 %	25 %	24 %	38 %	12 %		
Rivera ^{4/}	64.465	15.638	14.282	26.105	8.440	54,0	59,6
	100 %	24 %	22 %	40 %	13 %		

1/ Localidad según Censo 2010. INDEC. Argentina

2/ Ciudad según Censo 2010. IBGE. Brasil

3/ Distrito según proyecciones 2020. DGEEC. Paraguay

4/ Localidad según Censo 2011. INE. Uruguay

Si bien las brechas en términos de envejecimiento entre los cuatro países son significativas, estas se estrechan en general al considerar las poblaciones de las ciudades de frontera. La ciudad de Santana do Livramento es la única ciudad que presenta valores en el índice de envejecimiento superiores a la media nacional. Esto podría estar explicado por las oleadas migratorias³⁸ que se dirigieron a esta región a partir de la década del setenta, atraídas por el desarrollo de las actividades económicas y, sobre todo, las posibilidades comerciales de esta frontera, incrementando de este modo la proporción de personas en edades adultas. Por otro lado, la pirámide de población de esta ciudad muestra una retracción en las edades que corresponden a la población económicamente activa a partir de los 20 años, sugiriendo un sostenido proceso de emigración, tanto interna como internacional, de los jóvenes de las décadas de los ochenta y noventa.

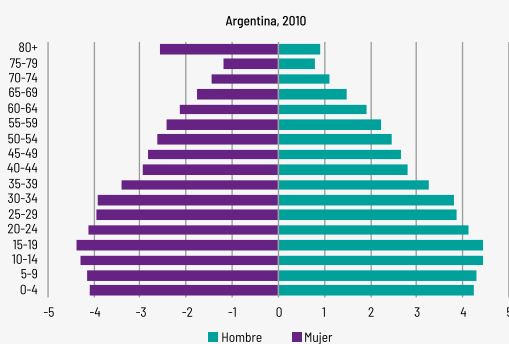
En las ciudades seleccionadas se puede observar (tabla 2) que la población de adolescentes y jóvenes sigue representando una proporción importante respecto a los otros grupos de edades. En todas las ciudades la proporción de jóvenes de 15-29 años se ubica entre el 22% y el 28% de la población total, y con excepción de Santana do Livramento, todas tienen una proporción de jóvenes mayor o igual al promedio nacional.



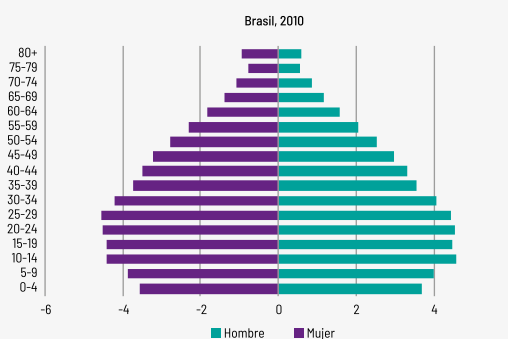
Si bien las brechas en términos de envejecimiento entre los cuatro países son significativas, estas se estrechan al considerar las poblaciones de las ciudades de frontera.

Figura 5

MERCOSUR: Estructura poblacional por edades quinquenales y sexo en los cuatro países y en las ciudades gemelas seleccionadas

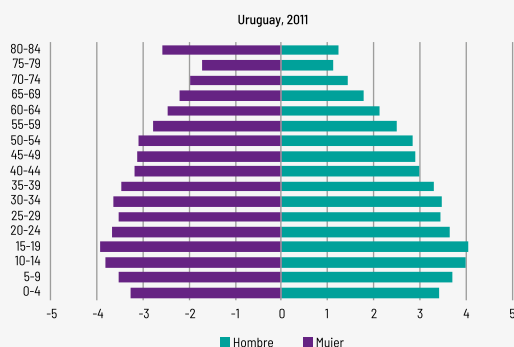


Fuente: INDEC Censo 2010

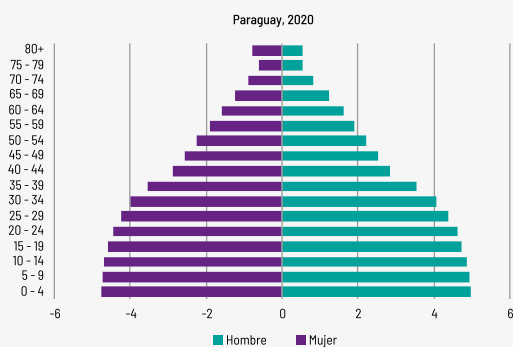


Fuente: IBGE Censo 2010

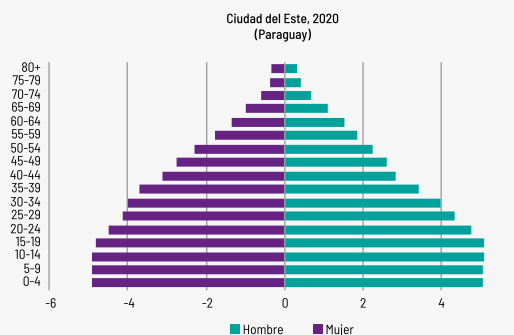
38 El caso de la población árabe es un ejemplo. Al respecto, véase: Alves y Cadoná (2015).



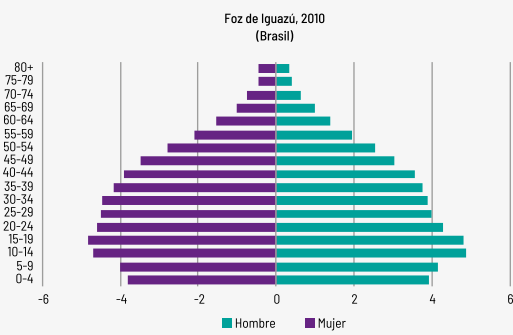
Fuente: INE Censo 2011



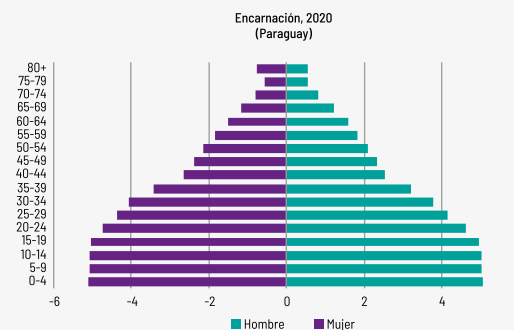
Fuente: DGEEC Proyecciones al 2020



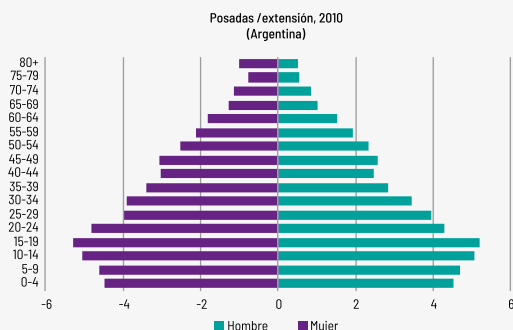
Fuente: DGEEC Proyecciones al 2020



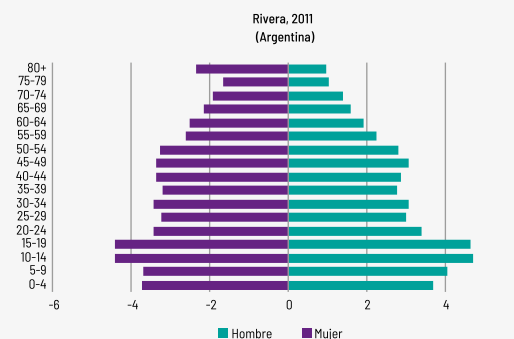
Fuente: IBGE Censo 2010



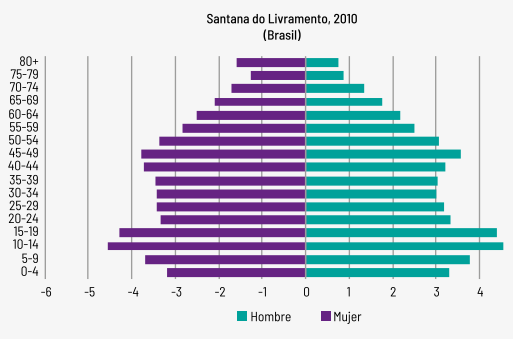
Fuente: DGEEC Proyecciones al 2020



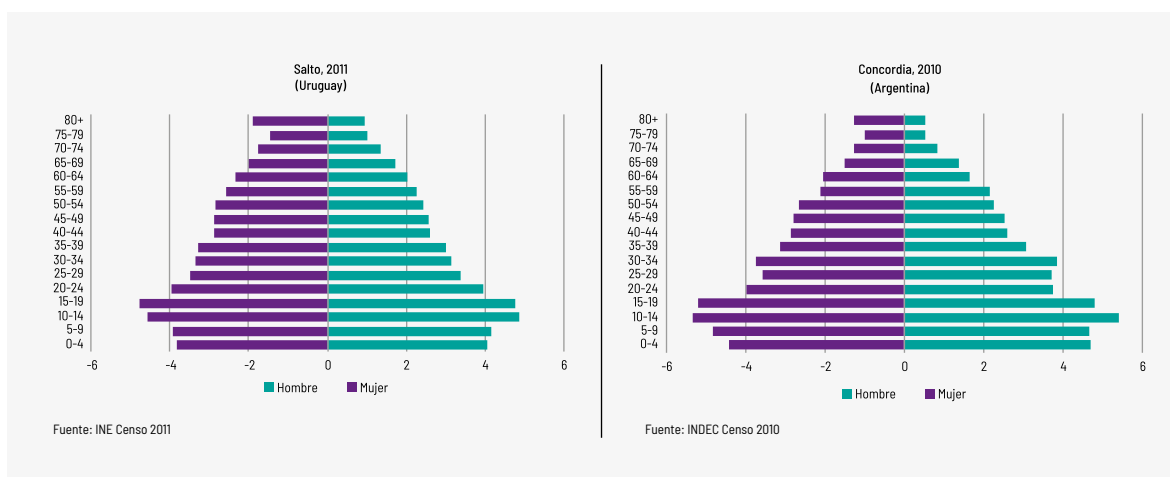
Fuente: INDEC Censo 2010



Fuente: INE Censo 2011



Fuente: IBGE Censo 2010



Al comparar la composición por edad y sexo a través de las pirámides de población se pueden apreciar situaciones claramente diferentes (figura 3). En el caso de las ciudades de frontera de Paraguay, se observan poblaciones todavía jóvenes, en pleno proceso de transición demográfica, con una base de la pirámide poblacional todavía más ancha que en las cohortes siguientes, que se estrecha rápidamente a medida que aumenta la edad, reflejo de una alta natalidad y mortalidad. Este patrón es muy cercano a la estructura del total del país. Para las ciudades de frontera de Argentina ya se puede observar la reducción de la natalidad, pero menos acentuada que el promedio nacional. Tanto las ciudades en estudio de Brasil, como las de Uruguay, presentan una disminución o estrechamiento de la base de la pirámide aún mayor, reflejando una reducción más pronunciada de la fecundidad. Especial atención merece la envejecida estructura de la población de Santana do Livramento, donde se observa la menor proporción de población joven de las ciudades estudiadas. La frontera Rivera-Livramento presenta, a su vez, señales de saldos migratorios negativos entre los 19 y 44 años, representados por las “mordidas” en sus respectivas pirámides.

En cuanto a la razón de sexo³⁹ (tabla 3), puede apreciarse la mayor presencia de mujeres que de hombres en edades avanzadas, fruto de la esperanza de vida más alta habitualmente en las mujeres. En este caso, las mayores diferencias podrían ser consecuencias de niveles de mortalidad por causas externas que afectan más a los hombres jóvenes que a las mujeres en general y en particular en estas áreas. Ciudad del Este constituye una excepción con su más alto número de hombres y podría estar evidenciando el efecto de las

39 Índice de masculinidad = porcentaje de hombres cada 100 mujeres.

migraciones producidas en la década del '70 para la construcción de la represa, que fueron migraciones mayormente masculinas.

Tabla 3

Ciudades gemelas seleccionadas: Razón de sexo por grupos de edades

Países Ciudades Gemelas	Razón de sexo *				
	Total	0 - 14	15 - 29	30-64	65 y más
Argentina	94,81	103,34	99,97	94,11	68,88
Posadas (expandida) ^{1/}	72,61	31,48	95,56	86,21	69,95
Concordia ^{1/}	94,04	101,50	96,45	94,00	66,27
Brasil	95,95	103,55	99,84	93,07	76,76
Foz de Iguaçu ^{2/}	94,20	103,61	93,81	89,91	88,15
Santana do Livramento ^{2/}	91,39	101,65	98,71	88,92	70,26
Paraguay	101,49	103,94	103,48	100,41	89,91
Encarnación ^{3/}	97,60	99,27	97,34	96,79	95,35
Ciudad del Este ^{3/}	102,03	103,52	105,55	97,31	111,03
Uruguay	92,33	104,62	100,15	92,67	65,88
Salto ^{4/}	93,04	106,34	98,74	89,49	70,33
Rivera ^{4/}	89,05	105,30	99,33	85,44	61,04

* Hombres cada 100 mujeres

1/ Localidad según Censo 2010. INDEC. Argentina

2/ Ciudad según Censo 2010. IBGE. Brasil

3/ Distrito según proyecciones 2020. DGEEC. Paraguay

4/ Localidad según Censo 2011. INE. Uruguay

Población total: Argentina: censo 2010 / Brasil: censo 2010 / Uruguay: censo 2011 / Paraguay: Proyecciones 2020

En suma, la situación de las ciudades fronterizas refleja avances en términos de la transición demográfica con diferencia de velocidades. En ese sentido, cada ciudad seleccionada lleva la doble impronta en sus estructuras, por un lado, las que devienen de las dinámicas económicas y culturales de los Estados Nación que conforman, y por otro, las dinámicas propias de las fronteras (dinámicas de poblamiento, olas migratorias, políticas económicas e impositivas específicas), que determinan los tiempos de transición.

La evidencia del avance de la transición demográfica en la región, aunque de forma desigual, extiende también a estos territorios el desafío de considerar la realidad demográfica presente como

insumo para las políticas públicas, y futura para la planificación a mediano y largo invirtiendo en las adolescencias y juventudes, para crear y fortalecer las capacidades que les permitan a los jóvenes de hoy tener mejores trayectorias de vida productiva y reproductiva compatibles con el desarrollo sostenible.

