



# Impacto de Covid-19 en las fronteras del MERCOSUR y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes





# Impacto de Covid-19 en las fronteras del MERCOSUR y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes

## 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 Fabricio Vázquez. También contó con la colaboración de Allán Sánchez Osorio, Claudina Zavattiero, Gabriela Monteiro, Juan Meré, Marcelo Mondelli, Mariana Isasi, Mirtha Rivalola, Nahuel Oddone y Renan Schlup Xavier.

Edición: Renan Xavier (ISM)

Diagramación: Renan Xavier, a partir de proyecto gráfico desarrollado por Karina Palleros.

Fotografías: Banco de imágenes de UNFPA en 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, 2021

Todos los derechos reservados.

Esta publicación debe citarse como:

ISM-UNFPA (2021). Impacto de Covid-19 en las fronteras del MERCOSUR y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes. Asunción.

Fotos de tapa y portada



UNFPA Uruguay/MediaRed



Elson André de Lima/ César Pereira



ISM/Renan Xavier



Fran Rebelatto



Elson André de Lima / César Pereira



Rynnard Milton Alves Dias



Fran Rebelatto



UNFPA Paraguay/Iván Acosta

# ÍNDICE

Índice de gráficos, tablas y mapas .....	4
Siglas .....	6
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>PRIMERA PARTE .....</b>	<b>12</b>
1. Contextos económicos nacionales durante el inicio y desarrollo de la pandemia de Covid-19 .....	13
2. Características sociodemográficas de las ciudades fronterizas .....	26
3. Funcionamiento económico de las ciudades fronterizas .....	32
<b>SEGUNDA PARTE .....</b>	<b>48</b>
4. La pandemia de Covid-19 como elemento desestructurante de los medios de vida de adolescentes y jóvenes .....	49
4.1 Ciudad del Este - Foz do Iguaçu .....	50
4.2 Encarnación - Posadas .....	61
4.3 Concordia - Salto .....	72
4.4 Rivera - Santana do Livramento .....	81
<b>REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>90</b>
5. Prospección de escenarios para las juventudes de frontera del MERCOSUR .....	91
6. Recomendaciones de políticas multinivel para la recuperación socioeconómica, productiva y laboral de las juventudes de frontera del MERCOSUR .....	96
Referencias bibliográficas .....	102
Anexo - Políticas Públicas y Privadas ante Covid-19 .....	108

## Índice de gráficos, tablas y mapas

### Gráficos

Gráfico 1. América Latina (4 países): tasas de participación, ocupación y desocupación por grupos de edad, primer y segundo trimestres de 2019 y 2020 (en puntos porcentuales).....	14
Gráfico 2. Variación interanual de la tasa de informalidad laboral, primer y segundo trimestre de 2020 de Argentina, Brasil y Paraguay (en puntos porcentuales) .....	15
Gráfico 3. Evolución de la desocupación entre el 2019 y 2020 (comparación entre segundos trimestres) .....	16
Gráfico 4. Evolución de la pobreza, primer semestre 2019 y 2020 .....	17
Gráfico 5. Población desocupada, segundo trimestre 2019 y 2020 .....	18
Gráfico 6. Pobreza y pobreza extrema, Brasil (2019 / mayo-junio 2020) .....	19
Gráfico 7. Tasa de desocupados, segundo trimestre 2019 y 2020 .....	21
Gráfico 8. Incidencia de la pobreza (%) en 2019 y 2020 .....	22
Gráfico 9. Indicadores del mercado laboral, trimestre marzo-mayo 2019-2020 .....	23
Gráfico 10. Incidencia de la indigencia y de la pobreza en personas (2019-2020) .....	24
Gráfico 11. Variación interanual de la tasa de informalidad laboral, primer y segundo trimestre de 2020 de Argentina, Brasil y Paraguay (en puntos porcentuales) .....	36

### Tablas

Tabla 1. Población total y proporción de la población adolescente y joven (2019) .....	26
Tabla 2. Población adolescente y joven de 15-29 años de las ciudades fronterizas (2019) .....	27
Tabla 3. Ciudades fronterizas seleccionadas: razón de sexo por grupos de edades .....	29
Tabla 4. Proporción de jóvenes (de 15 a 29 años) afrodescendientes e indígenas en ciudades fronterizas (2010, 2011) .....	30
Tabla 5. Ejes que estructuran el espacio fronterizo .....	32
Tabla 6. Esquema de integración física, sectores económicos e interacciones fronterizas ...	33
Tabla 7. Asimetrías entre ciudades (y países) y niveles de integración .....	35
Tabla 8. Medidas enfocadas al empleo .....	57
Tabla 9. Programas enfocados a la salud .....	58
Tabla 10. Programas enfocados en la educación .....	59
Tabla 11. Programas dirigidos a las mujeres .....	60
Tabla 12. Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad .....	61

Tabla 13. Medidas enfocadas al empleo .....	68
Tabla 14. Programas enfocados a la salud .....	69
Tabla 15. Programas enfocados en la educación .....	70
Tabla 16. Programas dirigidos a las mujeres .....	70
Tabla 17. Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad .....	71
Tabla 18. Otros programas .....	72
Tabla 19. Medidas enfocadas al empleo .....	77
Tabla 20. Programas enfocados a la salud .....	79
Tabla 21. Programas enfocados en la educación .....	79
Tabla 22. Programas dirigidos a las mujeres .....	80
Tabla 23. Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad .....	80
Tabla 24. Otros programas .....	81
Tabla 25. Medidas enfocadas al empleo .....	85
Tabla 26. Programas enfocados a la salud .....	87
Tabla 27. Programas enfocados en la educación .....	88
Tabla 28. Programas dirigidos a las mujeres .....	88
Tabla 29. Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad .....	89
Tabla 30. Otros programas .....	89

## **Mapas**

Mapa 1. Población joven de las ciudades fronterizas estudiadas .....	28
Mapa 2. Proporción de jóvenes (de 15 a 29 años) afrodescendientes .....	31

## Siglas

ACIA	Asociación de Comerciantes, Industriales y Autónomos de Foz do Iguazu
ACIFI	Asociación Comercial y Empresarial de Foz do Iguazu
ACIL	Asociación Comercial e Industrial de Livramento
ACIR	Asociación Comercial e Industrial de Rivera
CAGED	Catastro General de Empleados y Desempleados
CCIP	Cámara de Comercio e Industrias de Posadas
CCIS	Centro Comercial e Industrial de Salto
CCISC	Centro de Comercio, Industrias y Servicios de Concordia
CCISE	Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Encarnación
CCYSCDE	Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economía
INE PY	Instituto Nacional de Estadística del Paraguay
INE UY	Instituto Nacional de Estadística del Uruguay
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
LGBTQI+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans, Queer, Intersexual y otras identidades
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
PAIE	Programa de Apoyo Integral a Emprendedores
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
SESC	Servicio Social de Comercio
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación se encuadra en la serie de estudios sobre adolescencia, juventudes y fronteras en el MERCOSUR impulsados por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Ambas instituciones implementan el proyecto **Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR: ¿Cómo es crecer en la frontera? Asegurando que cada joven alcance su pleno desarrollo**. El objetivo de esta iniciativa es comprender mejor la situación, problemática y desafíos que experimentan los y las jóvenes<sup>1</sup> en los espacios fronterizos y, actualmente, en el marco de la pandemia de Covid-19.

La inclusión de los medios de vida como tema central del presente trabajo enriquece y diversifica el conocimiento sobre adolescentes y jóvenes en cuatro pares de ciudades fronterizas del MERCOSUR. Uno de los aportes principales de esta mirada es la incorporación de aspectos cualitativos que caracterizan al empleo y a las demás actividades sociales realizadas por los adolescentes y jóvenes, en un periodo de profundos cambios sanitarios de carácter global, regional y local extremadamente particular.

La pandemia de Covid-19 generó un sinnúmero de efectos en la economía y en las sociedades del mundo entero. En América Latina, y en MERCOSUR específicamente, la contracción económica resultante de las medidas sanitarias se sumó a otras condiciones preexistentes no muy favorables, como el bajo crecimiento económico, en algunos países serios problemas inflacionarios, incremento de pobreza, acceso limitado a bienes y servicios, y bajo nivel de formalización de la economía, entre otros.

La severidad de las disposiciones sanitarias adoptadas, particularmente entre los países del MERCOSUR, fue variando según el contexto y las decisiones políticas: mientras que en Argentina y Paraguay se impusieron el aislamiento y la cuarentena como métodos obligatorios, en Uruguay y Brasil se adoptaron medidas más flexibles. Sin embargo, todos los gobiernos del bloque decidieron restringir la movilidad de las personas y cerrar sus fronteras.

---

1 En adelante se utilizará solamente la expresión los jóvenes para referirse a ambos sexos.

Este cierre afectó el tránsito de personas por motivos familiares, laborales o turísticos, y significó un impacto suplementario para las regiones fronterizas, especialmente aquellas que muestran un mayor dinamismo por las diversas interacciones. Las fronteras del MERCOSUR tienen una larga historia de intercambios, que se fueron intensificando gracias a las infraestructuras (puentes, represas, carreteras, etc.) y que permiten actualmente que las economías y las sociedades de los diferentes países se comuniquen y articulen.

Aunque el objetivo de las medidas ha sido evitar la circulación del virus y el avance del brote, estas suponen un enorme desafío regional, afectando de forma especial a las ciudades de frontera. En ellas, el impacto de las precauciones tomadas ralentizó los intercambios comerciales transfronterizos, dificultó el regreso de algunas personas que se encontraban transitoriamente del otro lado de la frontera, y expuso a personas migrantes a situaciones de riesgo y vulnerabilidad. La incertidumbre sobre los diversos aspectos de la vida social y económica ha actuado como un factor de “congelación” de proyectos personales y familiares, sobre todo en los adolescentes y jóvenes. En el caso de las mujeres, la pandemia pudo haber significado un retroceso sensible en la participación en el mercado laboral, sobre todo en Paraguay, donde la transición hacia el sector terciario favoreció la incorporación de mujeres tanto en el comercio como en los servicios. En efecto, la retracción de la vida laboral, específicamente la externa al hogar, se tradujo en la intensificación de una serie de trabajos de cuidado hogareños, que terminan sobrecargando el tiempo de trabajo de las mujeres.