2.

Características socioeconómicas de las juventudes en el MERCOSUR y en sus ciudades fronterizas

Conocer mejor a las y los adolescentes y jóvenes que habitan las fronteras y dimensionar la multiplicidad de desafíos que enfrentan en sus trayectorias juveniles en la actualidad permite pensar tanto en las posibles oportunidades como en los impactos en términos de desarrollo futuro de las ciudades seleccionadas. A continuación, se presenta una caracterización de la situación de este grupo poblacional a partir de una serie de dimensiones particularmente relevantes relacionadas a la salida del hogar de origen y la conformación de un hogar propio y el acceso a la vivienda como variable determinante; la salida de los jóvenes del sistema educativo y la inserción laboral; el acceso a la salud y los principales problemas enfrentados, así como la prevención y atención en situaciones de violencia. Finalmente, se presentará la información disponible referida a ascendencia étnico-racial.

Conformación de hogares y vivienda

En la transición a la vida adulta, las y los jóvenes abandonan la vivienda familiar para formar su propio hogar, lo que significa un cambio que, además de traer mayor autonomía e independencia, supone asumir una serie de responsabilidades antes abordadas por sus padres.

Tabla 4

MERCOSUR: Distribución de las y los jóvenes (15-29 años) según relación de parentesco por sexo, 2018

	Jefe/a			Cónyuge/Pareja			Otro parentesco			Población Total		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Argentina	7,1	5,4	12,5	1,6	6,8	8,4	41,1	38,0	79,1	49,8	50,2	100,0
Brasil	8,4	7,2	15,5	3,3	10,1	13,4	38,6	32,5	71,1	50,3	49,7	100,0
Paraguay	8,4	4,0	12,5	1,5	10,1	11,6	41,2	34,7	75,9	51,1	48,9	100,0
Uruguay	6,9	6,9	13,8	2,7	8,0	10,7	81,7	68,1	149,7	50,7	49,3	100,0

Fuente: Construida en base a EPH2018-INDEC Argentina ; ECH-INE Uruguay ; PNADC-IBGE Brasil; EPHC - DGEEC Paraguay

La tabla 4 presenta la distribución de los jóvenes (totales nacionales) de los países del MERCOSUR según la relación de parentesco por sexo. La jefatura de hogar a cargo de jóvenes (15-29) es mayor en Brasil (15,5%) seguido de Uruguay (13,8%). Esto se debe a que una parte importante de estos jóvenes aún vive en la casa de los padres⁴⁰. Se puede observar una tendencia hacia una predominancia de la jefatura masculina en tres de los cuatro países. En el caso de Uruguay, llama la atención la igualdad en la proporción de ambos sexos y, en el caso de Brasil, la diferencia es muy pequeña. Considerando que tanto en el rol del jefe como de cónyuge está implícita la salida del hogar familiar, se puede observar que es Brasil el país que registra el mayor porcentaje de jóvenes que han salido del hogar (28,9%), seguido de Paraguay (24,1%).

El aplazamiento de la edad de salida del hogar de origen y la formación de pareja, los tiempos de finalización de la etapa de estudios, el inicio de la vida laboral y la edad al primer hijo son elementos claves para comprender los caminos que transitan los jóvenes hacia la adultez. Los impactos de estos eventos determinan los ritmos de la transición demográfica de las sociedades, las transformaciones de su estructura etaria y el cambio relativo del peso de la dependencia de las poblaciones inactivas sobre las activas, etc. Las visiones socioculturales son el marco en el cual estas variables intermedian en la reproducción biológica y social de la población. En el caso de las

⁴⁰ Una mayor desagregación de los grupos etáreos debería mostrar un comportamiento diferencial entre los de menor y mayor edad

ciudades de frontera, las visiones se multiplican, pero conviven y se intersectan, condicionando la vida cotidiana de las personas.

Como señalan varios autores, las uniones consensuales y los matrimonios coexisten desde hace tiempo en la conformación de las familias. Y a pesar de que en los países del MERCOSUR hay una importante ascendencia de la tradición católica –en la que el matrimonio civil y religioso se presenta como deseable–, las uniones consensuales han ido ganando terreno como respuesta a cambios socioculturales y demográficos recientes. En relación con las y los jóvenes de las ciudades gemelas seleccionadas⁴¹, se puede observar una diversidad de situaciones en lo que respecta a los arreglos conyugales (tabla 5). Evidentemente, el estado conyugal claramente mayoritario para todas las ciudades y en todos los subgrupos de jóvenes es la soltería, con valores que van disminuyendo con la edad. En las ciudades uruguayas es donde se observan los menores niveles, en particular en las mujeres. El mínimo valor se presenta en Salto, donde el 55,8% de mujeres de 15 a 29 años son solteras. Como contrapartida, estas ciudades son las que presentan mayores proporciones de jóvenes viviendo en pareja. El máximo es en Salto, donde el 33,7% de las jóvenes están casadas o unidas. En todas las ciudades y para todos los grupos de edad, sin excepción, las uniones superan ampliamente a los casamientos. La menor diferencia entre uniones libres y casamientos se observa en Ciudad del Este (en torno al 8%) y las mayores en Concordia y Salto (del orden del 17%). No parecen haber patrones vinculados al país de pertenencia. Al comparar los valores de cada ciudad con su gemela pueden verse, como en la dupla Salto-Concordia, los valores son muy cercanos para ambos sexos, mientras que en la dupla Posadas-Encarnación solamente es similar la situación de las mujeres⁴². Tanto las uniones como los casamientos son más frecuentes entre las mujeres, a excepción de Encarnación, donde los valores para los varones superan levemente a las mujeres. La incidencia de las uniones tempranas (ya sea casamientos como uniones libres) en las mujeres 15-19 son siempre preocupantes, pues tienen más probabilidad de conducir a embarazos adolescentes, que suelen asociarse a limitaciones en el desarrollo educativo y/o participación en el mercado laboral. Cabe mencionar que estas situaciones están asociadas además a mayores niveles de exposición a la violencia física,



El aplazamiento de la edad de salida del hogar de origen, la formación de pareja, los estudios, la vida laboral y el primer hijo son elementos claves para comprender los caminos que transitan los jóvenes hacia la adultez.

41 Debido al diseño de las encuestas en varios casos se trabaja con información correspondiente al departamento que contiene a la ciudad fronteriza.

42 Para Brasil los datos no permiten separar casados de unidos.

emocional y sexual por parte de sus parejas. Los datos indican que la mayor incidencia de las uniones tempranas se observa en Encarnación (16,5%) y Salto (10,2%)⁴³.

Tabla 5

Ciudades gemelas seleccionadas: Distribución de los jóvenes de 15 a 29 años según el estado civil, por sexo y grupos de edades, 2018

Ciudades Gemelas	Estado conyugal									
	Unido		Casado/a		Separado/a / Divorciado/a		Soltero/a		Total ¹	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Posadas (AR)										
15 - 19 ^{1/2}	0,3	2,9	0,0	0,8	0,0	0,0	99,7	96,3	100 %	100 %
20 - 24	14,2	21,0	1,4	4,4	0,4	0,8	84,0	73,8	100 %	100 %
25 - 29	32,5	38,7	12,3	13,2	1,1	1,6	54,1	46,5	100 %	100 %
Totales	14,4	19,8	4,1	5,7	0,5	0,8	81,0	73,7	100 %	100 %
Encarnación (PY) ^{1/3}										
15 - 19	2,9	13,1	0,0	3,4	0,0	0,8	97,1	82,7	100 %	100 %
20 - 24	33,9	21,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,1	79,0	100 %	100 %
25 - 29	25,8	21,6	2,6	8,7	0,0	5,5	71,6	64,1	100 %	100 %
Totales	20,7	18,3	0,9	3,3	0,0	1,6	78,4	76,9	100 %	100 %
Ciudad del Este (PY) ^{1/3}										
15 - 19	3,9	8,2	3,8	0,7	0,0	0,0	92,3	91,1	100 %	100 %
20 - 24	15,9	20,6	6,4	12,1	0,0	0,0	77,6	67,3	100 %	100 %
25 - 29	27,7	35,5	16,1	28,0	0,0	2,2	56,2	34,2	100 %	100 %
Totales	16,2	20,4	8,8	12,6	0,0	0,6	75,0	66,4	100 %	100 %
Foz do Iguaçu (BR) ^{1/4}										
15 - 19	S/V	S/V	0,4	3,0	0,3	0,9	99,3	96,1	100 %	100 %
20 - 24	S/V	S/V	7,2	12,6	0,7	0,7	92,1	86,7	100 %	100 %
25 - 29	S/V	S/V	20,2	25,4	2,0	3,9	77,8	70,7	100 %	100 %
Totales	S/V	S/V	8,2	12,8	0,9	1,8	90,8	85,4	100 %	100 %
Santana do Livramento (BR) ^{1/4}										
15 - 19	S/V	S/V	0,9	5,1	0,3	0,2	98,8	94,7	100 %	100 %
20 - 24	S/V	S/V	10,0	15,9	0,5	2,2	89,5	81,9	100 %	100 %
25 - 29	S/V	S/V	25,8	32,7	1,5	3,0	72,6	64,3	100 %	100 %
Totales	S/V	S/V	11,5	17,6	0,7	1,8	87,8	80,7	100 %	100 %

43 Tal como se señala en la tabla, debe advertirse que el análisis por subgrupos de edad se ve limitada por la cantidad de casos y la representatividad de la muestra, por lo que estas diferencias podrían no ser significativas.

Ciudades Gemelas	Estado conyugal									
	Unido		Casado/a		Separado/a / Divorciado/a		Soltero/a		Total ^{/1}	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Rivera (UY)										
15 - 19	0,5	6,9	0,0	0,7	0,0	2,9	99,5	89,5	100 %	100 %
20 - 24	24,4	30,2	3,8	6,7	1,3	9,5	70,5	53,6	100 %	100 %
25 - 29	38,1	39,9	14,9	19,9	6,5	16,3	40,5	24,0	100 %	100 %
Totales	17,3	23,6	4,7	7,6	1,9	8,7	76,0	60,1	100 %	100 %
Salto (UY)										
15 - 19	3,9	10,2	0,5	0,0	1,3	1,7	94,3	88,1	100 %	100 %
20 - 24	17,9	25,5	3,8	6,5	2,6	11,5	75,6	56,6	100 %	100 %
25 - 29	35,5	40,7	10,6	19,6	3,6	15,8	50,3	23,9	100 %	100 %
Totales	16,9	25,2	4,2	8,5	2,4	9,5	76,5	56,8	100 %	100 %
Concordia (AR)										
15 - 19	2,7	5,7	0,0	1,1	0,0	0,0	97,3	93,2	100 %	100 %
20 - 24	16,4	25,4	1,4	4,0	0,6	2,3	81,5	68,3	100 %	100 %
25 - 29	34,3	41,9	8,7	12,8	1,8	6,0	55,2	39,3	100 %	100 %
Totales	15,8	23,0	3,0	5,4	0,7	2,5	80,5	69,1	100 %	100 %

Notas

/1 Se excluye la viudez del total considerado

/2 Las aperturas por edad en su mayoría se basan en valores sin expandir menores a 30 casos, lo que cuestiona su significación estadística. Los valores para el total de jóvenes 15-29 son más confiables.

/3 Se ha tomado la información de las áreas urbanas por Departamento (Itapúa - Alto Paraná siendo Encarnación y Ciudad del Este sus capitales)

/4 Se ha trabajado sobre el recorte por Estado (Paraná y Río Grande do Sul). Si bien las ciudades no son las capitales, resulta en una aproximación

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por EPH /2018 - INDEC. Argentina /EHC - INE. Uruguay/por PNADC - IBGE. Brasil/EPHC - DGECC. Paraguay

La **vivienda** es una de las necesidades básicas de las personas. Poseer una vivienda adecuada y digna es un derecho humano que supone satisfacción y seguridad del habitante y su núcleo familiar. Las condiciones habitacionales varían de un país a otro. En la tabla 6 se presenta información referida a algunas condiciones relativas a las viviendas donde habitan hogares con jefatura joven.

En referencia a la tenencia de la vivienda, se observa mayor presencia de los alquileres en las ciudades gemelas que involucran ciudades paraguayas, donde los porcentajes rondan el 50% (entre 47,5% y 56,5%). Las diferencias en cuanto a la vivienda propia muestran una realidad muy desigual en la frontera Uruguay-Brasil, donde la proporción de jefes jóvenes propietarios en Santana do Livramento (53,3%) más que duplica la proporción (20,7%) observada en Rive-

ra. La curiosidad de Rivera junto a la otra ciudad uruguaya es la de presentar una importantísima mayoría de jóvenes jefes de hogar en viviendas ocupadas/cedidas. De hecho, la principal modalidad de los jóvenes en las ciudades uruguayas es la ocupación/cesión (con porcentajes mayores al 40%). Estos casos corresponden, en su totalidad en Salto y en su inmensa mayoría en Rivera, a cesiones (ocupantes gratuitos con permiso del propietario).

Tabla 6

Ciudades gemelas seleccionadas: Condiciones de vida, jóvenes jefes de hogar (15-29 años) por tenencia de la vivienda, conexión de agua, desagüe y hacinamiento, 2018

Ciudades Gemelas	Tenencia de Vivienda Jefes de Hogar					Conexión de Agua			Desagüe			
	Propia	Alquilada	Ocupada/ Cedida	Otro	Total	Red	Otra fuente	Total	Red Cloacal	Cámara Séptica/ Pozo Ciego	Otro tipo	Total
Posadas (AR)	26,2	52,1	19,5	2,1	100 %	97,5	2,5	100 %	38,1	50,6	11,4	100 %
Encarnación (PY) ^{1/3}	24,8	49,6	25,6	0,0	100 %	70,5	29,5	100 %	42,3	38,0	19,7	100 %
Ciudad del Este (PY) ^{1/3}	35,5	56,5	8,0	0,0	100 %	30,5	69,5	100 %	2,5	77,3	20,2	100 %
Foz do Iguaçu (BR) ^{1/2}	43,4	47,5	9,0	0,1	100 %	97,6	2,4	100 %	76,7	22,5	0,8	100 %
Santana do Livramento (BR) ^{1/2}	53,3	36,0	10,1	0,7	100 %	97,8	2,2	100 %	77,4	21,0	1,6	100 %
Rivera (UY)	20,7	35,4	43,9	0,0	100 %	94,6	5,4	100 %	42,8	53,0	4,3	100 %
Salto (UY)	31,5	27,5	41,0	0,0	100 %	87,3	12,7	100 %	66,5	31,1	2,3	100 %
Concordia (AR)	39,5	39,1	18,1	3,2	100 %	99,8	0,2	100 %	86,4	5,3	8,3	100 %

Notas

/1 Se ha tomado la información de las áreas urbanas por Departamento (Itapúa - Alto Paraná siendo Encarnación y Ciudad del Este sus capitales)

/2 Se ha trabajado sobre el recorte por Estado (Paraná y Río Grande do Sul), si bien las ciudades no son las capitales, resulta en una aproximación

/3 Algunos de los porcentajes calculados se basan en valores sin expandir menores a 30 casos lo que cuestiona su significación estadística.

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por EPH /2018 - INDEC. Argentina /EHC - INE. Uruguay/por PNADC - IBGE. Brasil/EPHC - DGECC. Paraguay

El **acceso al agua potable** es también un derecho humano esencial para el goce pleno de la vida. Se registran ciertas diferencias entre las ciudades, en cuanto al acceso al agua potable, poniendo en evidencia diferencias estructurales de los países miembros. En el

caso de Argentina, Brasil y Uruguay, el acceso al agua potable por red para los jóvenes de las fronteras supera, en todos los casos, el 85% de la población objetivo. Sin embargo, no es así en las ciudades de frontera del Paraguay, siendo Ciudad del Este la que se encuentra en la condición más crítica (30,5%). En cuanto a la **conexión de red sanitaria**, los desequilibrios transfronterizos más críticos se observan entre Brasil y Paraguay, donde el 76,7% de las viviendas de las y los jóvenes jefes de Foz de Iguazú están conectados a la red de evacuación, mientras que en Ciudad del Este solamente un 2,5% lo está (el 77% reside en viviendas con cámara séptica o pozo).

Jóvenes, educación y trabajo

Las y los jóvenes de frontera están expuestos, quizás, en mayor medida, a diferentes situaciones de exclusión y vulnerabilidad. Algunos trabajan en la economía formal como informal, otros se dedican al estudio y en una porción importante confluyen en las dos actividades, con marcadas diferencias en la distribución por edad y, finalmente, se encuentran también jóvenes que “ni estudian, ni trabajan”, comunmente denominados “ni-ni”. Siendo que ya estarían en edad de formar parte de la población activa, los *ni-ni* son jóvenes momentáneamente inactivos caracterizados por la necesidad de desarrollar su capital humano, sea a través de la educación o de la experiencia laboral. Es fundamental contemplar que dentro de la población que no estudia ni trabaja se incluye a las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes.

La tabla 7 muestra la composición por sexo y edad de cada uno de los cuatro grupos de condición de actividad construidos (solo estudio / solo trabajo / estudio y trabajo / ni estudio, ni trabajo).

Al considerar la proporción de jóvenes (15-29) que solo estudian puede observarse que las ciudades argentinas son las que destacan claramente por sus cifras elevadas (41%); en el otro extremo, las brasileras muestran valores muy bajos que no superan el 7%. Las diferencias entre estos extremos también son muy grandes al considerar al grupo de jóvenes de 15 a 19 años (más del 70% en las argentinas y menos de 20% en las brasileras), donde se espera que los niveles sean significativamente mayores. La mayor inequidad trasfronteriza en la proporción de jóvenes que solo estudian se da entre Rivera (36,7%) y Santana do Livramento (7,1%), y la menor se produce entre Posadas (41,3%) y Encarnación (32,8%).



Agua potable seguro y un saneamiento adecuado son cruciales para la reducción de la pobreza, mejor niveles de salud y bienestar.



Si se consideran las diferencias entre las brechas de género respecto a cada ciudad y su gemela, las mayores disparidades respecto a las y los jóvenes que solo estudian se observan en las Ciudad del Este / Foz de Iguazú y Salto / Concordia.

La mayor proporción de jóvenes que solamente se dedican a estudiar, como es lógico esperar, pertenece al grupo de menores edades (15-19). En todas las ciudades, salvo las brasileras, la participación para estas edades supera el 50%, siendo las ciudades argentinas de Posadas y Concordia las que concentran mayor proporción. A medida que avanzan en edad, este porcentaje va disminuyendo. La proporción es, en general, mayor entre las mujeres que entre los hombres. La mayor brecha se observa en el grupo 15-19 de Ciudad del Este y Encarnación, donde la proporción de mujeres que solo estudian supera en 18 y 17 puntos porcentuales, respectivamente, a los varones de dichas ciudades.

Si se consideran las diferencias entre las brechas de género respecto a cada ciudad y su gemela, las mayores disparidades a un lado y otro de la frontera respecto a las y los jóvenes que solo estudian se observan en las duplas Ciudad del Este-Foz de Iguazú y Salto-Concordia. Ciudad del Este (8,7) y Salto (8,2) presentan brechas entre hombres y mujeres prácticamente cinco veces mayores que sus vecinas transfronterizas (1,9 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente).

Al considerar los jóvenes 15-29 años que solo trabajan, las ciudades brasileras son las que más destacan, con valores que rondan el 60%. La mayor diferencia se da en la dupla Rivera-Santana do Livramento, dado que en esta última la proporción de jóvenes que solo trabajan (57,5%) casi duplica a la riverense (34,2%). En cuanto a la brecha de género de las y los jóvenes que solo trabajan, la mayor inequidad transfronteriza se da entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú. La diferencia (23 puntos porcentuales) entre los porcentajes de hombres (55,3%) y mujeres (32,3%) que solo trabajan en Ciudad del Este, más que duplica la diferencia observada en su ciudad gemela (64,4% hombres y 55,4% mujeres).

Las y los jóvenes que estudian y trabajan tienen mayor representación en Foz de Iguazú (23,7%), seguida de Santana do Livramento (23,2%). Las ciudades uruguayas y argentinas son las que tienen menor proporción de jóvenes que estudian y trabajan (menos del 10%). La mayor brecha transfronteriza se da entre Santana do Livramento (23,2%) y Rivera (4,9%). Las brechas de género no son muy grandes y oscilan entre una mayor proporción de varones o de mujeres. La mayor diferencia (5,5 puntos porcentuales) se observa en Livramento (20,7% hombres / 26,1% mujeres). No se observan diferencias relevantes entre las ciudades gemelas.

Tabla 7

Ciudades gemelas seleccionadas: Características del uso del tiempo de los/as jóvenes (15 a 29 años), 2018.

Ciudades Gemelas	Varones				Mujeres				Total						
	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	Ni estudia ni trabaja	Total	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	Ni estudia ni trabaja	Total	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	Ni estudia ni trabaja	Total
Posadas (AR)															
15 - 19	68,9	9,9	8,7	12,5	100 %	76,9	3,7	6,5	12,9	100 %	72,8	6,9	7,6	12,7	100 %
20 - 24	25,4	47,1	12,0	15,5	100 %	42,1	23,4	13,0	21,5	100 %	34,1	34,8	12,5	18,6	100 %
25 - 29	8,6	74,3	9,8	7,3	100 %	13,7	46,8	12,9	26,6	100 %	11,2	60,5	11,4	17,0	100 %
Total (15-29)	36,7	41,3	10,1	11,9	100 %	46,0	23,3	10,7	20,0	100 %	41,3	32,3	10,4	16,0	100 %
Encarnación (PY) ^{1/3}															
15 - 19	58,1	12,2	27,3	2,3	100 %	71,4	11,0	14,2	3,3	100 %	65,8	11,5	19,8	2,9	100 %
20 - 24	25,9	51,0	6,2	16,9	100 %	23,3	38,5	23,7	14,6	100 %	24,3	43,3	16,9	15,5	100 %
25 - 29	0,0	71,4	18,1	10,5	100 %	5,6	59,6	11,7	23,0	100 %	2,6	66,0	15,2	16,3	100 %
Total (15-29)	27,7	45,0	17,4	9,8	100 %	36,8	33,3	17,4	12,4	100 %	32,8	38,5	17,4	11,2	100 %
Ciudad del Este (PY) ^{1/3}															
15 - 19	40,8	18,6	30,7	9,9	100 %	59,0	15,2	14,7	11,1	100 %	51,4	16,6	21,4	10,6	100 %
20 - 24	12,9	58,9	16,8	11,4	100 %	10,5	41,4	19,9	28,2	100 %	11,7	49,9	18,4	20,0	100 %
25 - 29	2,5	84,4	7,2	5,9	100 %	5,3	42,5	8,5	43,6	100 %	3,9	63,3	7,8	24,9	100 %
Total (15-29)	17,8	55,3	17,8	9,2	100 %	26,5	32,3	14,8	26,4	100 %	22,4	43,0	16,2	18,4	100 %
Foz do Iguaçu (BR) ^{1/2}															
15 - 19	14,7	35,1	37,9	12,3	100 %	18,4	25,9	42,7	13,1	100 %	16,4	30,8	40,1	12,6	100 %
20 - 24	3,4	66,2	22,0	8,5	100 %	4,6	56,0	26,4	13,0	100 %	3,9	61,6	24,0	10,5	100 %
25 - 29	1,0	78,8	13,1	7,1	100 %	1,4	74,7	14,2	9,7	100 %	1,1	77,1	13,6	8,2	100 %
Total (15-29)	4,9	64,4	22,0	8,8	100 %	6,8	55,4	26,0	11,8	100 %	5,7	60,4	23,7	10,1	100 %

Ciudades Gemelas	Varones				Mujeres				Total						
	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	Ni estudia ni trabaja	Total	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	Ni estudia ni trabaja	Total	Solo estudia	Solo trabaja	Estudia y trabaja	Ni estudia ni trabaja	Total
Santana do Livramento (BR) ^{/2}															
15 - 19	19,1	35,7	33,8	11,4	100 %	24,6	19,1	40,1	16,3	100 %	21,7	27,8	36,8	13,7	100 %
20 - 24	4,6	58,8	22,9	13,7	100 %	4,7	50,9	29,9	14,5	100 %	4,6	55,1	26,2	14,1	100 %
25 - 29	1,9	77,6	11,4	9,1	100 %	1,2	74,2	15,0	9,6	100 %	1,6	76,0	13,1	9,3	100 %
Total (15-29)	6,7	61,3	20,7	11,3	100 %	7,7	53,3	26,1	12,9	100 %	7,1	57,5	23,2	12,1	100 %
Rivera (UY)															
15 - 19	66,6	11,6	4,0	17,8	100 %	69,2	7,1	3,8	19,9	100 %	67,9	9,5	3,9	18,8	100 %
20 - 24	13,6	58,8	8,7	19,0	100 %	28,2	30,6	2,7	38,6	100 %	21,1	44,3	5,6	29,0	100 %
25 - 29	3,4	78,4	6,4	11,8	100 %	10,8	44,7	4,5	39,9	100 %	7,3	60,9	5,4	26,4	100 %
Total (15-29)	33,9	43,1	6,1	16,8	100 %	39,6	25,1	3,6	31,8	100 %	36,7	34,2	4,9	24,3	100 %
Salto (UY)															
15 - 19	57,4	19,7	6,8	16,1	100 %	68,1	7,1	4,9	19,9	100 %	62,4	13,8	5,9	17,9	100 %
20 - 24	11,8	60,0	11,4	16,8	100 %	27,0	27,6	7,7	37,7	100 %	19,0	44,7	9,6	26,7	100 %
25 - 29	5,5	79,6	8,6	6,2	100 %	10,9	47,6	4,9	36,6	100 %	8,5	61,6	6,5	23,3	100 %
Total (15-29)	27,6	49,5	9,0	13,9	100 %	35,8	27,1	5,8	31,3	100 %	31,7	38,3	7,4	22,6	100 %
Concordia (AR)															
15 - 19	72,3	9,5	3,7	14,5	100 %	81,2	2,0	2,2	14,6	100 %	76,1	6,3	3,1	14,6	100 %
20 - 24	23,3	48,9	9,8	17,9	100 %	30,3	24,6	7,2	37,9	100 %	27,1	35,9	8,4	28,6	100 %
25 - 29	11,4	69,8	5,8	13,0	100 %	8,0	52,2	6,1	33,6	100 %	9,8	61,7	6,0	22,5	100 %
Total (15-29)	41,0	38,1	6,0	15,0	100 %	42,5	24,3	5,1	28,2	100 %	41,7	31,6	5,5	21,2	100 %

Notas

/1 Se ha tomado la información de las áreas urbanas por Departamento (Itapúa - Alto Paraná siendo Encarnación y Ciudad del Este sus capitales)

/2 Se ha trabajado sobre el recorte por Estado (Paraná y Río Grande do Sul) Si bien las ciudades no son las capitales, resulta en una aproximación

/3 Las aperturas por edad en su mayoría se basan en valores sin expandir menores a 30 casos lo que cuestiona su significación estadística. Los valores para el total de jóvenes 15-29 son más confiables.

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por EPH/2018 - INDEC. Argentina /EHC - INE. Uruguay/por PNADC - IBGE. Brasil/EPHC - DGECC. Paraguay

Las ciudades con mayor proporción de jóvenes de 15-29 años que “no estudian, ni trabajan” son las uruguayas (Salto 22,6% y Rivera 24,3%). La mayor brecha transfronteriza se da en la frontera Uruguay-Brasil, donde la proporción de jóvenes “ni-ni” riverenses (24,3%) duplica la proporción observada en Santana do Livramento (12,1%). La situación más pareja a un lado y otro de la frontera se produce entre Salto (22,6%) y Concordia (21,2%). En todas las ciudades estudiadas, sin excepciones, las mujeres están sobrerrepresentadas dentro de quienes no estudian ni trabajan, muy probablemente debido al uso del tiempo en tareas domésticas y de cuidado. Las diferencias entre hombres y mujeres son máximas en las ciudades uruguayas (en Salto llega a 17,3 puntos porcentuales y en Rivera llega a 14,9) y en la ciudad paraguaya de Ciudad del Este (17,3). En esta última, la proporción de mujeres en el grupo que no estudia ni trabaja alcanza el máximo valor (43,6%) en el grupo de mayor edad (25-29).