Estas condiciones pudieron haber profundizado las vulnerabilidades preexistentes, especialmente en cuanto a la trata y explotación laboral y sexual de mujeres jóvenes, sobre todo en aquellas áreas fronterizas de mayores flujos e intercambios, como Ciudad del Este y Foz do Iguazú.

La pandemia desnudó algunas falencias de servicios sociales, principalmente en los países y ciudades que, al no disponer de estos en calidad, cantidad y diversidad, utilizaban los de la ciudad vecina, como por ejemplo el caso de Encarnación (Paraguay), cuya población accede a servicios de salud y educación de calidad y de forma gratuita en Posadas (Argentina).



*El cierre de fronteras afectó el tránsito de personas por motivos familiares, laborales o turísticos, y significó un impacto suplementario para las regiones fronterizas.*

De igual forma, la Covid-19 desarticuló el acceso fronterizo a los servicios públicos y de gestión privada, especialmente de salud en las zonas de mayores asimetrías<sup>2</sup>. En cuanto al empleo, la mayoría de los jóvenes de las ciudades fronterizas, especialmente aquellas volcadas al comercio, lo hacen en condiciones de informalidad y, por lo tanto, no han accedido a seguros de desempleo. La fragilización de los medios de vida lleva necesariamente a una mayor exposición a la vulnerabilidad.

Además, la pandemia de Covid-19, como lo indican Coletti y Oddone (2021), encuentra a un MERCOSUR enfrentando otras crisis, desde el declive del comercio intrarregional hasta la voluntad de algunos países de avanzar en acuerdos bilaterales de libre comercio con terceros países, así como disonancias políticas y falta de convergencia. Sin embargo, no puede soslayarse la relevancia y los avances sobre movilidad fronteriza en el MERCOSUR generados en las últimas décadas. Ante esta situación, adolescentes y jóvenes del MERCOSUR tuvieron que enfrentar las restricciones de movilidad y de otras actividades “antiguamente normales” para adaptarse al nuevo contexto sanitario, social, económico y especialmente el tecnológico.

El impacto de Covid-19 en las ciudades fronterizas del MERCOSUR ha sido particularmente perturbador de los ritmos económicos y sociales y, al mismo tiempo, bastante heterogéneo entre los espacios urbanos. Por esta razón, parecería que las ciudades fronterizas, tradicionalmente denominadas *gemelas*, serían en realidad *mellizas*, es decir con diferencias estructurales significativas y con funcionamientos integrados, articulados pero distintos y casi siempre asimétricos. Así, el neologismo de *ciudades mellizas* parece explicar mejor tanto la proximidad, localización y situación geográfica, insistiendo en la integración de estructuras urbanas, sociales, económicas y culturales diferentes.



*La Covid-19 desarticuló el acceso fronterizo a los servicios públicos y de gestión privada, especialmente de salud. La fragilización de los medios de vida resultante de la informalidad conduce a una mayor exposición a la vulnerabilidad.*

<sup>2</sup> Sobre este punto, consúltese: Berzi, M., Matos Lemões, M. A. & Oddone, N. (2021). “Obstáculos a la movilidad de pacientes en zonas de frontera del Mercosur: una propuesta de tipología”, en *Estudios Fronterizos*, 22, e072. <https://doi.org/10.21670/ref.2109072>

Las cuestiones que aborda este estudio son: ¿Cómo han enfrentado adolescentes y jóvenes el desajuste estructural de sus vidas cotidianas por la pandemia de Covid-19?, ¿cómo ha afectado a sus medios de vida?, ¿de qué manera ha afectado su acceso a servicios de salud y educación?, ¿de qué forma se pueden observar los impactos en la salud mental?, ¿cuán vulnerables se volvieron adolescentes y jóvenes en el nuevo contexto económico?, ¿cuán efectivas y oportunas han sido las respuestas de las políticas públicas locales, regionales y nacionales?, ¿los jóvenes han sido solo receptores pasivos de estas respuestas? Las respuestas a estas preguntas permitirán abordar los aspectos más prospectivos y propositivos para, en la medida de lo posible, disminuir los niveles de incertidumbre para que adolescentes y jóvenes de los territorios fronterizos reconstruyan sus horizontes de vida y sus perspectivas futuras, en un marco de un acceso asegurado a servicios de calidad y bajo un enfoque de derechos.

Este estudio sigue la línea de investigaciones anteriores impulsadas por el ISM y el UNFPA. Los cuatro pares de ciudades son: Foz do Iguaçu (BR) - Ciudad del Este (PY); Rivera (UY) - Santana do Livramento (BR); Concordia (AR) - Salto (UY); y, Encarnación (PY) - Posadas (AR). El abordaje de los medios de vida de los adolescentes y jóvenes de estas ciudades permite complementar las informaciones sociodemográficas y territoriales, así como el esquema de diseño de políticas públicas orientadas hacia este segmento poblacional.

En términos metodológicos, y atendiendo las restricciones a la movilidad por cuestiones sanitarias, el trabajo se realizó mediante entrevistas virtuales con actores clave de cada ciudad por medio de plataformas informáticas y, en algunos temas, con referentes nacionales. A partir de una lista de informantes clave facilitada por ISM y UNFPA se logró contactar a las y los informantes más calificados. Ante la casi inexistencia de estadísticas socioeconómicas actualizadas, y particularmente de empleo, desagregadas por unidades geográficas, se optó por una aproximación cualitativa, que recogió las experiencias de los adolescentes y jóvenes en relación a sus medios de vida, mediante entrevistas. Se logró contactar con informantes calificados de todas las ciudades y se complementó la información con publicaciones oficiales, de las municipalidades, de los gremios empresariales y de la prensa de cada ciudad y nación.

De forma complementaria, se contactó con jóvenes de cada una de las ciudades para disponer de la percepción de éstos sobre sus vivencias, necesidades e incertidumbres. Toda la información cualitativa recopilada no pretende ser extrapolada a la totalidad de la población joven. Sin embargo, a pesar de esta limitación metodológica, los resultados permi-



*Se busca apoyar que adolescentes y jóvenes fronterizos reconstruyan sus horizontes de vida y sus perspectivas futuras.*

ten más que predecir, explicar los múltiples efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas jóvenes, sus actividades, el acceso a servicios, al ejercicio de sus derechos y, además, a su forma de construirse como personas y como grupos sociales.

Adolescentes y jóvenes, comprendidos entre 15 y 29 años, pueden ser estudiados por las particularidades de cada etapa de su ciclo de vida. Adolescentes con edades entre los 15 y 18 años se encuentran en el ciclo educativo medio, mientras que los de 19 a 24 años están insertándose al mercado laboral o en proceso de formación técnico-científica en universidades e institutos de formación terciaria, entre otros.

También contamos con el último grupo, de 25 a 29 años, que ingresa al mundo laboral luego de culminar la formación terciaria/universitaria, o bien continúa trabajando, mientras comienzan a formar sus nuevos hogares si aún no lo han hecho. Como se aprecia, adolescencia y juventud son etapas de múltiples transiciones, donde el enfoque de derechos juega un papel clave para asegurar la calidad de vida futura de adolescentes y jóvenes para que transiten esta etapa en igualdad de condiciones y siguiendo las trayectorias mencionadas.



PRIMERA  
PARTE

ISM

# 1.

## Contextos económicos nacionales durante el inicio y desarrollo de la pandemia de Covid-19

Con el fin de desacelerar la propagación de Covid-19, los gobiernos centrales adoptaron las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS): uso de mascarilla, cuarentena con el fin de evitar aglomeraciones y distanciamiento físico. Esto causó un gran impacto en las sociedades y economías de la región, afectando sensiblemente al sector comercial y de servicios, así como a la población en general que tuvo que cumplir periodos de cuarentena obligatoria. Una gran cantidad de actividades sociales y económicas experimentaron un brusco freno, con consecuencias directas sobre el empleo y los ingresos, sobre todo a aquellos trabajadores del sector informal.

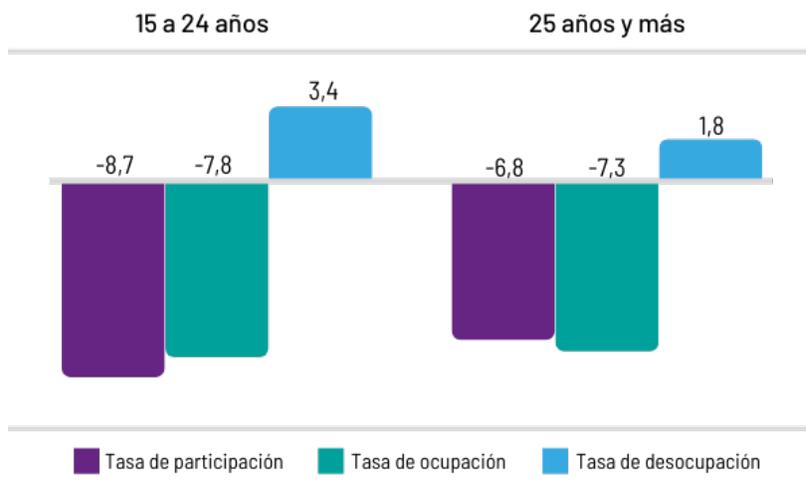
Uno de los principales impactos de la pandemia en el mercado de trabajo en países de América Latina y el Caribe es la pérdida de puestos de trabajo que afectó en mayor medida a los jóvenes. Esto se puede apreciar durante el segundo trimestre de 2019 y en 2020. La tasa de ocupación media presentó una disminución de 7,8 puntos porcentuales (pp), una reducción superior a la de 7,3 puntos porcentuales observada entre el resto de los trabajadores.

Asimismo, se ha registrado un importante aumento de 3,4 pp de la tasa de desocupación del grupo de 15 a 24 años en el segundo trimestre de 2020 respecto del mismo período en 2019, que como se puede apreciar en el siguiente gráfico, es casi el doble del incremento registrado por el resto de los trabajadores de 1,8 pp.

De igual manera, dicho aumento es inferior al esperado debido a que la tasa de ocupación presentó una disminución de 7,8 pp y, al mismo tiempo, la tasa de participación se redujo 8,7 pp. Lo cual se explica por las medidas de confinamiento en los hogares adoptadas por los gobiernos y el paro de ciertos sectores de la economía debido a la pandemia, pues aumentaba la dificultad de encontrar un empleo para aquellas personas que lo habían perdido.

### Gráfico 1

América Latina (4 países): tasas de participación, ocupación y desocupación por grupos de edad, primer y segundo trimestres de 2019 y 2020 (en puntos porcentuales)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe - La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política.



*En promedio, la informalidad laboral entre los jóvenes de la región asciende al 67,5% (OIT, 2019).*

En promedio, la informalidad laboral entre los jóvenes de la región asciende al 67,5% (OIT, 2019). Con respecto a la tasa de informalidad laboral, se puede apreciar en el siguiente gráfico que, debido a la pandemia, era de esperarse que una disminución de los empleos formales conduzca a un aumento del empleo informal.

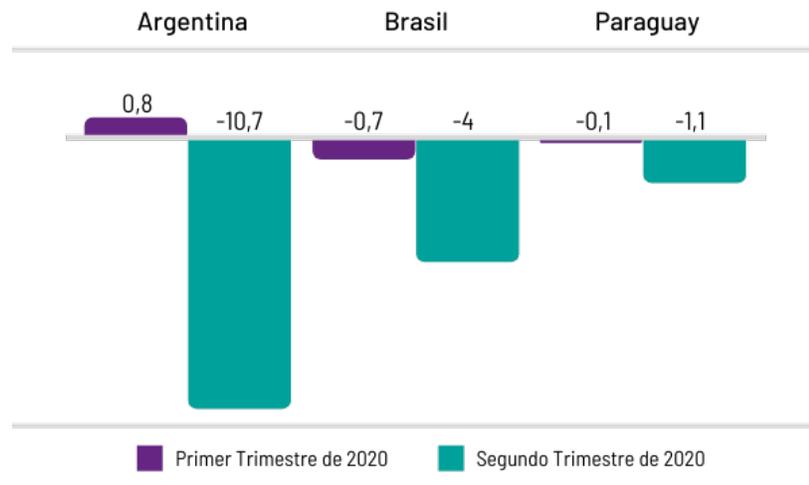
Sin embargo, los tres países presentaron en el segundo trimestre de 2020 una disminución con respecto al primer trimestre de 2020, siendo más significativa en Argentina. Una posible explicación a este fenómeno puede encontrarse en las restricciones de la pandemia que impidieron el trabajo de aquellas personas que se encontraban en la informalidad. Por ejemplo, un/a vendedor/a ambulante ya no sale a vender a la calle puesto que los clientes han disminuido casi totalmente, al menos en los meses de mayores restricciones. De los cuatro países analizados en el presente estudio, no se contaron con datos de Uruguay en cuanto a su informalidad.



*Argentina, Brasil y Paraguay presentaron en el segundo trimestre de 2020 una disminución con respecto al primer trimestre, siendo más significativa en Argentina.*

**Gráfico 2**

Variación interanual de la tasa de informalidad laboral, primer y segundo trimestre de 2020 de Argentina, Brasil y Paraguay (en puntos porcentuales)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe - La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política.

## Argentina

La economía argentina ya venía atravesando un periodo de inestabilidad económica, con una caída del Producto Interno Bruto (PIB) muy significativa y niveles muy elevados tanto de inflación como de deuda pública. En cuanto al historial del mercado de trabajo, la tasa de desempleo se encontraba por encima de los dos dígitos y con más de 3 de cada 10 trabajadores vulnerables e informales. A todo esto se suma la emergencia sanitaria por Covid-19 que llega a la Argentina en marzo de 2020, lo cual generó también cierto impacto en la economía del país.

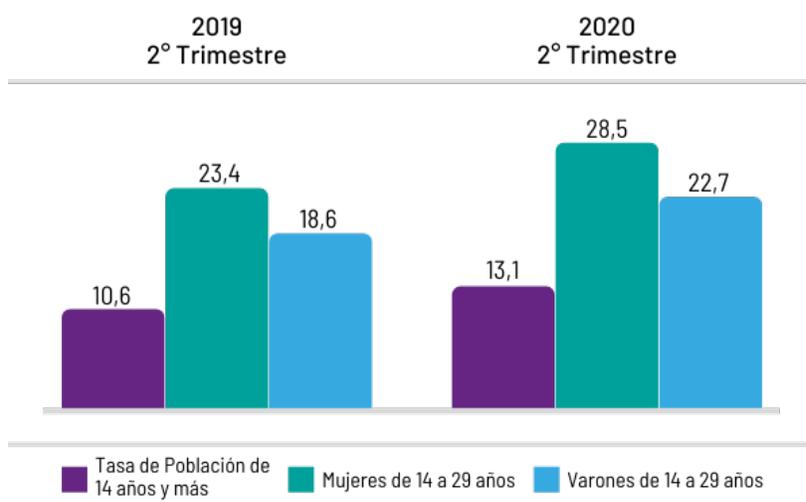
Entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, la mayor caída del PIB se generó en las ramas de construcción con un -2,3% (9,2% a 6,9%), luego en los servicios domésticos con una disminución del 1,7% (7,8 % a 6,1%), seguido en el comercio con -1,1% (18,4% a 17,3%), y por último en hoteles y restaurantes, también con un -1,1% (3,9% a 2,8%).

En el segundo trimestre de 2020, la tasa de actividad del país fue de 38,4%, la tasa de empleo fue de 33,4%, lo que indica un 9,2% por debajo del mismo trimestre de 2019 (42,6%) y, finalmente la tasa

de desocupación alcanzó un 13,1%. Esta última, por su parte, presentó un incremento interanual de 2,5% entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, cuyo mayor incremento se registra en las mujeres de 14 a 29 años<sup>3</sup> con un aumento del 5,1% (23,4% al 28,5%), luego se encuentran los varones del mismo grupo etario, con un aumento de 4,1% (18,6% al 22,7%). Estas cifras corresponden al impacto que recibió el mercado laboral debido a las restricciones establecidas por el gobierno para combatir la pandemia (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

### Gráfico 3

Evolución de la desocupación entre el 2019 y 2020 (comparación entre segundos trimestres)



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Un fenómeno interesante ocurrió con los grupos de edad de Argentina. Mientras que los niños y adolescentes (0-14 años) vieron disminuir la pobreza, esta se incrementó en los jóvenes (15-29 años). Es muy probable que la disminución de los niveles de pobreza se asocie a las políticas sociales orientadas hacia estos rangos etarios, especialmente infancia y adolescencia, mientras que los jóvenes, que ya se integran al mundo del trabajo y, además probablemente se emancipan, con lo cual están mucho más expuestos a las sensibles variaciones de la economía en ge-

<sup>3</sup> El empleo de este segmento etario para el límite inferior es, en los distintos países entre 14 y 15 años. Sin embargo, esta normativa no suele ser cumplida estrictamente.

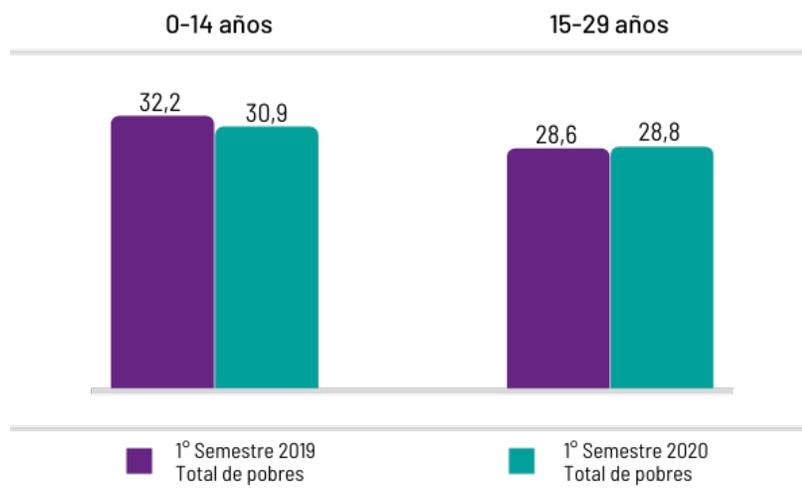


*Un fenómeno interesante ocurrió en Argentina. Mientras que los niños y adolescentes (0-14 años) vieron disminuir la pobreza, esta se incrementó en los jóvenes (15-29 años).*

neral y del mercado de trabajo en particular.

#### Gráfico 4

Evolución de la pobreza, primer semestre 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos, Primer semestre de 2019 e Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos, Primer semestre de 2020.

## Brasil

El impacto de Covid-19 en la economía brasileña se empezó a sentir a partir del segundo trimestre de 2020 con la caída del Producto Interno Bruto (PIB) de 9,6% con relación al primer trimestre. Luego, en el tercer trimestre del mismo año, los resultados de las políticas adoptadas por el gobierno brasileño para combatir los impactos que generaba el coronavirus se hicieron más notorios, reflejándose en un aumento del PIB del 7,7% en comparación con el segundo trimestre. Finalmente, el año 2020 cerró con una caída del 5,0% anual con respecto al año 2019.