Es importante recordar que las y los jóvenes que no estudian ni trabajan se encuentran en una situación de la cual es muy difícil salir. Por un lado, no suele ser habitual que ocurra una revinculación educativa, por el otro, quedan en una situación especialmente vulnerable a la marginación en el mercado laboral. La falta de experiencia profesional, nivel de formación y de habilidades son condiciones excluyentes a la hora de buscar trabajo y, de conseguirlo, es probable que sea dentro de la economía informal de la frontera y con el consecuente impacto dentro del sistema solidario de seguridad social.

En el proceso de búsqueda y acceso al empleo de las y los jóvenes que residen en zonas de frontera, la migración suele aparecer como una opción frecuente y naturalizada. A continuación, se presentan algunos elementos de reflexión que han sido tomados del estudio realizado por el IPPDH y la OIM en 2014⁴⁴ sobre la migración adolescente fuera del marco parental y las condiciones de vulnerabilidad, en la que el riesgo de explotación es significativo. Si bien el estudio no aborda la totalidad de las fronteras del MERCOSUR, se consideran relevantes algunos elementos de reflexión que permiten alertar sobre las condiciones generales que pueden sufrir los adolescentes expuestos a estas situaciones:



En todas las ciudades estudiadas, sin excepciones, las mujeres están sobrerrepresentadas dentro de quienes no estudian ni trabajan, muy probablemente debido al uso del tiempo en tareas domésticas y de cuidado.

44 IPPDH y OIM (2014). *Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del Mercosur. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay. Aportes para pensar la protección*. Buenos Aires: IPPDH-OIM.



En el proceso de búsqueda y acceso al empleo de las y los jóvenes que residen en zonas de frontera, la migración suele aparecer como una opción frecuente y naturalizada.

- El 90% de los adolescentes (varones y mujeres) migran voluntariamente luego de recibir una oferta laboral;
- En el 70% de los casos, la oferta laboral había llegado por medio de un familiar directo o una persona conocida y contaba con el acuerdo o, por lo menos, con la falta de oposición de los padres;
- Tanto varones como mujeres discontinuaron mayormente la escolarización y ya se encontraban trabajando;
- En cuanto a las edades de los traslados, se destaca que las mujeres migran a edades levemente más jóvenes que los varones y estaría explicado por una menor escolarización promedio que los varones.
- El 20% evadió el control migratorio y otro 20% ingresó de manera fraudulenta, el resto lo hizo con los papeles en regla⁴⁵.

Como se señala en la tabla 8, la inactividad de los jóvenes suele ser más elevadas entre el grupo de los más jóvenes (15 a 19 años) y va decreciendo con la edad, proceso que, como ya se vio, se acompaña del descenso en la participación educativa. De acuerdo con la información disponible, las tasas de actividad más elevadas de los jóvenes 15-29 se observan en las ciudades paraguayas de Encarnación (66,2%) y Ciudad del Este (65,4%). Las menores se observan en las ciudades argentinas de Posadas (46,3%) y Concordia (42,1%).

Las diferencias a un lado y otro de la frontera son significativas en todos los casos de los que se dispone información. La mayor brecha entre la tasa de actividad de hombre y mujeres se observa en Ciudad del Este, donde la diferencia es de 22,8 puntos porcentuales (77,5% para jóvenes varones y 54,7% para mujeres).

El mayor porcentaje de jóvenes en situación de desempleo sobre el total de jóvenes 15-19 se detecta en las ciudades brasileras, en torno al 16%. Los menores valores se observan en las ciudades argentinas de Posadas y Concordia, con valores de 3,6% y 5,1%, respectivamente. En términos de tasas de desempleo, sin embargo, las ciudades con mayor desempleo juvenil son las uruguayas Salto (21,3%) y Rivera (19,8%). Las brechas de género también son aquí las máximas evidenciadas. Salto presenta una tasa de 32,2% en mujeres y 13,5% en varones, mientras que en Rivera son 28,6% para mujeres y 13,7% para varones.

⁴⁵ El estudio indica que en la medida en que las y los adolescentes desean cruzar la frontera para realizar ese trabajo que les fue ofrecido, difícilmente se “denuncien” ante la autoridad migratoria. Para ellos, igual que para muchos adultos, los controles no son más que un obstáculo que es necesario sortear de la manera que sea para llegar al destino elegido. Si la frontera puede cruzarse regularmente, así lo harán, pero ante la menor incertidumbre, recurrirán al cruce fraudulento o al cruce clandestino.

Tabla 8

Ciudades gemelas seleccionadas: Condición de ocupación de los/as jóvenes (15- 29 años), 2018

Ciudades Gemelas	Hombres			Mujeres			Total		
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total	Total
Posadas (AR)									
15 - 19	18,6	2,7	78,7	100 %	10,2	3,5	86,3	100 %	14,5 3,1 82,4 100 %
20 - 24	59,2	5,4	35,4	100 %	36,4	2,2	61,5	100 %	47,3 3,7 48,9 100 %
25 - 29	84,1	4,6	11,3	100 %	59,7	3,4	36,9	100 %	71,9 4,0 24,1 100 %
Total	51,4	4,2	44,4	100 %	34,0	3,0	62,9	100 %	42,7 3,6 53,7 100 %
Encarnación (PY) ^{1/3}									
15 - 19	39,6	2,5	57,9	100 %	25,3	9,0	65,7	100 %	31,3 6,2 62,4 100 %
20 - 24	57,2	16,9	25,9	100 %	62,1	15,9	21,9	100 %	60,2 16,3 23,5 100 %
25 - 29	89,5	8,5	2,1	100 %	71,4	6,5	22,2	100 %	81,2 7,5 11,3 100 %
Total	62,5	9,1	28,4	100 %	50,7	11,2	38,1	100 %	55,9 10,3 33,8 100 %
Ciudad del Este (PY) ^{1/3}									
15 - 19	49,3	6,3	44,4	100 %	30,0	4,3	65,7	100 %	38,1 5,1 56,8 100 %
20 - 24	75,7	4,2	20,1	100 %	61,3	8,8	29,9	100 %	68,3 6,6 25,1 100 %
25 - 29	91,5	3,2	5,3	100 %	51,0	10,5	38,5	100 %	71,2 6,9 22,0 100 %
Total	73,0	4,5	22,5	100 %	47,1	7,7	45,3	100 %	59,2 6,2 34,6 100 %
Foz do Iguaçu (BR) ²									
15 - 19	73,0	27,0		100 %	68,6	31,4		100 %	70,9 29,1
20 - 24	88,2	11,8		100 %	82,4	17,6		100 %	85,6 14,4
25 - 29	91,9	8,1		100 %	88,9	11,1		100 %	90,7 9,3
Total	86,4	13,6		100 %	81,4	18,6		100 %	84,2 15,8

Ciudades Gemelas	Hombres				Mujeres				Total			
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Santana do Livramento (BR) / ²												
15 - 19	72,4	27,6		100 %	68,2	31,8		100 %	70,4	29,6		100 %
20 - 24	84,7	15,3		100 %	82,6	17,4		100 %	83,8	16,2		100 %
25 - 29	91,7	8,3		100 %	89,2	10,8		100 %	90,5	9,5		100 %
Total	85,1	14,9		100 %	82,3	17,7		100 %	83,8	16,2		100 %
Rivera (UY)												
15 - 19	15,6	8,6	75,8	100 %	10,9	6,9	82,2	100 %	13,4	7,8	78,9	100 %
20 - 24	67,4	8,9	23,7	100 %	33,3	17,5	49,3	100 %	49,9	13,3	36,8	100 %
25 - 29	84,8	4,9	10,3	100 %	49,2	9,8	41,0	100 %	66,3	7,5	26,2	100 %
Total	49,3	7,8	42,9	100 %	28,7	11,5	59,8	100 %	39,0	9,7	51,3	100 %
Salto (UY)												
15 - 19	26,5	9,7	63,8	100 %	12,1	9,7	78,2	100 %	19,7	9,7	70,6	100 %
20 - 24	71,4	11,9	16,6	100 %	35,3	19,9	44,7	100 %	54,3	15,7	30,0	100 %
25 - 29	88,2	4,0	7,8	100 %	52,5	17,5	30,0	100 %	68,1	11,6	20,3	100 %
Total	58,5	9,1	32,4	100 %	32,9	15,7	51,4	100 %	45,7	12,4	41,9	100 %
Concordia (AR)												
15 - 19	13,2	2,5	84,3	100 %	4,2	1,6	94,2	100 %	9,3	2,1	88,5	100 %
20 - 24	58,7	8,5	32,8	100 %	31,8	9,7	58,5	100 %	44,3	9,1	46,6	100 %
25 - 29	75,6	6,5	17,9	100 %	58,3	3,0	38,6	100 %	67,6	4,9	27,5	100 %
Total	44,1	5,3	50,6	100 %	29,3	4,8	65,8	100 %	37,1	5,1	57,8	100 %

Notas

/1 Se ha tomado la información de las áreas urbanas por Departamento (Itapúa - Alto Paraná siendo Encarnación y Ciudad del Este sus capitales)

/2 Se ha trabajado sobre el recorte por Estado (Paraná y Río Grande do Sul) Si bien las ciudades no son las capitales, resulta en una aproximación

/3 Algunos de los porcentajes calculados se basan en valores sin expandir menores a 30 casos lo que cuestiona su significación estadística.

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por EPH /2018 - INDEC. Argentina /EHC - INE. Uruguay/por PNADC - IBGE. Brasil/EPHC - DGEEC. Paraguay

El crecimiento de las actividades comerciales en algunas ciudades de frontera (Ciudad del Este, Encarnación, Santana do Livramento) representa una atracción para la fuerza laboral joven de las ciudades gemelas al otro lado del límite fronterizo. Es habitual que las personas residan a un lado de la frontera y desempeñen su actividad al otro lado. Esta situación suele estar acompañada de irregularidad migratoria e informalidad en el mercado laboral, dejando a las personas expuestas a malas condiciones laborales, inestabilidad, bajos salarios y ausencia de protección social. El crecimiento de la informalidad en el empleo también limita el papel “redistributivo” asignado a la seguridad social. Esto representa un problema a mediano y largo plazo, porque el pasaje a la formalidad es difícil de concretar. Como se adelantará, MERCOSUR ha propuesto algunos mecanismos para garantizar, cuando sea posible, una seguridad social regional a través del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas.

La continuidad en los estudios es uno de los principales motivos que explican la condición de inactividad de los jóvenes de menor edad. Esto encuentra su explicación en lo que ya fue mencionado respecto de las cifras expuestas en la tabla 7. En todas las ciudades de frontera, más del 70% de los jóvenes entre 15 y 19 años asisten a un establecimiento educativo (tabla 9). En el grupo etario siguiente, Posadas y Encarnación concentran la mayor proporción de jóvenes que continúan insertos en el sistema educativo. Ambas ciudades cuentan con una oferta de educación pública y privada terciaria y superior bastante amplia. El creciente acceso de las y los jóvenes a la educación terciaria es resultado, en algunos casos, de las diferentes medidas que han venido promoviendo los gobiernos de la región con programas de becas de estudio, becas para completar formación de grado, sistema de cuotas, etc.⁴⁶; sin embargo, estas medidas y otras pueden ser potenciadas a partir del fortalecimiento del diálogo intergubernamental (multinivel) y transnacional con las contrapartes del otro lado de la frontera. Un punto esencial a



Es habitual que las personas residan a un lado de la frontera y desempeñen su actividad al otro lado. Esta situación suele estar acompañada de irregularidad migratoria e informalidad en el mercado laboral.

⁴⁶ Se destacan en la región los sistemas de educación superior en Argentina y Brasil, que deben atender una importante cantidad de jóvenes para su formación. En el caso de Brasil, el sistema de educación superior se compone por instituciones no universitarias y universitarias, de carácter público y privado. Entre las universidades públicas se pueden distinguir las de carácter federal, estadual y municipal. En la zona de frontera, la presencia de todos estos tipos de instituciones consolida una amplia oferta de educación superior.

destacar en el caso de las ciudades brasileras es la Ley N° 9394, de Directrices y Bases de la educación nacional, sancionada en 1996, que incluye al nivel medio dentro de la escolaridad obligatoria, mientras que Argentina, Uruguay y Paraguay cuentan con leyes similares de 2006, 2008 y 2010 respectivamente.

Tabla 9

Ciudades gemelas seleccionadas: Jóvenes que asisten a un establecimiento educativo, 2018

Asistencia				Asistencia			
	Sí	No	Total		Sí	No	Total
Posadas (AR)				Encarnación (PY)			
15 - 19	80,4	19,6	100 %	15 - 19	85,6	14,4	100 %
20 - 24	46,6	53,4	100 %	20 - 24	41,2	58,8	100 %
25 - 29	22,5	77,5	100 %	25 - 29	17,7	82,3	100 %
Total	51,7	48,3	100 %	Total	50,2	49,8	100 %
Santana do Livramento (BR)				Riviera (UY)			
15 - 19	70,4	29,6	100 %	15 - 19	71,8	28,2	100 %
20 - 24	28,8	71,2	100 %	20 - 24	26,7	73,3	100 %
25 - 29	17,6	82,4	100 %	25 - 29	12,7	87,3	100 %
Total	38,6	61,4	100 %	Total	41,6	58,4	100 %
Concordia (AR)				Salto (UY)			
15 - 19	79,1	20,9	100 %	15 - 19	68,3	31,7	100 %
20 - 24	35,5	64,5	100 %	20 - 24	28,7	71,3	100 %
25 - 29	15,8	84,2	100 %	25 - 29	15,1	84,9	100 %
Total	47,2	52,8	100 %	Total	39,1	60,9	100 %
Foz do Iguaçu (BR)				Ciudad del Este (PY)			
15 - 19	69,5	30,5	100 %	15 - 19	72,8	27,2	100 %
20 - 24	32,2	67,8	100 %	20 - 24	30,1	69,9	100 %
25 - 29	16,0	84,0	100 %	25 - 29	11,8	88,2	100 %
Total	39,8	60,2	100 %	Total	38,6	61,4	100 %

Notas

/1 Se ha tomado la información de las áreas urbanas por Departamento (Itapúa - Alto Paraná siendo Encarnación y Ciudad del Este sus capitales)

/2 Se ha trabajado sobre el recorte por Estado (Paraná y Río Grande do Sul) Si bien las ciudades no son las capitales, resulta en una aproximación

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por EPH /2018 - INDEC. Argentina /EHC - INE. Uruguay/por PNADC - IBGE. Brasil/EPHC - DGECC. Paraguay

De acuerdo con la tabla 9, la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que asiste a un establecimiento educativo en las ciudades gemelas seleccionadas oscila entre un 39% y un 52%.