En el segundo trimestre de 2020, algunos sectores registraron fuertes caídas, entre ellos el sector de la industria manufacturera con una disminución de sus actividades en un 19,1%, el sector del comercio un 13,7% y el de los servicios con una caída del 9,4%. En este último sector se destaca que recibieron mayor impacto los servicios de alimentación fuera del hogar, servicios personales, turis-

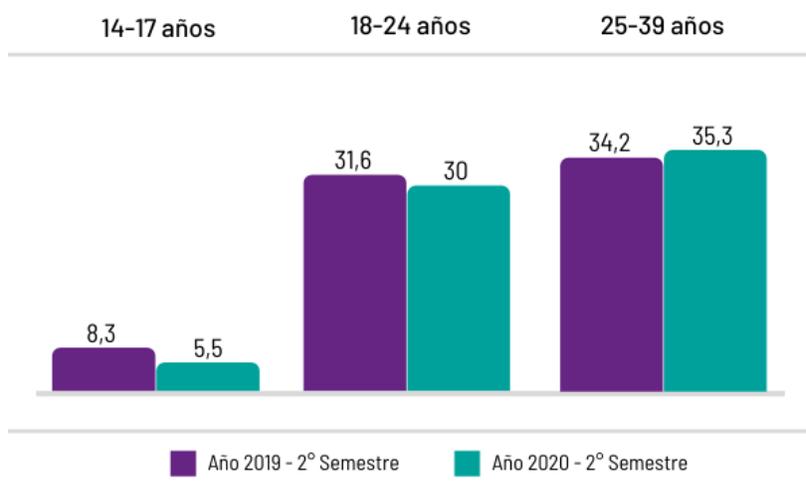
mo y transporte aéreo. Sin embargo, en el tercer trimestre de 2020 estos sectores se comenzaron a recuperar logrando alcanzar tasas de crecimiento del 23,7% y el 15,9% en los sectores de industria y comercio, respectivamente, y el sector servicios presentó una variación del 6,3% en comparación con el segundo trimestre de 2020.

El mercado laboral en el segundo trimestre de 2020 también presentó unos cambios con respecto al segundo trimestre del 2019. Específicamente, las personas desocupadas del grupo de 14 a 17 años estaban representadas por 8,3% y se redujo a 5,5% en el segundo trimestre de 2020, en cuanto a los jóvenes de 18 a 24 años se presentó una disminución del 1,6% en el mismo periodo (31,6% a 30%).

Sin embargo, el aumento de personas desocupadas se observa en los adultos de 25 a 39 años pasando de un 34,2% en el segundo trimestre de 2019 a un 35,3% en el segundo trimestre de 2020 (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2020).

**Gráfico 5**

Población desocupada, segundo trimestre 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Segundo Trimestre de 2019 y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Segundo Trimestre de 2020.

En cuanto a la pobreza, se puede apreciar en el **Gráfico 3** que se presentó una reducción durante la pandemia por Covid-19 para algunos grupos etarios. Este fenómeno, semejante al ocurrido en Argentina, se podría explicar con el mismo razonamiento. Sin embargo, la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD

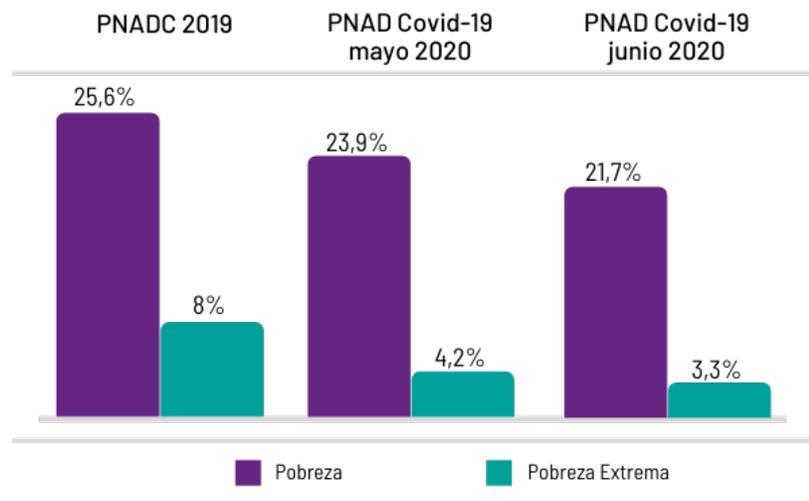


*Las personas desocupadas del grupo de 14 a 17 años estaban representadas por 8,3% (2019) y se redujo a 5,5% en el segundo trimestre de 2020, en cuanto a los jóvenes de 18 a 24 años se presentó una disminución del 1,6% en el mismo periodo (31,6% a 30%).*

Covid-19, Brasil) explica que es importante considerar las diferencias metodológicas utilizadas. En el **Gráfico 6** se puede apreciar el porcentaje de pobreza y pobreza extrema en los periodos 2019 y mayo-junio de 2020 teniendo en cuenta los datos de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Covid-19.

### Gráfico 6

Pobreza y pobreza extrema, Brasil (2019 / mayo-junio 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Brasileiro de Economía (IBRE), 2020.

## Paraguay

El antecedente de Paraguay en materia de política macroeconómica en la última década es bastante sólido, con una deuda pública relativamente baja, reservas de divisas apropiadas, reglas fiscales, metas de inflación y un régimen cambiario flexible. Sin embargo, en el primer trimestre de 2019, la economía paraguaya presentó una recesión de -3% interanual debido a las condiciones climáticas que afectaron al sector agropecuario y al desempeño de sus socios comerciales, principalmente Argentina. Luego, en el segundo trimestre, el sector primario, específicamente la agricultura, logra una recuperación de la economía.

En cuanto al mercado laboral, también presentó una variación entre el primer y segundo semestre de 2019, logrando una dismi-

nución de la tasa combinada de desempleo y subempleo del 14,5% en el primer semestre a una del 12,9% en el segundo semestre, según el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La pandemia de Covid-19 afectó a Paraguay cuando el país comenzaba a levantar de nuevo su economía, luego de un 2019 de escaso crecimiento; por lo tanto, las autoridades económicas, en marzo de 2020, respondieron de manera rápida con medidas de distanciamiento social y control de movimiento de la población para evitar la propagación del virus y tratar de amortiguar el impacto en la economía. De igual manera, a partir de la implementación del esquema de “cuarentena inteligente” con horarios de circulación establecidos, se comenzó a notar una relajación en las medidas sanitarias, lo que provocó un aumento en los contagios que pone en riesgo los resultados alcanzados.

El sector más afectado en Paraguay por las medidas de distanciamiento físico implementadas fue el de los servicios. Asimismo, las ventas del sector textil bajaron vigorosamente en los meses marzo y abril, y a pesar de presentar una recuperación inicial en mayo, siguieron golpeadas en julio de 2020. Por otra parte, los supermercados y servicios de telefonía móvil no se vieron significativamente afectados e incluso, en algunos casos, superaron niveles de venta anteriores a la pandemia

El impacto de Covid-19 se puede reflejar también en la tasa de ocupación, la cual ha bajado en 4,3% entre el segundo trimestre 2019 y el segundo trimestre 2020 (de 65,9% a 61,6%). Sin embargo, la tasa de desocupación presentó solo un aumento de 7,4% a 7,6% en el mismo periodo, lo cual se explica por el traslado masivo de la Población Económicamente Activa (PEA) hacia el estado de inactividad circunstancial, tratándose de aproximadamente 217.904 personas en el segundo trimestre de 2020 (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Teniendo en cuenta la población de 15 a 29 años<sup>4</sup> en la fuerza de trabajo, en el segundo trimestre de 2020 fue de 59,7%, lo que se traduce en 1.151.273 personas y la población fuera de la fuerza de trabajo ascendió a alrededor de 778.000 jóvenes, siendo 249.000 hom-

4 Existen diferencias entre los cortes de edades entre los diferentes países. Mientras que algunos como Paraguay incluso incorporan la captación de información desde los 10 años (y la publicación de indicadores desde los 15 años), otros países presentan edades más elevadas. La homogeneización regional e internacional de estos criterios incluye solo el aporte puntual de mano de obra y no a aquellos trabajos prohibidos.



*La pandemia afectó a Paraguay cuando el país comenzaba a levantar de nuevo su economía, luego de un 2019 de escaso crecimiento. El sector más afectado fue el de los servicios.*

bres y 529.000 mujeres. Asimismo, cabe resaltar que en el segundo trimestre del 2020 se constató que aproximadamente 376.000 jóvenes se encontraron en la dificultad de encontrar trabajo, al sumar 161.500 desocupados, 83.700 subocupados por insuficiencia de tiempo de trabajo y 130.800 inactivos circunstanciales porque, aunque estaban disponibles para trabajar, no buscaron trabajo por razones relacionadas a la pandemia (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

En el segundo trimestre de 2020 la tasa de desocupados fue de 7,6% lo que indica un aumento del 0,2% con relación al segundo trimestre del año anterior. En cuanto a la tasa de desocupados por sexo en dicho periodo, se destaca que las mujeres pasaron de una tasa de desocupación del 7,8% al 8,8% en el segundo trimestre de 2020 (Instituto Nacional de Estadística, 2020). Además, la tasa de desocupados de la población de 15 a 29 años en el segundo trimestre de 2020 fue de 14%, siendo en su mayoría mujeres con el 17,3% y el 11,9% hombres (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

### Gráfico 7

Tasa de desocupados, segundo trimestre 2019 y 2020



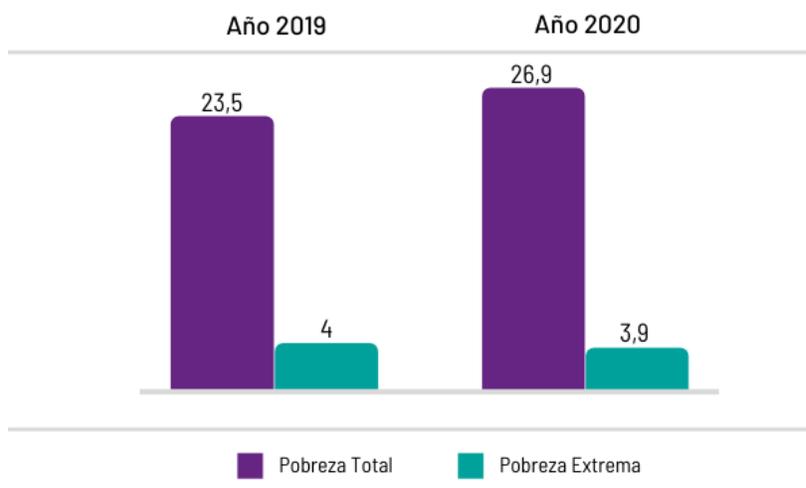
Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadísticas. Principales Resultados EPHC, Segundo Trimestre de 2020.

Al considerar la pobreza en Paraguay, se puede apreciar en el **Gráfico 8** los indicadores de pobreza total y pobreza extrema en los años 2019 y 2020 respectivamente. En el mismo se puede observar que hubo un aumento de la pobreza total, pasando de 23,5% a 26,9% en dicho periodo. Sin embargo, la pobreza extrema presenta una disminución 0,1 puntos porcentuales, estadísticamente no

significativa, pero representa un freno de relevancia al ritmo del mejoramiento social de la última década y media.



**Gráfico 8**  
Incidencia de la pobreza (%) en 2019 y 2020



*Hubo un aumento de la pobreza total en Paraguay, pasando de 23,5% a 26,9% en dicho periodo. Sin embargo, la pobreza extrema presenta una tímida disminución.*

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadísticas, Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos - 2020.

## Uruguay

Las medidas de aislamiento implementadas en marzo de 2020 para evitar la propagación de Covid-19 condujeron a una serie de variaciones en la economía uruguaya. El nuevo gobierno apeló al concepto de “libertad responsable” y promovió un confinamiento de carácter voluntario.

Al observar el historial del mercado laboral uruguayo, se registra que a partir del 2004 se logró una recuperación en cuanto a la tasa de participación, alcanzando en 2014 una tasa de empleo del 60,4% y tan solo un 6,6% de la tasa de desempleo. Sin embargo, en 2015 se inicia un periodo de descensos en las cifras, de tal manera que el mercado laboral antes de la pandemia registró, en febrero de 2020, una tasa de empleo de 56,6% y de 9,1% en la tasa de desempleo. Por estas razones, el impacto de Covid-19 en el mercado de trabajo y en el ingreso de los hogares ha sido significativo. Por el lado del sector formal, que en Uruguay presenta una alta tasa de participación, se registró que un 25% solicitó el seguro de desempleo, siendo en su mayoría trabajadores con suspensión o reducción de jornada y, por el lado del sector informal, el cual no cotiza a la seguridad social,

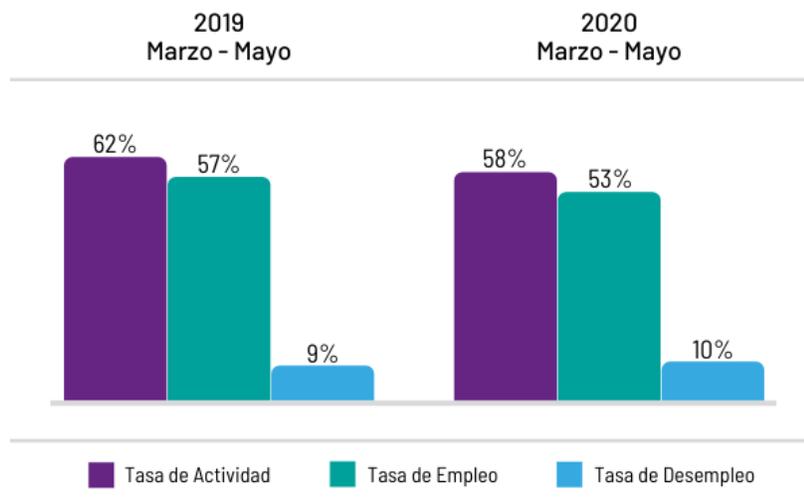
representa el 25% de los ocupados, resultó ser el más vulnerable con rápidas pérdidas de los ingresos, lo que condujo al gobierno uruguayo a implementar medidas de transferencias no contributivas (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

En el segundo trimestre de 2020, en Uruguay se perdieron 100.000 puestos de trabajo aproximadamente, lo que se traduce en una reducción de 6,2% en el total de ocupados y una tasa de empleo que disminuyó 3,8% respecto al mismo trimestre del año anterior. Por otra parte, la disminución de la informalidad estuvo presente debido a que, como se puede observar, la tasa de no registro a la seguridad social durante marzo-mayo se ubicó en 21,3%, una cifra menor al promedio de 24,8% registrado en el mismo periodo del año anterior. Esta caída de alrededor de unos 80.000 de los 100.000 empleos perdidos por la pandemia corresponden a trabajadores que no aportan a la seguridad social.

El trimestre marzo-mayo presentó una tasa de desocupación de 9,8%, una suba alentadora con respecto al 8,7% registrado un año atrás, debido a que se esperaba un impacto mayor, pero la misma fue amortiguada por la baja en la tasa de actividad. Esto se explica porque las medidas para contener la pandemia no solo provocaron una fuerte caída en el empleo, sino también en el número de personas que declararon buscar trabajo.

**Gráfico 9**

Indicadores del mercado laboral, trimestre marzo-mayo 2019-2020

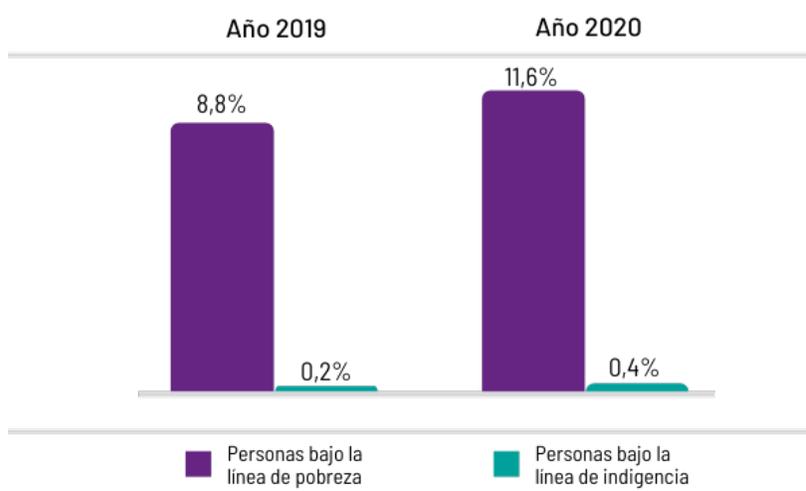


Fuente: Elaboración propia con base en (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

En cuanto a la pobreza en Uruguay, se puede apreciar en el **Gráfico 10** que las personas bajo la línea de pobreza aumentaron, pasando de 8,8% en el 2019 a 11,6% en el 2020. Asimismo, las personas bajo la línea de indigencia también presentaron un aumento de 0,2 pp en el mismo periodo.

**Gráfico 10**

Incidencia de la indigencia y de la pobreza en personas (2019-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística Uruguay, Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019 y Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020.

Todos los países del MERCOSUR, emulando prácticas de otras regiones y con el objetivo de contener y enlentecer la velocidad del contagio, cerraron sus fronteras. Esta medida específica puede ser considerada como una suerte de *Segundo Covid-19*, puesto que, además de las cuarentenas estrictas de cada país, se sumó el cierre de la frontera, afectando principalmente los vínculos comerciales entre Ciudad del Este - Foz do Iguaçu, Santana do Livramento - Rivera y Encarnación - Posadas. Estas ciudades, por lo tanto, fueron áreas de impacto expandido y agravado de Covid-19, con mayor efecto en los países y regiones que no pasaban por un periodo económico favorable.



En cuanto a la pobreza en Uruguay, el porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza aumentó, pasando de 8,8% a 11,6% en el 2020. Las personas bajo la línea de indigencia también presentaron un aumento de 0,2 pp en el mismo periodo.

En otras palabras, las crisis económicas y sociales de los países agravan las condiciones socioeconómicas de por sí complicadas de las ciudades fronterizas, especialmente en aquellas con un fluido intercambio comercial. Este es el caso de Ciudad del Este, que ya venía mostrando menores ventas debido a la disminución del poder adquisitivo de los compradores brasileños.

En resumen, los efectos negativos de la pandemia en los indicadores económicos y, por ende, en las condiciones de vida de la población, han sido significativos. La drástica reducción de las actividades urbanas, específicamente el comercio y los servicios, afectó directamente a la población en todos los países del MERCOSUR, principalmente a aquellas regiones con mayor interacción comercial y de servicios como las fronteras.

Las decisiones técnicas y políticas que tomaron los diferentes gobiernos se orientaron, principalmente, a contener la caída de sus respectivas economías y luego generar respuestas rápidas, en un marco de incertidumbre creciente, a las demandas sanitarias y sociales. En general, el conjunto de decisiones que tomaron e implementaron las autoridades nacionales lograron contener en parte los impactos negativos. En este contexto, la población adolescente y joven ha sido una de las más afectadas por las restricciones al empleo, así como al acceso de los servicios de educación, salud y ocio, como se podrá ver más adelante.



*Los efectos negativos de la pandemia en los indicadores económicos y, por ende, en las condiciones de vida de la población, han sido significativos. La drástica reducción de las actividades urbanas, específicamente el comercio y los servicios, afectó directamente a la población en todos los países del MERCOSUR.*

# 2.

## Características sociodemográficas de las ciudades fronterizas

El contexto regional donde se insertan las ciudades analizadas es crucial para comprender las macroestructuras que rigen las formas de interactuar de las sociedades fronterizas, que se construyeron en contextos nacionales. A continuación se presenta una descripción breve de las ciudades fronterizas en sus dimensiones demográficas y sociales.

Los países que conforman el MERCOSUR presentan estructuras demográficas diferentes, resultado de trayectorias poblacionales particulares. Más allá de la diferencia del tamaño de la población, donde Brasil dispone de más de 210 millones de personas y Uruguay con alrededor de 3,5 millones, ilustra la diversidad de contextos sociales, además de geográficos y culturales entre ellos.

**Tabla 1**  
Población total y proporción de la población adolescente y joven (2019)

	Población total (en millones)	Proporción población adolescentes y jóvenes
Argentina	45.196	23,5%
Brasil	212.559	23,2%
Paraguay	7.133	28,5%
Uruguay	3.474	21,6%

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Social del MERCOSUR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas: Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR, 2020.