A pesar que el MERCOSUR incluyó la coordinación de políticas educativas como parte constitutiva de su agenda regional y sobre la que se ha trabajado intensamente, aún se encuentran áreas que no han logrado articulaciones perdurables respecto al atendimento de poblaciones con necesidades especiales. En Brasil, en la búsqueda de acortar las brechas, se han otorgado cupos de ingreso a la educación superior destinados específicamente a estas poblaciones. En el caso de las ciudades de frontera, la presencia de población indígenas es representativa y genera una serie de demandas específicas que necesitan respuestas. Respecto de las oportunidades y expectativas de los jóvenes indígenas en términos de estudio, algunas de las Universidades con mayor presencia regional, como la Universidad Nacional de Misiones (UNaM) en Argentina o la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) en Brasil, han abierto la posibilidad de que estos jóvenes se profesionalicen. En Argentina, en el marco de su sistema educativo superior gratuito, la UNaM promueve programas de apoyo para el cursado de sus carreras. Para el período electivo 2015, la Secretaría de Políticas Universitarias impulsó el programa “Caminemos Todos por la Educación”, que apuntaba a dar respuesta de acceso a la educación de nivel superior a la demanda de los paraguayos(as)⁴⁷.



La proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que asiste a un establecimiento educativo en las ciudades gemelas seleccionadas oscila entre un 39% y un 52%.

Salud

En materia de salud, los grandes desafíos que tienen las políticas públicas para las y los adolescentes y jóvenes se concentran, por un lado, en el acceso a los servicios de salud y salud sexual y reproductiva (principalmente para las mujeres jóvenes) y, por otro lado, en el consumo de tabaco, alcohol y drogas.

El acceso a los servicios de salud en las ciudades gemelas de frontera está determinado por las particularidades de la oferta específica en relación con la ubicación de la residencia del usuario. Históricamente, se observan situaciones muy desiguales en dicha oferta a uno y otro lado del límite nacional. Ribeiro Nogueira (2018) identifica varias diferencias en la forma de organizar y ofrecer bienes y servicios de salud en las ciudades gemelas de las fronteras del MERCOSUR. La mayoría de estas diferencias están inicialmente relacionadas con la forma de organización política y administrativa propia de los países y a los principios rectores de los sistemas de salud.

⁴⁷ Para profundizar en el tema, véase: Barañay y Nuñez (2018).



Dentro del grupo de ciudades gemelas analizadas, destaca la experiencia de colaboración entre Santana do Livramento y Rivera, donde existen acuerdos para la prestación de servicios de salud en la frontera.

La gratuidad de los servicios ofrecidos de manera universal, garantizados constitucionalmente, aunque con diferencias y especificidades, es común a los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay. En Paraguay, aunque el sistema de salud mantiene, a nivel legal, cierta similitud con el brasileiro, solamente algunos servicios públicos de atención primaria son gratuitos, el resto se paga (Ribeiro Nogueira, 2018).

Los criterios de acceso a los servicios son más estrictos en Brasil⁴⁸, donde la documentación exigida impide el acceso a los extranjeros no residentes en el municipio. Sin embargo, las uniones entre personas de ambas nacionalidades, a un lado y otro de la frontera, habilita a una parte de la población de las ciudades de frontera al doble registro de residencia y al usufructo de los servicios públicos en ambos países (Oeyen, 2016).

Dentro del grupo de ciudades gemelas analizadas, destaca la experiencia de colaboración entre Santana do Livramento y Rivera, donde existen acuerdos para la prestación de servicios de salud en la frontera, que posiciona a este par de ciudades como una referencia en la materia⁴⁹.

⁴⁸ En Foz de Iguazú, el criterio de acceso se basa en la presentación de documentación civil, tarjeta SUS y comprobante de residencia. Cuando se trata de extranjeros, es necesario presentar el Registro Nacional de Extranjero, la tarjeta SUS, el Registro de Contribuyente Individual y el comprobante de residencia proporcionado por alguna agencia pública.

⁴⁹ De particular relevancia ha sido esta articulación previa en el contexto de la COVID-19. En donde con base en la experiencia preliminar de cooperación, se ha creado una Comisión Técnica Binacional entre Rivera y Santana do Livramento, cuyo objetivo es funcionar como una unidad sanitaria epidemiológica indivisible para casos de COVID-19, experiencia que luego se replicó entre las ciudades de Artigas y Quaraí, y Bella Unión y Barra do Quaraí (Coletti y Oddone, 2020). Es dable destacar que, de acuerdo con Rótulo y Damiani (2010), la frontera entre Brasil-Uruguay es una de las fronteras más estables del MERCOSUR, con un *stock* de capacidades y acuerdos de colaboración multinivel que favorecen una agenda cooperativa.

Tabla 10

Argentina y Paraguay: Cobertura de salud, por grupos de edades, en ciudades gemelas seleccionadas, 2018

	Paraguay			Encarnación (PY) ^{/1/3}				Ciudad del Este (PY) ^{/1/3}			
Grupos de edades	Tiene	No tiene	Total	Grupos de edades	Tiene	No tiene	Total	Grupos de edades	Tiene	No tiene	Total
15 - 19	24	76	100	15 - 19	28	72	100	15 - 19	16	84	100
20 - 24	24	76	100	20 - 24	23	77	100	20 - 24	29	71	100
25 - 29	37	63	100	25 - 29	40	60	100	25 - 29	33	67	100
Total	28	72	100	Total	29	71	100	Total	26	74	100
	Argentina			Posadas (AR)				Concordia (AR)			
Grupos de edades	Tiene	No tiene	Total	Grupos de edades	Tiene	No tiene	Total	Grupos de edades	Tiene	No tiene	Total
15 - 19	61	39	100	15 - 19	53	47	100	15 - 19	56	44	100
20 - 24	54	46	100	20 - 24	44	56	100	20 - 24	39	61	100
25 - 29	59	41	100	25 - 29	53	47	100	25 - 29	47	53	100
Total	58	42	100	Total	50	50	100	Total	48	52	100

Notas

/1 Se ha tomado la información de las áreas urbanas por Departamento (Itapúa - Alto Paraná siendo Encarnación y Ciudad del Este sus capitales)

/3 Algunos de los porcentajes calculados se basan en valores sin expandir menores a 30 casos lo que cuestiona su significación estadística.

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por EPH /2018 - INDEC. Argentina /EHC - DGECC. Paraguay.

Los datos disponibles sobre cobertura de salud permiten observar la importante diferencia existente entre Argentina y Paraguay. A nivel nacional, la cobertura de los jóvenes de 15 a 29 años en Argentina (58%) duplica la observada en Paraguay (28%). En el caso de Argentina, se observa la mayor protección en las edades más tempranas, a diferencia de Paraguay, donde la cobertura aumenta con la edad. Esta situación se explica, probablemente, por una asociación entre la cobertura y el ingreso al mercado laboral. Las diferencias observadas a nivel de las ciudades gemelas se reducen un poco, pero de todas maneras representan realidades muy disímiles.

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta cuando se habla de la salud de las y los jóvenes y adolescentes es el de la maternidad. En el MERCOSUR, como en el resto de América Latina, las tasas de maternidad adolescente son elevadas. El embarazo en la adolescencia es producto de diversos factores que interactúan entre sí. La falta de acceso a la educación sexual, a la información sobre salud sexual y reproductiva, a los métodos anticonceptivos y a una vida libre de violencias constituyen importantes vulneraciones a los derechos de las y los jóvenes, que conducen al embarazo no intencional en la adolescencia (UNFPA, 2018).



En el MERCOSUR, las tasas de maternidad adolescente son elevadas. El embarazo en la adolescencia es producto de diversos factores que interactúan entre sí.

La tasa de fecundidad en las adolescentes de Paraguay (72 por mil) supera en veinte puntos (por mil) al resto de los países miembros del MERCOSUR, ubicando al país en el primer puesto con la más alta tasa de fecundidad adolescente, seguido por Brasil y Argentina (51,8 y 49,2, respectivamente). Se resalta la situación de Uruguay que, según los últimos datos, alcanza un valor de 43,4, con un descenso muy pronunciado en solo 5 años (en 2013 era 61 por mil) (tabla 11). A nivel regional, CEPAL y UNFPA señalan las grandes desigualdades existentes en la materia y resaltan dos fenómenos que resultan especialmente preocupantes: la mayor proporción de madres adolescentes pobres y la alta correlación entre embarazo adolescente y bajo nivel de escolaridad (2011: 30).

Al comparar las ciudades con los valores promedios nacionales, se observan diferentes realidades: en el caso de Brasil, ambas ciudades presentan niveles de fecundidad adolescente varios puntos por debajo del valor total del país (cuya media muy probablemente es más elevada por el peso de los estados nordestinos). En el otro extremo, Uruguay presenta en la frontera valores superiores a la media nacional. En el caso de Argentina, ambas ciudades superan la cantidad de niños por mujer en relación con la media nacional, así como solo una de ellas (Posadas) supera la fecundidad adolescente promedio del país.

Las tasas de embarazo adolescente más bajas se observan en los departamentos fronterizos de Uruguay, y sus ciudades gemelas de Argentina y Brasil poseen valores cercanos. Nótese que los valores entre estos pares de ciudades gemelas (Salto-Concordia y Rivera-Santana do Livramento) son más cercanos entre sí que respecto a la media nacional de los respectivos países. Posadas es la ciudad con la tasa más elevada de embarazo adolescente, superando por un margen de 20 puntos por mil al resto de las ciudades. Siendo la ciudad que concentra la mayor oferta de servicios de salud pública de la provincia y respecto del país vecino, es frecuente el paso del puente para acudir a estos centros para recibir atención.

Las ciudades de frontera se caracterizan por ser zonas con menor desarrollo económico, con una prevalencia de población joven. Cabe destacar que la mayoría de las madres adolescentes dependen de forma exclusiva del sistema público de salud para la atención de sus embarazos y partos. Situación que evidencia limitaciones en términos de conocimiento y acceso a la anticoncepción efectiva, sumado a las deficiencias en el acceso y condiciones de salud y educativas.

Tabla 11

MERCOSUR y ciudades gemelas seleccionadas: Tasa global de fecundidad y tasas específicas por grupos de edades (15 a 19 años), 2018

Países Ciudades Gemelas	Tasa Global de Fecundidad TGF	Fecundidad adolescente Tardía (en número de hijos vivos por 1000 mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad) 2018
Argentina	2,00	49,2
Posadas	2,47	76,3
Concordia	2,07	54,3
Paraguay	*2,47	72,0
Encarnación	*2,56	S/D
Ciudad del Este	2,24	S/D
Brasil	1,74	51,8
Foz do Iguacu	1,74	45,7
Santana do Livramento	1,65	38,3
Uruguay	1,60	43,4
Rivera	2,12	56,6
Salto	1,95	54,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales 2018 e INDEC (Estimaciones y Proyecciones de Población 2010-2040. Total del País). DGEEC/DGREC. Registros administrativos de estadísticas vitales 2018. STP/DGEEC. Paraguay- Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural, 2000-2025 (revisión 2015). IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000-2030 / Ministério de Salud Pública. Dirección General de la Salud. Estadísticas Vitales. Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

*STP/DGEEC. Paraguay- Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural, 2000-2025. Revisión 2015.

Sabido es que fumar es la principal causa de muerte evitable en el mundo y que el tabaquismo (o adicción al tabaco) se adquiere típicamente durante la adolescencia; la mayoría de las y los fumadores fumaron su primer cigarrillo, o ya eran adictos, antes de los 18 años. Si bien no se dispone de información sobre estos temas, que sea específica para las ciudades gemelas, es de esperar que en las mismas los jóvenes no presenten un comportamiento diferente. Se abordarán, por tanto, algunas referencias nacionales y regionales de distintos tipos de investigaciones sobre estos temas, como un intento de aproximación general para los adolescentes y jóvenes.



El alcohol es la sustancia más consumida entre los adolescentes escolarizados. La edad promedio de inicio es anterior a la de consumo de drogas.

En Argentina, las cifras a nivel nacional del INDEC indican que el consumo de bebidas alcohólicas y tabaco en la franja de 16 a 24 años en el 2011 tenía una prevalencia⁵⁰ de 52,1% y 26,8%, con valores que aumentan entre los 25 y 34 años a 53,3% y 31,4%, respectivamente. El consumo por sexo presenta una diferencia, que se mantiene en el tiempo, de aproximadamente 10 puntos porcentuales menos para las mujeres en ambas sustancias.

En el caso de Brasil, según la Encuesta Nacional de Salud Escolar (PeNSE-IBGE, 2015)⁵¹, el consumo de tabaco registra una prevalencia⁵² del 30,5% a nivel nacional, sin embargo, a diferencia de Argentina, casi no se registran diferenciales por sexo. Llama la atención que son los estados del sur de Brasil de Rio Grande do Sul (Santana do Livramento) y Paraná (Foz do Iguazú) los que experimentan los más altos niveles de prevalencia de consumo de bebidas alcohólicas, con una prevalencia de 34% y 30,2%, respectivamente, frente a la media nacional que registraba una prevalencia de 23,8%. Nuevamente, los estados de Rio Grande do Sul (13,2%) y Paraná (12,2%) componen el grupo de estados con indicadores de uso de drogas muy por encima de la media nacional.

En Paraguay, según el Informe de Drogas realizado por la SENAD en 2018, el consumo de tabaco en el último mes de aquel año arrojó una prevalencia del 5% en la población de estudiantes adolescentes, muy por debajo de la media regional. Este hecho llama la atención, dado que Paraguay registra los precios de tabaco más bajos de la región. La edad promedio de inicio del consumo de tabaco en Paraguay está entre los 13 y 14 años.