*En MERCOSUR, Paraguay tiene el porcentaje de población joven más elevado (28,5%), Uruguay tiene el nivel más bajo (21,6%), y Argentina y Brasil tienen prácticamente el mismo porcentaje (23,5% y 23,2%, respectivamente).*

Al observar el porcentaje de población adolescente y joven en los países del MERCOSUR se observan tres fenómenos principales. El primero es que Paraguay tiene el porcentaje de población joven más elevado, alcanzando un 28,5%. El segundo elemento es que Uruguay tiene el nivel más bajo de población joven, solo el 21,6% y, por último, que Argentina y Brasil tienen prácticamente el mismo porcentaje de población adolescente y joven, 23,5% y 23,2%, respectivamente.

Al analizar los datos de la población que habita en las ocho ciudades seleccionadas para este estudio, se observa que la proporción de jóvenes en los espacios fronterizos es, salvo en las ciudades fronterizas paraguayas, más alta que la de los países respectivos. El carácter joven de las fronteras estudiadas es preponderante para comprender los efectos de la pandemia de Covid-19 en las zonas fronterizas. Al agregar la situación macroeconómica particular de los diferentes países, se obtiene una ecuación por demás compleja y desafiante para los espacios fronterizos en general y para la población adolescente y joven en particular.

**Tabla 2**

Población adolescente y joven de 15-29 años de las ciudades fronterizas (2019)

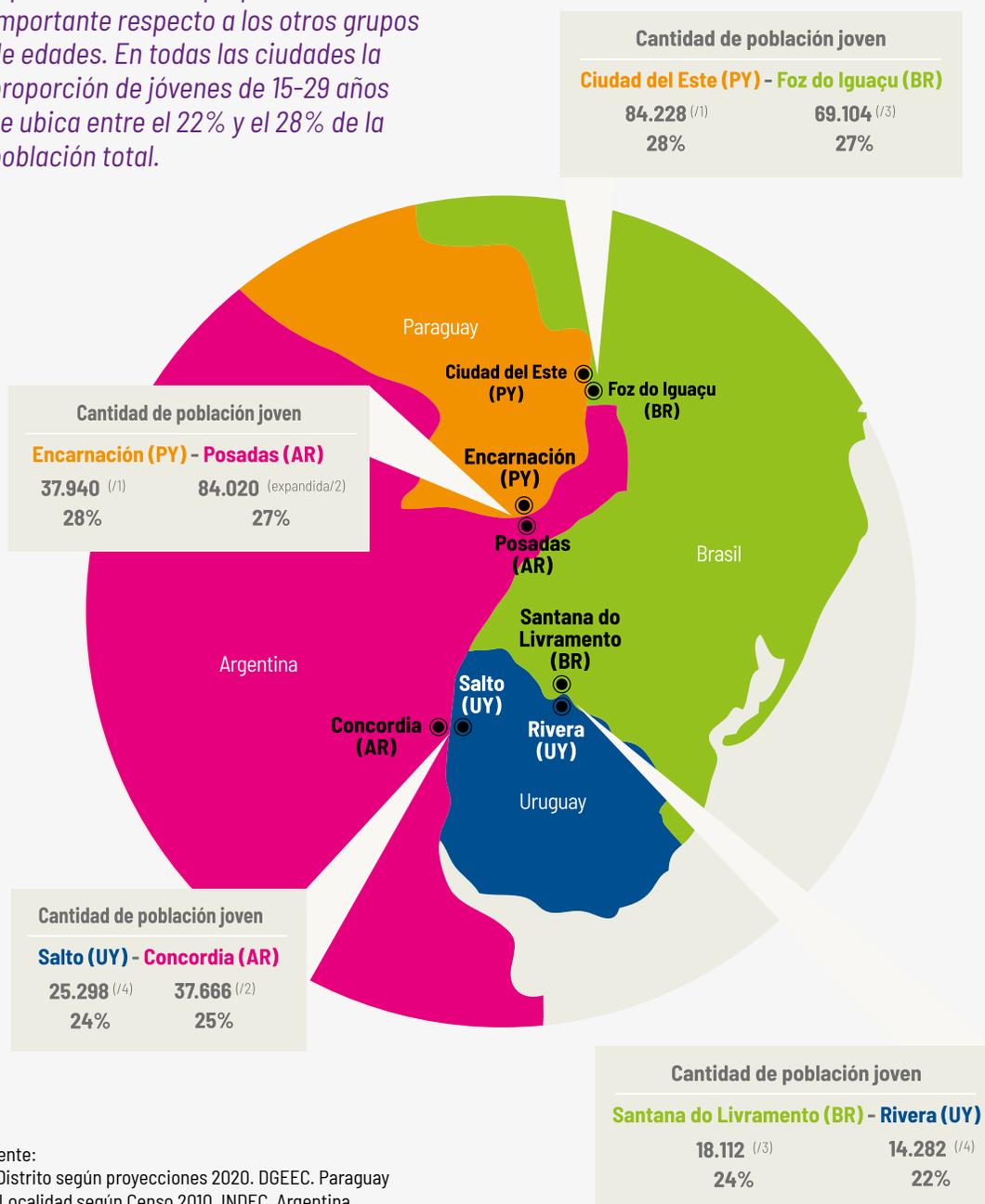
Ciudades fronterizas	Población total	Población joven	Proporción de jóvenes de 15-29 años sobre el total de población
Ciudad del Este	304.282	84.228	28%
Foz de Iguazú	256.088	69.104	27%
Encarnación	136.308	37.940	28%
Posadas	305.545	84.020	27%
Salto	104.011	25.298	24%
Concordia	150.708	37.666	25%
Santana do Livramento	82.464	18.112	24%
Rivera	64.465	14.282	22%

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Social del MERCOSUR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas: Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR, 2020.

## Mapa 1

### Población joven de las ciudades fronterizas estudiadas

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

Con respecto a la distribución de la población joven por sexo (razón de sexo<sup>5</sup>), se aprecia que en el total de la población de Posadas la relación es de 72 hombres por cada 100 mujeres, en tanto que en Ciudad del Este son 102 hombres por cada 100 mujeres. Pero al observar la razón de sexo según la edad de estudio de 15-29 años, se nota que Foz do Iguazu cuenta con una relación de 93 hombres por cada 100 mujeres y Ciudad del Este presenta una relación de 105 hombres por cada 100 mujeres. En el resto de las ciudades estudiadas no se aprecian otros elementos particularmente significativos.

**Tabla 3**  
Ciudades fronterizas seleccionadas: razón de sexo por grupos de edades (2019)

Pares de ciudades fronterizas	Razón de sexo	
	Total	Grupo 15-29 años
Argentina	94,8	99,9
Posadas	72,6	95,5
Concordia	94,0	96,4
Brasil	95,9	99,8
Foz do Iguazu	94,0	93,8
Santana do Livramento	91,3	98,7
Paraguay	101,4	103,4
Encarnación	97,6	97,3
Ciudad del Este	102,0	105,5
Uruguay	92,3	100,1
Salto	93,0	98,7
Rivera	89,0	99,3

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Social del MERCOSUR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas: Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR, 2020.



*Al observar la razón de sexo, se nota que Foz do Iguazu cuenta con una relación de 93 hombres por cada 100 mujeres y Ciudad del Este presenta una relación de 105 hombres por cada 100 mujeres.*

<sup>5</sup> La razón por sexo es la relación entre el número de hombres y el de mujeres en una población dada.

En lo que respecta a la diversidad étnico-racial, la mayor diversidad se encuentra en las ciudades uruguayas de Salto y Rivera, así como en las brasileñas de Santana do Livramento y Foz do Iguaçu, mientras que en Encarnación existe una población indígena que no pudo ser estadísticamente identificada ni caracterizada.



*En lo que respecta a la diversidad étnico-racial, la mayor diversidad se encuentra en las ciudades uruguayas de Salto y Rivera, así como en las brasileñas de Santana do Livramento y Foz do Iguaçu.*

**Tabla 4**

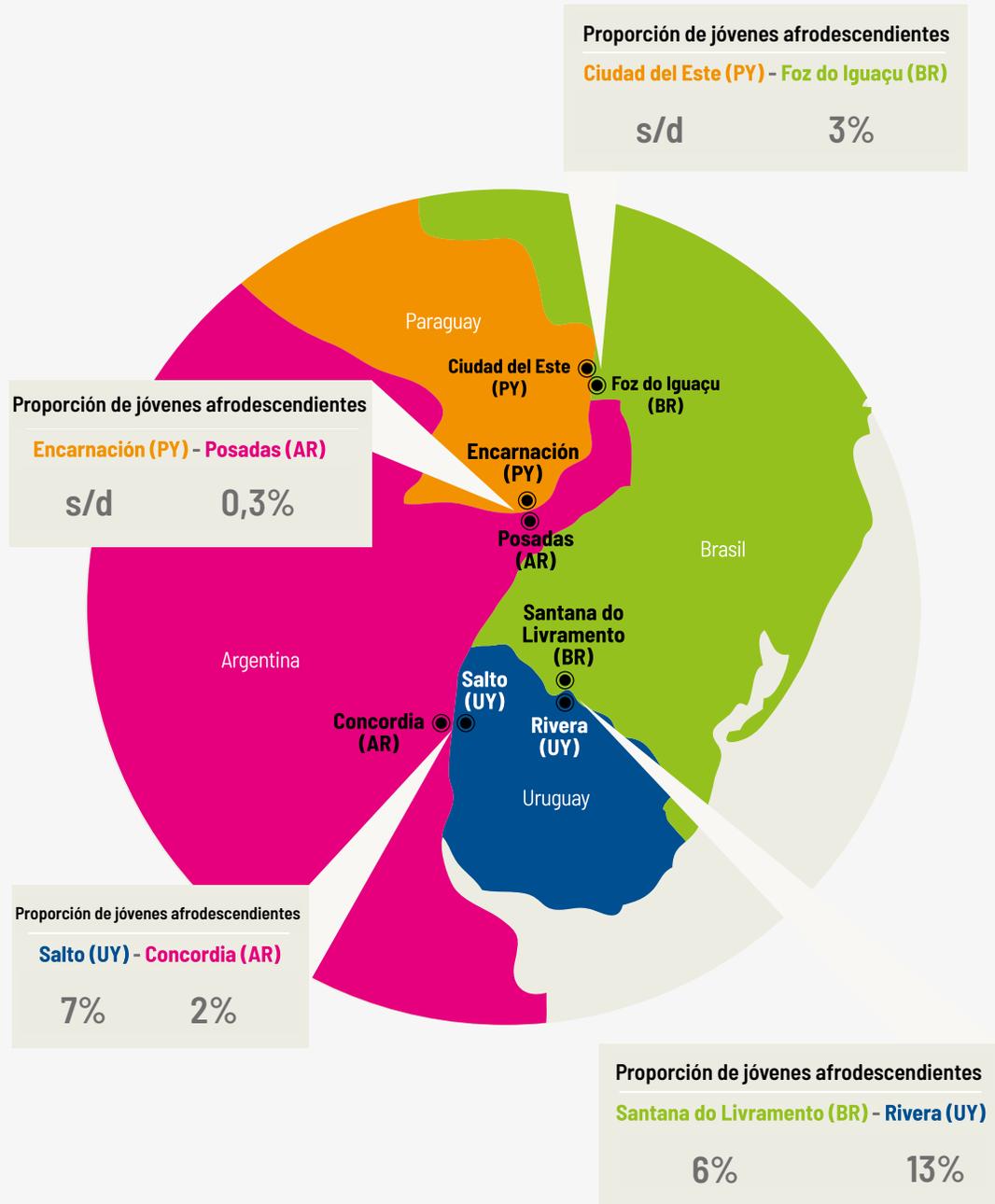
Proporción de jóvenes (de 15 a 29 años) afrodescendientes e indígenas en ciudades fronterizas (2010, 2011)

Pares de ciudades fronterizas	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 Iguaçu	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

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Social del MERCOSUR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas: Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR, 2020.

## Mapa 2

Proporción de jóvenes (de 15 a 29 años) afrodescendientes



Fuente: Elaboración propia.

# 3.

## Funcionamiento económico de las ciudades fronterizas

A lo largo de la historia, los espacios fronterizos coloniales y, a partir del siglo XIX, los nacionales, se caracterizaron por interacciones tanto comerciales como sociales. Desde esta perspectiva, las áreas fronterizas han sido espacios de intercambios e interfase entre las distintas realidades regionales y nacionales.

El espacio fronterizo del MERCOSUR se estructura en torno a tres ejes principales: el comercio, el turismo y las centrales hidroeléctricas (Rabossi, 2013; De Souza y Brites, 2017). En efecto, en seis de las ocho ciudades estudiadas, la relevancia de las hidroeléctricas ha sido determinante en la configuración urbana. El ejemplo más emblemático constituye las ciudades de Salto y Concordia, donde la presa de la hidroeléctrica es utilizada también como puente internacional.

**Tabla 5**  
Ejes que estructuran el espacio fronterizo

	Hidroeléctrica	Comercio	Turismo
Ciudad del Este - Foz do Iguazú	Itaipú	Punto central del comercio entre Paraguay y Brasil	Cataratas de Iguazú, Hidroeléctrica de Itaipú, turismo de compras en Ciudad del Este y Puerto Iguazú (Arg.)
Encarnación - Posadas	Yacyretá	Dinámica comercial importante pero no estructurante	Existente pero no es estructurante
Concordia - Salto	Salto Grande	Muy bajo	Turismo termal
Rivera - Santana do Livramento	No	Muy dinámico y estructurante	Bajo, aunque hay un leve desarrollo del turismo de compras

Fuente: Elaboración propia a partir de Rabossi (2013); De Souza y Brites (2017).

Sin embargo, es pertinente recordar que, como lo señalan Oddone y Sartori, “el comercio fronterizo antecede al MERCOSUR. El comercio hormiga considerado de subsistencia para las poblaciones fronterizas se caracteriza por la exención de tributos a la entrada y salida de bienes y productos en las ciudades adyacentes e impacta directamente sobre el ambiente económico local, sirviendo como instrumento complementario ante la inexistencia de la oferta de ese bien o producto de un lado o por un precio más competitivo de uno de los lados ante las diferencias cambiarias”<sup>6</sup>. Este contexto comercial caracterizado por los cambios constantes suele ser un caldo de cultivo favorable para la escasa formalidad en las relaciones laborales.

**Tabla 6**  
Esquema de integración física, sectores económicos e interacciones fronterizas

	Modo de integración física	Sectores económicos	Interacciones fronterizas	Dependencia del dinamismo fronterizo
Ciudad del Este - Foz do Iguazu	Frontera húmeda con puente internacional	Comercio fronterizo, comercio interno, servicios	Muy intensas, formales, informales, también economía gris. Una parte importante de Ciudad del Este vive “de la frontera”	Muy alta para Ciudad del Este, media para Foz do Iguazu
Encarnación - Posadas	Frontera húmeda con puente internacional	Comercio fronterizo, comercio interno, servicios fronterizos, servicios internos	Intensas, formales e informales. Una parte significativa de Encarnación vive “de la frontera”	Alta para Encarnación, baja para Posadas
Concordia - Salto	Frontera húmeda con puente internacional (en la represa hidroeléctrica)	Comercio y servicios internos	Limitadas al comercio de bienes de consumo diario de las familias	Baja para ambas ciudades
Rivera - Santana do Livramento	Frontera seca entre ciudades conurbadas	Comercio fronterizo, comercio interno, servicios fronterizos, servicios internos	Muy intensas, formales, informales, también economía gris. Una parte importante de Rivera vive “de la frontera”	Muy alta para Rivera, alta para Santana do Livramento

Fuente: Elaboración propia.

6 Oddone, N; Sartori, H. “Free shops en zonas de frontera del MERCOSUR: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña”, en *Tempo do mundo*, v. 1, n. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

La diversidad de espacios fronterizos es reveladora también de las particularidades regionales y nacionales, así como de los contextos locales urbanos. Estos tres planos (nacionales, regionales y locales) se combinan de forma dinámica para dar una multiplicidad de estructuras urbanas fronterizas. Aquí, otra vez, se aprecia que las ciudades no son gemelas, puesto que sus diferencias son casi siempre estructurales: de tamaño, población, función y economía, que merecen ser analizadas en relación con esta diversidad de elementos. La tabla siguiente pretende dar cuenta de la diversidad de estructuras urbanas fronterizas en los cuatro espacios transfronterizos.

Para evaluar la dinámica fronteriza, tanto por su desempeño económico, así como por el volumen de su población, se observa la intensidad de las asimetrías entre los países, que se transfiere a la frontera por las respectivas ciudades. Los cuatro pares de ciudades presentan características diversas, pero sobresale la integración de las fuerzas sociales que van más allá del comercio.

La informalidad, entendida en sentido amplio por la falta de regulación y registro en los procesos de comercialización y -sobre todo- en el mercado laboral, es un distintivo de varias ciudades fronterizas, siendo relevante en tres de los cuatro pares de ciudades analizados.

A pesar de los avances en las regulaciones y del crecimiento económico experimentado por varios países, la reducción de la informalidad no ha acompañado al periodo de expansión. Este es el caso de Paraguay, tal como se observa en la siguiente figura, quien incluso perteneciendo al grupo de países de ingresos medio alto, tiene una informalidad en el empleo superior al 70%, mientras que Brasil, del mismo grupo de ingresos, solo tiene el 36% de sus empleos en la categoría informal. Una primera reflexión a partir de esta constatación es que la informalidad se asocia más con las políticas públicas y la institucionalidad que con el crecimiento económico.



*Los cuatro pares de ciudades presentan características diversas, pero sobresale la integración de las fuerzas sociales que van más allá del comercio.*

**Tabla 7**

Asimetrías entre ciudades (y países) y niveles de integración

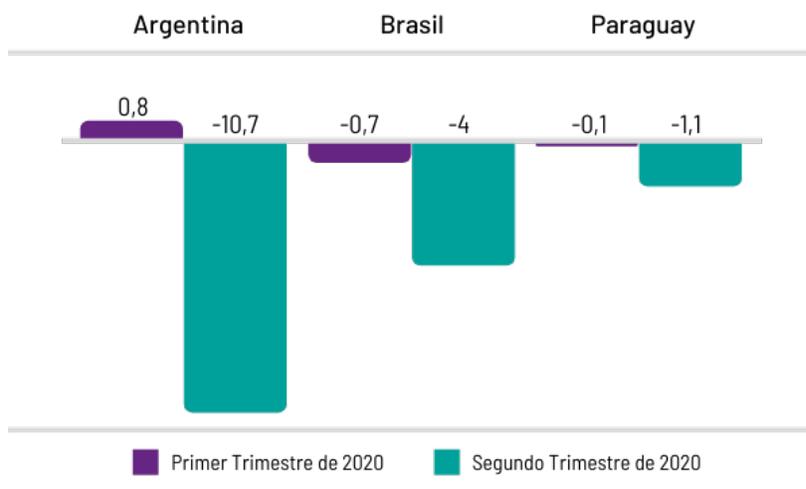
	Asimetría demográfica entre las ciudades	Asimetría económica entre los países	Asimetría en el acceso a servicios en las ciudades		Niveles de integración de las ciudades	Asimetría política
			Salud	Educación		
Ciudad del Este - Foz do Iguacu	Muy baja	Importante, alimenta el comercio pendular (legal e ilegal)	Alta, pero sin mucha demanda transfronteriza	Alta, mucha demanda de brasileños a universidades de Ciudad del Este	Bastante integrada, intercambios diversos y fluidos	Ciudad del Este es capital regional departamental, Foz do Iguacu no lo es de su estado
Encarnación - Posadas	Fuerte diferencia demográfica	Importante, alimenta el comercio pendular (legal e ilegal)	Muy alta, con mucha demanda transfronteriza de Encarnación a Posadas	Alta, con mucha demanda transfronteriza, de Encarnación a Posadas	Bastante integrada, intercambios diversos y fluidos	Ambas son capitales administrativas regionales, provincial (AR) y departamental (PY)
Concordia - Salto	Baja, no afecta al intercambio fronterizo	Baja influencia	Baja, estructuras de servicios sociales semejante	Baja, estructuras de servicios sociales semejante	Integración media, no muy fluida	Salto es capital del departamento (UY) mientras que Concordia no lo es de su provincia
Rivera - Santana do Livramento	Baja, no afecta al intercambio fronterizo	Importante, alimenta el comercio pendular (legal e ilegal)	Baja, estructuras de servicios sociales semejante	Baja, estructuras de servicios sociales semejante	Totalmente integrada, intercambios diversos y fluidos	Rivera es capital del departamento (UY) mientras que Santana do Livramento no lo es de su estado

Fuente: Elaboración propia.