El alcohol es la sustancia más consumida entre los adolescentes escolarizados. La edad promedio de inicio es anterior a la de consumo de drogas, siendo de 13,8 años respecto de 14,8 años para el inicio al consumo de drogas. De cada diez estudiantes entrevistados, seis manifestaron haber consumido alcohol alguna vez, cuatro lo hicieron en el último año y tres en el último mes. La prevalencia aumenta con la edad, pasando de 14,3% a los 14 años a 30,4% a los 17 años. Este estudio verificó un mayor consumo entre las mujeres adolescentes.

50 Prevalencia de vida: proporción de personas de 16 a 65 años que consumió alguna sustancia psicoactiva social en el último mes respecto del total de personas del mismo grupo etario.

51 IBGE. (2015). Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar – PeNSE.

52 Medida a través de la indagación de consumo en los últimos 30 días

En lo que respecta al consumo de drogas, el 3,3% de los jóvenes declara haber consumido por lo menos una vez en el último mes. Además, ocupa el primer lugar en orden de consumo respecto de otras drogas. La edad es un factor clave en el aumento del consumo. Los datos señalan que, entre los jóvenes que tienen 17 años y más, el 4,5% declara haber consumido durante en el último mes. La brecha de consumo por sexo es significativa. Los hombres presentaron una mayor prevalencia de consumo que las mujeres: en el mes fue de 3% para los adolescentes hombres mientras que para las adolescentes mujeres fue de 1.8%; para ambos sexos fue de 2,3%.

En Uruguay, según la 7ª Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas realizada en 2018, el consumo de alcohol se inicia a una edad promedio de 16,8 años y es mayor en Montevideo respecto del interior del país, con una prevalencia⁵³ de 62,6% y 56,1% en el interior del país (la información disponibilizada no discrimina por departamentos). Entre los adolescentes de 15 a 18 años, la prevalencia anual es más elevada en las mujeres (70,1%) que para los varones (69,7%). Esta situación se revierte en la franja etaria que le sigue (19 a 25 años), en donde el mayor consumo lo tienen los varones, distanciándose de las mujeres en 10 puntos porcentuales.

Respecto del consumo de tabaco, la encuesta menciona que, luego del alcohol, es la segunda droga de mayor consumo en el país. El 64,6% de las personas de 15 a 65 años ha consumido tabaco alguna vez en su vida. La prevalencia por edades indica que entre los adolescentes tardíos (15-18 años) es de 7,7%, aumentando a un 23,9% para los jóvenes de 19 a 25, situación que toca su punto máximo para el grupo de 26 a 35 años, con 38,4% de prevalencia. Un dato interesante para rescatar es que tanto para adolescentes como para los jóvenes la prevalencia de consumo de tabaco ha disminuido a través del tiempo. Esto se hace más notorio en los primeros grupos de edades de 15 a 19 años, que han pasado de 23,8% en 2006 a 9,7% en 2018.

Esta encuesta también busca conocer acerca de otras sustancias consumidas. Un interés particular se suscitó respecto del consumo de *cannabis*⁵⁴. Los resultados indican que, sin distinción de edades, el 48% de las personas han consumido por lo menos una vez en la vida. Esta información incluye tanto a los que continúan siendo

53 Medida a través de la indagación de consumo en el último año.

54 En 2013 se aprobó una ley que regula el mercado de esta planta en el Uruguay, la producción (que será controlada por el Estado), la comercialización, la tenencia y los usos recreativos y medicinales de la marihuana, así como también las utilizaciones con fines industriales.

consumidores frecuentes como a los que experimentaron una vez o ya dejaron el consumo. La medición a través del consumo en los últimos 30 días, que es una información más afinada del nivel de consumo, alcanza un 8,9% en la población total.

Hay una brecha importante entre el consumo reciente declarado en Montevideo y en el interior del país, de 16 puntos porcentuales a favor de Montevideo. Esta distancia también se observa con referencia a quienes han consumido alguna vez en la vida (interior 22,3% vs Montevideo 37,9%). Entre hombres y mujeres también hay diferencias marcadas en términos de cantidad y frecuencia de consumo. A nivel nacional, el doble de hombres (12,1%) respecto de las mujeres (5,8%) declara haber consumido en los últimos 30 días. Para Montevideo y el interior las cifras son 11,5% y 6,3% respectivamente.

Entre la población adolescente y joven, las brechas siguen siendo significativas por grupo de edad. En el primer grupo, el de 15 a 18 años, 11,3% declara haber consumido en el último mes. Seguido por un salto de 9,5 puntos porcentuales, alcanzando cifras del 20,8% de jóvenes que han consumido en el último mes.

Al comparar los comportamientos de los jóvenes en términos de consumo de alcohol y otras sustancias, se observa que en los cuatro países es mayor la prevalencia en el consumo de bebidas alcohólicas. Un dato que llamó la atención es que, en Brasil, el consumo es mayor en los estados de frontera. En cuanto a la brecha de consumo por sexo es marcada, siendo las mujeres las que menos consumen. Esto podría sugerir que las mujeres parecerían tener comportamientos más saludables en lo que refiere al consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias.

Prevención y atención de situaciones de violencia

Como ya se fuera mencionado, el dinamismo y la intensidad de la movilidad en las áreas de frontera y, particularmente, en las ciudades gemelas, es bastante alta por lo que el cruce cotidiano de las fronteras internacionales es moneda corriente. Si bien en la gran mayoría de los casos la movilidad está vinculada a compras, uso de servicios de salud y educación en la ciudad espejo o sus proximidades (Oeyen, 2016), también se registran flujos migratorios regionales. En ocasiones, los desplazamientos vinculados a la migración internacional pueden estar asociados a situaciones que vulneran

los derechos de estas poblaciones. Los migrantes en situación de vulnerabilidad devienen en las principales víctimas de trata de personas con finalidad de explotación sexual y laboral, entre otros riesgos que enfrentan.

En los últimos 15 años, el aumento de la visibilidad de la temática de la trata y la violencia ha impulsado la preocupación gubernamental en los países del MERCOSUR. Se registran varios intentos de conformar redes entre entidades públicas, privadas y organismos internacionales para el combate de la trata de personas⁵⁵. A pesar de ello, la sistematización y análisis de información al respecto es escasa y poco desagregada. Es difícil contar con una estadística certera acerca de las realidades de adolescentes y jóvenes víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral, ya que los registros se realizan mayormente a partir de las denuncias registradas en las diversas instituciones intervinientes. Estas no abarcan la totalidad de la problemática y presentan la dificultad adicional de una falta de armonización en la forma de registro. Según un informe del 2019 sobre Trata de Personas realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, los cuatro países del MERCOSUR evidencian una preocupación creciente sobre el tema, así como el desarrollo e implementación de importantes propuestas para combatirla y erradicarla⁵⁶.



Los cuatro países del MERCOSUR evidencian una preocupación creciente sobre la trata de personas, así como en torno al desarrollo e implementación de propuestas para combatirla y erradicarla.

55 Comisión Trinacional de Combate a la Explotación Sexual Comercial impulsada por un proyecto de la OIT que finalizó en 2006. Actualmente, un nuevo proyecto de la OIM apunta a fortalecer la Comisión Trinacional de Combate a la Explotación Sexual Comercial. Esta red está conformada por representantes de los tres sectores: privado, público y ONGS.

56 Argentina concentró sus esfuerzos en el incremento de investigaciones, procesamientos y condenas, incluidas las de funcionarios y funcionarias cómplices. Como resultado, aumentó el número de víctimas identificadas. Una crítica es la falta de un presupuesto específico para un plan de acción nacional integral que incluya asistencia y acompañamiento a las víctimas. En 2018, Brasil inició un nuevo ciclo de combate a la trata de personas (ETP) con la elección de un nuevo grupo de representantes al Comité Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (CONATRAP) y la aprobación del 3º Plan Nacional de ETP y su financiamiento. También ha concentrado sus esfuerzos en investigación, condena de traficantes, identificando más víctimas de trabajo esclavo. En el caso de Paraguay, se cuenta con la Unidad Fiscal Especializada en Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil y Adolescente. El país registró crecimiento del número de víctimas asistidas y capacitación a más funcionarios trabajando en la lucha contra. Uruguay aprobó normas integrales contra la trata de personas, desarrolló un plan integral contra la trata de personas 2018-2020 y ha creado el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (CNTE) a través de la Ley N° 19.643, de julio del 2018, conformado por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, la Fiscalía General de la Nación, el Poder Judicial y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia.



Una de las particularidades de América del Sur es que el 93% de las víctimas de trata fueron detectadas dentro de la misma región.

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el número de víctimas detectadas y reportadas ha ido en aumento, siendo más pronunciado en las Américas, que puede ser explicado no solamente por el aumento de la ocurrencia de la trata, sino por la mejora en la capacidad de detección, reporte y registro (UNODC, 2018). Una de las particularidades de América del Sur es que el 93% de las víctimas de trata fueron detectadas dentro de la misma región. En términos del perfil de las personas víctimas, la gran mayoría de las víctimas de trata detectadas (80%) son de sexo femenino, mujeres y niñas. Las mujeres jóvenes y adultas constituyen, por poco, una mayoría general de las víctimas detectadas (51%), mientras que las niñas representan una proporción significativa (31%). La mayoría de las víctimas detectadas fueron objeto de trata con fines de explotación sexual. En 2016, estas víctimas representaron alrededor del 58% del total. Las víctimas de trabajo forzoso se encuentran en segundo lugar, afectando a todos los grupos de víctimas –mujeres, hombres, niñas y niños– en números muy similares. Argentina y Paraguay informaron una proporción particularmente grande de víctimas que habían sido objeto de trata para este propósito (alrededor del 50% en ambos países). Es importante mencionar que el colectivo de personas LGBTIQ+ también figura entre las víctimas de trata y explotación sexual, en mayor medida, jóvenes y adultos transgéneros (USA, 2019).

Las actividades de comercio ilícito y otras de carácter informal también son otra fuente de muertes violentas y se constituyen en atractivas debido a la falsa ilusión de ser trabajos fáciles y de gran rentabilidad, pensamiento compartido entre adolescentes y jóvenes, que sin mayor expectativa dejan sus estudios y hasta empleos formales para realizar actividades ilícitas. Rabossi (2013) explica que en los últimos 30 años la frontera trinacional conformada entre Argentina, Brasil y Paraguay y otros núcleos de ciudades gemelas se han colocado entre las prioridades en materia de seguridad nacional y regional. Según Nunes (2018), la cadena de tráfico y contrabando basa su estrategia en las pequeñas ciudades de frontera, en las que se recluta mayormente a jóvenes. Denominados “mulas”, en el lenguaje policial, estos jóvenes tragan las capsulas de droga o llevan las mercaderías en mochilas a pie adentrándose hasta 90km en la selva. Según la autora, el mantenimiento de los flujos ilícitos y las disputas que esto acarrea entre las diversas organizaciones criminales, ha incrementado la violencia en la región, impactando en la cantidad de muertes violentas, mayormente causadas por armas de fuego.

Según datos provenientes de un diagnóstico de homicidios realizado por el Ministerio de Justicia en Brasil en 2015, la tasa de homicidios en la Región Sur⁵⁷ (14,36%) es más baja en comparación con el resto de Brasil (28,4%). Paraná tiene una tasa de 12,2 homicidios por cada 100 mil habitantes y Rio Grande do Sul tiene la tasa de homicidios más alta de la región de 19,9%. Respecto a las muertes por armas de fuego, la situación es más grave en Paraná (19,3%) que en Rio Grande do Sul (17,6%), lo que llevaría a pensar que existe una mayor circulación de armas en el estado de Paraná.

Históricamente, Argentina ha tenido índices de homicidio bajos, que no superan tasas del 7% por cada 100 mil habitantes. La tasa para el total país es del 5,1%, que supera las tasas de las dos provincias que albergan las ciudades gemelas estudiadas: Entre Ríos (Concordia), con una tasa del 5%, y Misiones (Posadas), con una tasa de 4,6% (Secretaría de Gestión Federal de la Seguridad, 2019).

En este punto, es necesario pensar políticas públicas focalizadas y específicas para aquellas ciudades gemelas de frontera que son mayormente objeto de la criminalidad transnacional. En este sentido, articular esfuerzos entre los gobiernos nacionales y subnacionales, especialmente con un enfoque en las y los jóvenes, para prevenir que caigan como víctimas de estas redes criminales transnacionales, es absolutamente clave para un aprovechamiento positivo del bono demográfico.

La población joven y la diversidad étnico-racial

Las áreas de fronteras suelen contar con mayor diversidad sociocultural y étnica. Las referencias a esta diversidad, en particular relativa a las y los jóvenes, son escasas y poco difundidas. En el caso de las ciudades gemelas seleccionadas de Brasil y Argentina, el grupo de jóvenes indígenas no supera el 1% del total de población joven. Por su parte, Paraguay posee una población indígena que representa el 1,8% de la población total; en el caso de los Departamentos de Itapúa y Alto Paraná, viven mayormente en las áreas

⁵⁷ Las regiones de Brasil son agrupaciones de las unidades federales (estados o distrito federal) en los que se divide la federación con el propósito de ayudar a las interpretaciones estadísticas, implantar sistemas de gestión de funciones públicas de interés común u orientar la aplicación de políticas públicas de los gobiernos federal y estatal. No existe, por lo tanto, ningún tipo de autonomía política de las regiones. La región Sur está conformada por los estados de Paraná, Río Grande del Sur y Santa Catarina.

rurales, y un 2% respecto de la población entre 19-29 años. Se caracterizan por ser poblaciones jóvenes, en la que poco menos de la mitad no llega a los 15 años⁵⁸. Es una población pauperizada, integrada de manera precaria e informal a los mercados de trabajo. En las regiones turísticas de mayor circulación, como es Foz do Iguazú, se observan familias mbyá guaraní que viven de la venta de artesanías y plantas. Esta situación es también explotada por el turismo local, que utiliza una imagen que responde a la lógica colonial (indígenas con torsos desnudos usando taparrabos) para promocionar sus hoteles. Estas imágenes de vida al “natural” que se utiliza para vender el destino turístico distorsionan las condiciones materiales de vida de estas poblaciones.

Tabla 12

MERCOSUR: Proporción de jóvenes (de 15 a 29 Años) afrodescendientes e indígenas en ciudades gemelas (2010, 2011).

Países Ciudades Gemelas	Raza / Composición Étnica	
	Afrodescendientes	Indígenas
Argentina*	0,4	2,6
Posadas	0,3	0,6
Concordia	1,5	0,9
Brasil*	7,6	0,4
Foz do Iguazú	3,1	0,2
Santana do Livramento	5,7	0,3
Paraguay	s/d	2
Encarnación	s/d	s/d
Ciudad del Este	s/d	s/d
Uruguay**	4,9	1,9
Salto	7,2	4,1
Rivera	13,3	3,0

Aclaración: Para Brasil se consideraron solamente los datos referentes a la población negra auto-percibida.

Fuente: Censos de población y vivienda, ronda del 2010. INDEC, IBGE, INE.

DGEEC. III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012

Nota: * 2010, ** 2011 /s/d sin datos disponibles por distrito.

⁵⁸ Cabe tener presente que la población indígena no concede importancia a la edad cronológica de las personas tal como la considera la sociedad no indígena, a tal punto que en algunos casos desconocen su edad.

Otra de las poblaciones históricamente relegada es la afrodescendiente. La presencia de jóvenes de estas poblaciones es pequeña en Argentina. De Paraguay no se tienen datos. En estos países, en los últimos años, las organizaciones de jóvenes y la reflexión académica sobre afrodescendencia han contribuido al reconocimiento de un sector de la población invisibilizado en esas sociedades hasta el momento. En Uruguay y Brasil se destaca una presencia mayor de población afrodescendiente. En el caso de Brasil, se tomaron las informaciones de las personas que declararon ser negras (se hace la aclaración debido a que en este país la población parda, que también podrá ser considerada afrodescendiente, supera el 40% de la población total).

A lo largo de la vida, la población afrodescendiente ha mostrado tener oportunidades profundamente inferiores que los blancos. En Brasil, principalmente, ha sido largo el camino recorrido en término de la lucha por el reconocimiento de igualdad de oportunidades para las poblaciones negras. En Foz do Iguazú y Santana do Livramento, las personas afrodescendientes o negras representan el 3,17% y 5,57%, respectivamente. Estos valores se encuentran por debajo de la proporción observada a nivel nacional, que alcanza el 7,61%, debido a que los estados de Rio Grande do Sul y Paraná son estados que han sido receptores de importantes olas migratorias europeas a partir de la mitad del siglo XIX.

En el caso de Uruguay, ambas localidades de frontera muestran proporciones de población joven –que declara ser afrodescendiente– superiores a los valores nacionales (8%). El caso de Rivera es el más notorio, con un registro del 13,3% (INE, 2011). Esta particularidad puede estar dada por el poblamiento de la región norte del país, que históricamente estuvo fuertemente influenciada por los intercambios poblacionales con Brasil. A su vez, la cercanía física y cultural con Brasil (con alta presencia de población afrodescendiente) muy probablemente opera como factor desinhibidor ante el reconocimiento de la ascendencia étnica.



UNFPA Uruguay/MediaRed

REFLEXIONES FINALES

SEGUNDA PARTE

PRIMERA PARTE



REFLEXIONES
FINALES

Elson André de Lima / César Pereira

Las fronteras del MERCOSUR –particularmente sus ciudades gemelas de mayor tamaño– cuentan aún con un porcentaje importante de población adolescente y joven en relación a otros grupos de edades. Esto se constituye en una ventana de oportunidades que representa un desafío en términos de políticas públicas de corto y mediano plazo. A través de esta ventana es necesario canalizar la inversión social en adolescencia y juventudes para mejorar la calidad de vida del propio grupo, y también de otros grupos etarios, al mismo tiempo que contribuir al desarrollo regional de una serie de territorios que, por su posición geográfica, se han caracterizado por asimetrías de larga data.

La experiencia histórica de las ciudades gemelas de frontera presenta a este grupo poblacional una heterogeneidad de desafíos que establecen la forma y las condiciones en que viven su transición hacia la vida adulta. Las transiciones vitales y trayectorias de las y los adolescentes y jóvenes son múltiples y variadas, asumiendo que estos territorios están habitados por una gama plural y amplia de juventudes que transitan de distinta manera y tiempos sus “existencias”. Aún cuando compartan acciones y experiencias propias a sus territorios nacionales, las y los jóvenes tienen especificidades muy marcadas por la vida fronteriza que no se pueden ignorar. La posibilidad de aprovechar algunos servicios “del otro lado de la línea” solo se presenta como una posibilidad para las poblaciones de frontera que evalúan la escogencia de usar uno u otro servicio en función de su disponibilidad, precio o calidad.

Frente a otros grupos poblacionales, las y los adolescentes y jóvenes siguen experimentado una situación más precaria en todos los ámbitos de la vida. Los desafíos en términos de educación, trabajo, vivienda y salud son complejos en sí mismos y están interrelacionados. La especificidad de las y los jóvenes de las fronteras está relacionada con las dinámicas económico-comerciales que estas regiones generan o articulan. Históricamente, el crecimiento económico y comercial de ciertas ciudades gemelas se convirtió en un punto de atracción para la fuerza laboral de otras poblaciones, ocasionando procesos de migración hacia estos territorios. Actualmente, el dinamismo comercial de ciertas ciudades gemelas atrae la población joven que, por lo general, aceptan ciertos trabajos informales o más precarios en término de garantías pero que siguen constituyendo una “oportunidad” para las y los jóvenes provenientes del otro lado del límite. Esta situación de primer trabajo dentro de la economía informal por lo general provoca, en un alto

porcentaje, una permanencia dentro de la economía informal durante la vida adulta. Asimismo, el trabajo “del otro lado de la línea”, si la incorporación al empleo se da en edades tempranas, no permite conciliar la actividad con los estudios, condicionando aún más la trayectoria laboral futura para mejorar ingresos y condiciones laborales. Otro punto sustantivo relacionado con la informalidad en el empleo, y pensando en las consecuencias que dejará el paso de la COVID-19 de mayor desempleo e informalidad, limita los aportes de los empleos jóvenes a los sistemas de previsión social. El último punto, pero no menos importante con relación a la dinámica económica y comercial, se refiere a la alta exposición de las y los jóvenes fronterizos a formar parte de redes de contrabando y tráfico, siendo considerados trabajos fáciles y de gran rentabilidad el pasaje de la informalidad en el empleo al desarrollo de actividades ilegales es muy tentador. Este pasaje a la ilegalidad expone frecuentemente a las y los jóvenes a situaciones de extrema violencia y peligrosidad.

Otros de los problemas que enfrentan los jóvenes en las fronteras, que también se evidencia en otros contextos nacionales, es su baja inclusión en términos de cobertura de salud y la, todavía pendiente, integralidad de ciertas políticas sanitarias. En términos de embarazo adolescente, es importante mencionar que la mayoría de estas madres dependen de forma exclusiva del sistema público de salud para la atención de sus embarazos y partos. Más allá de los embarazos no deseados, el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias entre jóvenes representa otro desafío importante para la salud pública.

La experiencia de los últimos 30 años en el desarrollo de políticas públicas de juventudes en el MERCOSUR evidencia un importante camino. La complejidad que abraza el concepto de juventud y su manera de definirlo ha marcado, en cada uno de los países, diferentes orientaciones a lo largo de los años, en donde, al mismo tiempo se destaca la coexistencia de distintos paradigmas no excluyentes en términos de políticas públicas. Por ejemplo, en un primer momento, en Argentina y Paraguay, se han desarrollado políticas bajo el paradigma que comprende a los jóvenes como un “grupo de riesgo” y/o “etapa de preparación” en la que combinaron políticas sectoriales y compensatorias de carácter universal y de asistencia- lidad. Por el otro, Uruguay, Brasil y Argentina también registraron a lo largo del ciclo un enfoque de derechos a través de políticas con propuestas de planes más integrales y participativos. Sin embargo, como se ha observado en el texto, algunas discontinuidades se han



Frente a otros grupos poblacionales, adolescentes y jóvenes siguen experimentado una situación más precaria en todos los ámbitos de la vida. La especificidad en la frontera está relacionada con las dinámicas económico-comerciales que estas regiones generan o articulan.



El MERCOSUR es una región que aún tiene una ventana de oportunidades en términos de su bono demográfico. Este motivo refuerza la significancia que tiene considerar la perspectiva demográfica en la toma de decisiones, particularmente en la elaboración y ejecución de políticas, programas y planes públicos.

presentado, poniendo en riesgo la “oportunidad” de aprovechar la ventana demográfica.

En lo referido a las instituciones gubernamentales de juventud, aunque Argentina y Paraguay hayan tenido una trayectoria más pendular y diversos cambios de denominación y pertenencia, es evidente un proceso general de consolidación institucional. Esto también se refleja en el trabajo de países como Brasil y Uruguay, que han intentado dotar de una mayor coherencia a sus propuestas de políticas y programas, generando instancias de articulación de carácter participativo incluyendo las voces de los jóvenes. Particularmente relevante ha sido, en este contexto, el trabajo articulado del INJU y el Ministerio de Desarrollo Social en las fronteras del Uruguay. La continuidad de estas acciones a través de una mayor inversión en políticas de adolescencia y juventudes es prioritaria para los gobiernos de la región en todos sus niveles. Considerar el ciclo de vida para orientar el gasto público social permite el desarrollo de políticas públicas más eficaces en términos de su focalización.

Un elemento que aún puede ser fortalecido, y que al mismo tiempo es clave para orientar las inversiones públicas e incluso privadas, son los ejercicios de monitoreo y evaluación de las políticas en juventudes. Los resultados de la producción de información de carácter cuantitativo dará más vigor al diálogo con las investigaciones de carácter cualitativo en juventudes que han ido adquiriendo mayor densidad a lo largo de los últimos años.

La integración regional en el MERCOSUR ha generado cambios sustantivos en las fronteras, tanto en el ámbito de las relaciones entre los Estados, como así también entre los gobiernos subnacionales. Las políticas de cooperación regionales propuestas desde los gobiernos centrales, como aquellas que han emergido desde los gobiernos locales, han buscado generar escala, identificar complementariedades, acumular aprendizajes y fortalecer capacidades sociales para disminuir las asimetrías territoriales.

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subnacionales, a la vez que se constituyen en ámbitos particulares para su ejercicio (Oddone, 2013). Lo anterior pone de relieve la permanente necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores subnacionales por medio del diseño de cursos de formación y capacitación, con particular énfasis en las realidades e interacciones fronterizas, destinados a

generar las condiciones para paliar sus asimetrías. En este sentido, aún queda trabajo por delante para reconocer las particularidades e intereses locales de las ciudades gemelas de fronteras. En este contexto, la firma del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas se revela prometedor.

El MERCOSUR es una región que aún tiene una ventana de oportunidades en términos de su bono demográfico. Este motivo refuerza la significancia que tiene considerar la perspectiva demográfica en la toma de decisiones, particularmente en la elaboración y ejecución de políticas, programas y planes públicos. Tomar en cuenta el ciclo de vida de las personas para desarrollar políticas más focalizadas, así como las especificidades propias de su territorio, mejora la eficiencia de los recursos públicos que, en general, tienden a ser siempre escasos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, J. C. (2010). "Stretching the Border: Smuggling Practices and the Control of Illegality in South America", *Global Consortium on Security Transformation (GCST)*, New Voices Series, 6, disponible en: <http://hdl.handle.net/1887/17996>
- Alves, C. y Cadoná, M.A. (2015). "Imigração árabe e comércio de fronteira: Uma análise da influência da cultura nas atividades comerciais desenvolvidas por imigrantes e descendentes de imigrantes árabes na fronteira entre Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai)", *Redes* 20(3), 63-80.
- Barajas Escamilla, M.; Wong-González P. y Oddone, N. (2015). *Fronteras y procesos de integración regional: estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo y Juan Pablos Editor.
- Barañay, A. y Nuñez, Y. (2018). "Legislación y programas destinados a la inclusión de guaraníes en la educación superior de la provincia de Misiones (Argentina)", en Salete Loss, A. y Vain, P. (coord.). *Ensino superior e inclusão: palavras, pesquisas e reflexões entre movimentos internacionais*. Vol. 2. Curitiba: Editora CRV.
- Barbetti, P; Marturet, A. y Cardozo, D. (2017). "La juventud desde los marcos jurídicos. Análisis del Proyecto de la Ley Nacional de Promoción de las Juventudes y de la Ley Provincial de Juventud del Chaco", *KAIROS* 21(40), Publicación de la Universidad Nacional de San Luis.
- Bassi, G.; Castillo, M. y Romero, J. (2014). "Revisión y Reflexiones sobre las políticas sociales juveniles en Uruguay", *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 186-198.
- Bendit, R., y Miranda, A. (2017). "La gramática de la juventud: Un nuevo concepto en construcción", *Última década*, 25(46), 4-43.
- Bonari, D. y Curcio, J. (Coord.) (2004). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF
- (Coord.) (2006). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2005*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF.
- Bonari, D. (Coord.) (2009). *Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF.
- Bonari, D. (2014). *Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: United Nations Population Fund (UNFPA).
- Borzese, D.; Bottinelli, L. y Luro, V. (2009). *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*, disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance_Investigacion_29.pdf
- Bourdieu, P. (2002). "La juventud no es más que una palabra", *Sociología y cultura*. Ciudad de México: Grijalbo, 163-173.
- Brand, A.; Azambuja de Almeida, F.; Ferreira, E.; Colman, R. y Sousa; N. (2008). "As Fronteiras Guaraní na Província do MT", *II Seminário Internacional América Latina. Diálogo Regional e Dilemas Contemporâneos*. Vol. 1. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Brites, W. y Catullo M. (2017). "Represas y transformación socio-urbana. Un análisis comparativo de los proyectos hidroeléctricos de Salto Grande y Yacyretá", *Cidades*, 33, disponible en: <http://journals.openedition.org/cidades/352>
- Butti, F. (2016). *Adolescencia y juventud. Entre los estereotipos y la construcción de la subjetividad*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

- Caetano, E., Freire do Nascimento Azevedo, E. (2017). "Políticas Públicas y Juventud: Algunas particularidades del caso brasileño", *Polis*, 16(48), 37-59.
- Caputo, L. y Palau, M. (2004). *Resultados del Estudio Juventud y exclusión social. Potencialidades y realidad juvenil, desafíos políticos e institucionales a la luz de los factores de exclusión*. Asunción, Base Investigaciones Sociales.
- Carrión, F y Enriquez, F. (eds.) (2019). *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?* Quito, OLACCIF, FLACSO Sede Ecuador, Universidad Privada de Tacna, y Universidad de Tarapacá.
- CELADE (2010). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- CELADE (2019). *Proyecciones de Población*. Serie: Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- CEPAL y OIJ (2007). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile, CEPAL/OIJ.
- CEPAL y UNFPA (2011). *Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en Juventud*. Santiago de Chile, CEPAL/UNFPA.
- Chavez, M. (2006) *Informe para el Proyecto: Estudio Nacional sobre Juventud en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IADES-UNSAM.
- Chaves, M. (2009). "Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006", *Papeles de trabajo - Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín* 2(5).
- Chavez, M. (2017). "Jóvenes entre el centro y la periferia de la ciudad, del estado y de la academia", *Revista Ciudadánías*, 1.
- Chorny, V. y Paura, V. (2016). "¿Qué hacen los Gobiernos por los jóvenes? Discursos encontrados sobre las políticas de juventudes en Argentina", *Cuadernos del Ciesal*, 13(15), 134-158.
- Coletti, R. y Oddone, N. (2020). "COVID-19 and borders within regional integration processes: a multi-level governance analysis in the EU and MERCOSUR", en Esposito, T. (ed.). *União Europeia: perspectivas do Sul*. Dourados: Universidade Federal de Grande Dourados (en imprenta).
- Correa Alsina, F. (2011). "La dinámica del empleo en la frontera norte de Uruguay", *Estudios fronterizos*, 12(23), 79-93.
- Cozachcow, A. (2016). "La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015", *Universitas*, XIV(1), 197-223.
- Curcio, J.; Goldshmidt, A. y Robba, M. (2012). *Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- DAGPyPS y UNICEF (2004). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEF.
- DAGPyPS y UNICEF (2009). *El Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción de Argentina y UNICEF.
- DGEEC (2015) *Estimaciones y Proyecciones 2015*. Asunción.
- DGEEC (2018). *Encuesta Permanente de Hogares 2018*. Asunción.
- Falkin, C. (2014). *Jóvenes, ¿un asunto político? El INJU y las políticas públicas de juventud en el Uruguay*. Montevideo: Monografía final de grado de la Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Farinha, F.; Marinoni, M.; Oviedo, M.J. y Saravia, M. (2018). "Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal", *Serie Descentralización y desarrollo territorial*. Montevideo, Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP.

- García, C.; Oddone, N. y Setaro, M. (2018). “El Mercosur en la Agenda Global del Desarrollo: El PEAS y su vigencia en el marco de los ODS 2030”, *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales* 2, 5-33.
- Grimson, A. (comp.). (2000). *Fronteras, naciones e identidades: La periferia como centro*. Buenos Aires: Ciccus y La Crujia.
- Grosso, L. (2017). “Juventudes e políticas públicas: comentários sobre as concepções sociológicas de juventude”, *DESIDADES - Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Infância e Juventude*, 0(14).
- Hopenhayn, M. (2006). “La juventud latinoamericana en sus tensiones y sus violencias”, en Moro, J. *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo y Magnaterra Editores.
- IBGE (2010). *Censo Demográfico 2010*. Brasília.
- IBGE (2018). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Brasília.
- IBGE (2015). *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar – PeNSE*. Brasília.
- INDEC (2010). *Censo Nacional Económico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INDEC (2011). *Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENPreCoSP)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INDEC (2018). *Encuesta Permanente de Hogares*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INE (2011). *Censo de Población y Vivienda*. Montevideo.
- INE (2018). *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*. Montevideo.
- ISM (2018). *Políticas Sociais no MERCOSUL - Estrutura dos organismos públicos de ofertas de serviços sociais*. Asunción, ISM.
- IPPDH- OIM (2014). *Niños, Niñas y Adolescente a través de las fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de cruces entre Argentina y Paraguay*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IPPDH/OIM.
- Jessop, B. (2002). “The Political Economy of Scale”; en Pekermann, M. y Sum, N. (eds.). *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jessop, B. (2004). “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Eure*, 89 (XXIX), 25-41.
- Junta Nacional de Drogas (2018). *VII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas*. Montevideo.
- Kralich, S; Benedetti, A. y Salizzi, E. (2012). “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. Una aproximación desde casos sudamericanos”, *Boletim Gaucho de Geografia*, Vol. 38, 111-136.
- López, G. (2011). “En defensa de “la democracia”: El Marzo Paraguayo de 1999”, *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Lozano Vicente, A. (2014). “Teoría de Teorías sobre la Adolescencia”; *Ultima década*, 22(40), 11-36.
- Lozzi, M. et al. (2019). *Sistema Nacional da Juventude: uma gestão conectada*. Brasília: Ibict.
- Margulis, M., y Urresti, M. (1996). “La juventud es más que una palabra”, en Margulis, M. (comp.). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires, Biblos.
- Margulis, M., (ed.) (2008). *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos.
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°13/19. ACUERDO SOBRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS (2019).
- Nunes, M. (2017). “Dinâmicas transfronteiriças e o avanço da violência na fronteira Sul-Mato-Grossense”, *Boletim regional, urbano e ambiental*, 31-38, disponible en: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7934/1/BRU_n16_Dinamicas.pdf

- Nuñez Almeida, L. (2019). "Políticas públicas y derechos en las ciudades fronterizas de Brasil". en Carrión, F y Enriquez, F. (eds.). *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?* Quito, OLACCIF, FLACSO Sede Ecuador, Universidad Privada de Tacna, y Universidad de Tarapacá.
- Oddone, N. (2013). "Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza", en *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza*. Caracas, SELA, BID, CAF, Grupo de las 77 y Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (2015). "Fertilidad territorial transfronteriza: El papel innovador de la paradiplomacia como fortalecimiento de la integración desde abajo", en Barajas Escamilla, M.; Wong-González P. y Oddone, N. *Fronteras y procesos de integración regional: estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo y Juan Pablos Editor.
- Oddone, N. (2016). *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tesis de Doctorado en Estudios Internacionales. Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Oddone, N. y Sartori, H. (2016). "Free shops en zonas de frontera del MERCOSUR: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña", *Revista Tempo do Mundo* 1(2), 105-119.
- Oddone, N.; Quiroga, M.; Sartori, H. y Williner, A. (2016). *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Oddone, N. y Matiuizzi, G. (2017), "Cross-Border Paradiplomacy in MERCOSUR: A Critical Overview"; *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(12), 199-216.
- Oeyen, M. (2016). *Mobilidade populacional em áreas de fronteira internacional: A configuração dos espaços de vida na fronteira Brasil-Paraguai*. Tese de Doutorado em Demografia. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG.
- OIJ (2009). Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009 –2015, disponible en: http://www.oij.org/es_ES/plan-iberoamericano-de-cooperacion-e-intragracion-de-la-juventud
- Oliveira, T. C. (2006). "Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos", en Machado do Oliveira, Tito Carlos (ed.). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Oliveira, T. C. y Marques Silva, R. (2008). "O mérito das cidades gêmeas nos espaços fronteiriços", *Revista OIDLES - Observatório Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, 1(5).
- Oliveira, T.C. y Max, C.Z. (2009). "As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista", *GEOSUL*, 24(47), 7-27.
- Oliveira, T. C. y Oddone, N. (2012). "Vulnerabilidades e potcialidades na fronteira Mesopotâmia – O território do Brasil com o Paraguai, entre os Rios Paraná e Paraguai"; en Trinchero, H. y Machado do Oliveira, T. C. (orgs.). *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande: Universidade Federal de Grande Dourados.
- Oliveira, T. C (2015). "Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças", *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, 15(11).
- Oliveira, T. C. (2018). "Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças", en Oddone, N. y Ramos, J.M. (coord.). *Integración y Paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Asociación Europea de Regiones Fronterizas y Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo.

- Osorio Machado, L. (1998). "Limites, fronteiras, redes", en *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB.
- Osorio Machado, L. (2005). "Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana", en Silveira, M. (org.). *Continente em chamás*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Osorio Machado, L. (2010). "Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologias", en Núñez, A. Medianeira Padoin, M. y Oliveira, T. C. (coord.). *Dilemas e diálogos platinos: Fronteiras*. Dourados: Universidades Federal da Grande Dourados.
- Plesnicar, L. (2016). "Juventudes y políticas públicas en América Latina: Conversación con Ernesto Rodríguez", *RLCSNJ*, 14(2), disponible en: <http://revistaumanizales.cinde.org.co/rlcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/2634>
- PNUD (2014). *Informe sobre el desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington DC: PNUD
- Rabossi, F. (2008). "En las calles de Ciudad del Este: Una etnografía del comercio de frontera", *Biblioteca Paraguaya de Antropología*, 68.
- (2011). "Como pensamos a Tríple Fronteira?" En Macagno, L.; Montenegro, S. y Giménez Beliveau, V. (comps.) *A Tríple Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- (2013). "Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)" en Carrión, F y Enriquez, F. (eds.). *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?* Quito, OLACCIF, FLACSO Sede Ecuador, Universidad Privada de Tacna, y Universidad de Tarapacá.
- Renoldi, B. (2013). "Fronteras que caminan: relaciones y movimiento en la frontera tripartita de Argentina, Paraguay y Brasil", *Revista Transporte y Territorio*, 9, 123-140.
- Renoldi, B. (2015). "Estados posibles: travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera", *Etnográfica*, 19(3).
- República Argentina (2015), *Código Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf
- República Federativa de Brasil (2015). *Diagnóstico dos homicídios no Brasil: subsídios para o pacto nacional pela redução de homicídios*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- República Oriental del Uruguay (2016). Nueva institucionalidad, nuevas políticas de Juventud 1990-2016. Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social, disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/nueva_institucionalidad_-_nuevas_politicas_de_juventud_1990-2016_espanol.pdf
- República Oriental del Uruguay (2019). *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015*. Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.
- Rhi-Sausi, J. y Oddone, N. (2009). "Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR", en *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.
- Ribeiro, E. y Macedo, S. (2018). "Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios", *Revista de Ciencias Sociais*, 31(42), 107-126.
- Ribeiro, L. P. (2002). "Zonas de Fronteira internacionais na atualidade: uma discussão", Grupo Retis de la UFRJ, disponible en: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/>
- Ribeiro Nogueira, V. M. (2018). "A dimensão social do MERCOSUL em espaços fronteiriços: assimetrias e convergências na atenção à saúde", *Revista MERCOSUR de Políticas Sociais* 2, 60-73.

- Rodríguez, E. (2005). "Evaluación de capacidades institucionales de las organizaciones y los movimientos juveniles en América del Sur", en *Jóvenes, movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en el MERCOSUR: Heterogeneidad de situaciones, diversidad de soluciones*. Montevideo, Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) con apoyo del Banco Mundial y la UNESCO.
- (2010). *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud*. Brasilia: UNESCO.
- (2015). *Políticas Públicas de Juventud en Paraguay: Bases para el diseño de un plan de acciones integradas para el periodo 2015-2018*. Disponible en: <http://www.celaju.net/doc/politicas-publicas-de-juventud-en-paraguay-basespara-el-diseno-de-un-plan-de-acciones-integradas-para-el-periodo-2015-2018-4/>
- (2018). "Bases para la construcción de un índice de desarrollo de políticas sectoriales de juventud para América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16(2).
- Rótulo, D. y Damiani, O. (2010), "Integración fronteriza en el Mercosur: el caso Uruguay Brasil", *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Santos (1999). "O Território e o saber local: algumas categorias de análise", *CADERNOS IPPUR*, XIII(2), 15-26.
- Saquet, M. A. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: Una concepción multi-dimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/50>
- Sartori de Almeida Prado, H. (2013). *Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul*. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados.
- Scagliola, M. (2017). "La transición a la adultez de las políticas de juventud. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay", *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
- Secretaría de Gestión Federal de la Seguridad (2019). *Informe Estadísticas Criminales en la República Argentina – Año 2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección del Sistema Nacional de Información Criminal.
- SENAD (2017). *Informe Nacional: Situación de drogas en Paraguay*. Asunción: Observatorio Paraguayo de Drogas.
- Serafini, V., y C. Zavattiero (2017). *Cuenta regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Silva Sandes, E. (2017). "La frontera argentino-uruguaya como formación socioespacial. Entre cohesión y fragmentación", en *Aldea Mundo*, 22(44).
- Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) y UNFPA (2018). *Hacia una Política Pública Integral: Paraguay Joven 2030*. Asunción, SNJ/UNFPA.
- Souza, E. C. de y Brites, W. F. (2017). "Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas", *Revista Terr@Plural*, 11(2), 271-290.
- UNFPA (2016). *Paraguay Joven, Un Informe sobre Juventud*, Asunción: UNFPA.
- UNFPA LACRO y OIJ (2016). *Invertir en Juventud ¿Es una realidad? Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en cuatro países de América Latina*. Ciudad de Panamá, UNFPA LACRO/OIJ.
- UNFPA (2018). *Metodología para estimar el impacto económico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá, UNFPA.
- UNFPA (2019). *Balance 2019 del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025*. Montevideo, UNFPA, disponible en: <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Punto%20y%20seguido%20Comprimido.pdf>

- UNODC (2018). *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena.
- Urresti, M. (2005). *Las culturas juveniles*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- USA (2019). *Country Narratives*. Washington D.C.: *Departamento de Estado*.
- Vázquez, F. (2009). *D'une périphérie oubliée à des multi-territorialités activées: nouvelles configurations spatiales et économiques dans le Chaco paraguayen*. Toulouse, tThèse de doctorat en géographie, Toulouse II Le Mirail.
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioes-tatales de juventud en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160909113850/Juventudes-Politiccas-Publicas-02.pdf>
- Verdecchia, M. (2018). *La otra cara de la descentralización Funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo*. Asunción, FLACSO/Paraguay.

El proyecto “Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR” busca realizar una caracterización de adolescentes y jóvenes en zonas de frontera y recabar evidencias para la incidencia en el diseño de políticas que tomen en cuenta las particularidades de su ciclo de vida y sus principales desafíos.

Instituto Social del MERCOSUR

www.ismercosur.org

ism@ismercosur.org

[f](#) [t](#) [i](#) [in](#)

[@ismercosur](#)



[@ismAsuncion](#)

Fondo de Población de las Naciones Unidas

[f](#) [t](#)

[@unfpa_lac](#)



[unfpa_lacro](#)