La contracción económica afectó, paradójicamente, a los países con mayores niveles de formalidad laboral. Como se puede apreciar en el **Gráfico 11**, la variación interanual de la tasa de informalidad entre el primer y segundo trimestre del 2020 fue muy alta para mercados laborales con mayores índices de formalidad, como por ejemplo Argentina, que pasó de 0,8% a -10,7%, es decir, una caída de casi 10 puntos porcentuales. Por su parte, Paraguay, cuyo mercado laboral es extremadamente informal, pasó de -0,1% a solo -1,15%, marcando solamente un punto porcentual.

### Gráfico 11

Variación interanual de la tasa de informalidad laboral, primer y segundo semestre de 2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Panorama Laboral 2020 América Latina y el Caribe.

A continuación se presentan las características económicas más relevantes de cada par de ciudades fronterizas.

## La economía urbana y regional de Ciudad del Este y Foz do Iguazu

La región fronteriza entre Foz do Iguazu y Ciudad del Este se fortalece bajo el esquema de integración regional implementado por Paraguay desde la segunda mitad de la década de 1950, cuando el entonces presidente Alfredo Stroessner decide complementar las vías comerciales con Brasil por vía acuática y terrestre. Pocos años después se construyó el Puente de la Amistad<sup>7</sup>, que une las ciudades de Foz do Iguazu y la ciudad Puerto Presidente Stroessner, como era antes llamada Ciudad del Este, cambiando a su denominación

<sup>7</sup> Nótese el espíritu integrador del puente construido enteramente por Brasil. La “amistad” debía construirse después de 90 años de la Guerra de la Triple Alianza (conocida también como Guerra del Paraguay) como una apuesta geopolítica de Brasil para atraer a los países vecinos a su órbita de influencia. Por su parte, el puente que une Posadas con Encarnación lleva el nombre de un misionero jesuita, Roque González de Santacruz, que fue canonizado y elevado al grado de Santo. En este caso, se moviliza un pasado común del período de las reducciones jesuíticas.



*La contracción económica afectó, paradójicamente, a los países con mayores niveles de formalidad laboral.*



Además del comercio formal, liderado por una decena de centros comerciales de envergadura en Ciudad del Este, la fuerza laboral del sistema comercial tiene un alto porcentaje de informalidad.

actual en 1989, posterior a la caída del régimen militar.

Otro hito en el proceso de integración fue la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, que atrajo población y configuró los primeros asentamientos urbanos. Desde el final de las obras civiles de la represa y del funcionamiento del puente, se desarrolló en Ciudad del Este un dispositivo comercial que consistía en importar productos manufacturados, especialmente licores, tabacos y electrónicos, para posteriormente venderlos a compradores brasileños, sean estos locales como revendedores que vendían los bienes en distintas regiones de Brasil. La denominada triangulación comercial<sup>8</sup> tejió lazos entre actores, sistemas comerciales, inversiones y redes comerciales entre Paraguay y Brasil, bajo sus estructuras urbanas: Foz de Iguazú y Ciudad del Este. Desde el inicio de este esquema comercial, la informalidad en general y especialmente en las relaciones laborales ha sido un aspecto principal de esta región.

El sistema de actores comerciales se diversifica en ambas ciudades, ganando volumen e intensidad con la venta de dispositivos tecnológicos e informáticos, aprovechando los periodos de crecimiento de la economía brasileña y, especialmente el mejoramiento de las condiciones sociales y de consumo de una parte importante de la nueva clase media emergente brasileña. Además del comercio formal, liderado por una decena de centros comerciales de envergadura en Ciudad del Este, la fuerza laboral del sistema comercial tiene un alto porcentaje de informalidad.

La decisión del gobierno brasileño en 2012 de permitir el establecimiento de *free shops* en las ciudades de la franja fronteriza tuvo como objetivo disminuir la fuga de divisas hacia el exterior. Actualmente ya funcionan varios centros de compras libres de impuestos que desincentivan, en parte, la compra en Ciudad del Este. En líneas generales, tal como los señalan Oddone y Sartori, “las tiendas libres destinadas a la atención turística son un importante incentivo local para la creación de nuevos puestos de trabajo; sin embargo, debe guardar cierto equilibrio comercial para que las poblaciones locales no vean interrumpido su natural e histórico comercio de subsistencia”<sup>9</sup>.

8 Consistente en la importación, con una baja base impositiva, de productos manufacturados de países terceros, generalmente China, para su posterior venta a precios atractivos a compradores de la ciudad y del país vecino.

9 Oddone, N; Sartori, H. “Free shops en zonas de frontera del MERCOSUR: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña”, en *Tempo do mundo*, v. 1, n. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

El sistema comercial exige traslados cotidianos de población que vive en una ciudad, generalmente Foz do Iguaçu, y trabaja en otra, esencialmente en Ciudad del Este. Además, hace poco menos de una década se desarrolló un polo universitario, primero para atender la demanda local, pero luego para satisfacer la de Brasil<sup>10</sup>. Con la apertura de varias universidades focalizadas en las ciencias médicas, especialmente Medicina<sup>11</sup>, se atrajo a más de 20.000 estudiantes brasileños, provenientes de diferentes regiones de ese país. El fenómeno universitario creó una nueva cadena de valor de comercio y servicios en torno a los jóvenes extranjeros. Las inversiones en construcción de departamentos e instalación de servicios de gastronomía son los eslabones más visibles de esta cadena, así como una confirmación de que la integración fronteriza comienza a diversificarse después de varias décadas.

Por el lado de Foz do Iguaçu, además de las actividades comerciales y de servicios propias de un centro urbano consolidado, el turismo es un pilar de la economía de Foz do Iguaçu. Una serie de hoteles, parques temáticos y restaurantes se articulan en torno a uno de los mayores atractivos regionales, las Cataratas del Iguazú, que Brasil comparte con Argentina. El sector de turismo fue drásticamente afectado por la pandemia, puesto que, al menos en una primera etapa, ni los turistas extranjeros ni los nacionales o regionales pudieron viajar debido a las restricciones a la movilidad. Según el Censo Geral de Empregos e Desempregados de Brasil, la pérdida de empleos en Foz do Iguaçu ha sido una de las más altas de este país según el tamaño de su población. Durante el 2020 se perdieron casi 7.000 empleos formales por la pandemia de Covid-19, donde la mayoría corresponde al sector de turismo<sup>12</sup>. Los jóvenes y las mujeres que trabajan en este sector, principalmente informales, fueron los que más sufrieron la abrupta caída de las actividades de este sector, agregando mayor precariedad a estos segmentos poblacionales.

El contexto pandémico impactó de forma especial en las mujeres, incluso en las adolescentes y jóvenes. Las reestructuraciones de los hogares por la pandemia aumentaron su carga de trabajo de cuidados no remunerados y tendieron a perpetuar el papel de



*La pérdida de empleos en Foz do Iguaçu ha sido una de las más altas de este país según el tamaño de su población.*

10 Brasil tiene un sistema limitado y exigente de acceso a la formación universitaria de medicina, además de ser significativamente oneroso.

11 Un total de ocho universidades ofrecen la carrera de medicina.

12 Extraído de <https://100fronteiras.com/turismo/noticia/desemprego-nas-areas-de-turismo-aflige-foz-do-iguacu/>



Las reestructuraciones de los hogares por la pandemia aumentaron la carga de trabajo de cuidados no remunerados y tendieron a perpetuar el papel de las mujeres como las principales proveedoras de bienestar.

las mujeres como las principales proveedoras de bienestar consolidando los esquemas tradicionales en la región. Otro impacto, quizás menos observable, es el de la salud mental y emocional. En efecto, los jóvenes y especialmente las mujeres sufrieron un doble impacto, tanto económico como emocional por la cancelación de sus actividades de formación, las universidades y por la pérdida de sus empleos que, incluso siendo informales, aseguraban ingresos.

A inicios de la década de 2000, varias empresas brasileñas se instalaron en Ciudad del Este para operar con algunos eslabones de cadenas de valor industriales, para aprovechar la serie de ventajas comparativas que ofrecía Paraguay, incluyendo la fuerza laboral femenina. En efecto las políticas de atracción de inversiones, especialmente la Ley N. 1064/97 de Maquila, facilitaron el desembarco de muchas empresas brasileñas y algunas japonesas, que generaron empleo principalmente para la población joven de Ciudad del Este.

Con respecto a Foz do Iguaçu, donde los sectores de comercios y servicios estructuran su economía, su peso específico demográfico y el dispositivo burocrático público la hacen menos sensible a la reducción del comercio. Sin embargo, es creciente la población brasileña que trabaja en Ciudad del Este. Tampoco debe olvidarse la existencia de circuitos comerciales ilícitos, desde y hacia ambas ciudades. Según Bello, “existen tres factores que determinan la especificidad de esta zona transfronteriza: una infraestructura física y de servicios notablemente más desarrollada que la mostrada por áreas fronterizas similares en el ámbito regional; una ubicación geográfica que posibilita el fluido intercambio y estrecha vinculación con los más importantes mercados del continente; y -el factor considerado determinante para entender el problema- un contexto de debilidad estatal y condiciones institucionales (caracterizadas por altos grados de corrupción, considerando fundamentalmente la realidad paraguaya) especialmente favorables que permiten que las actividades ilícitas fructifiquen”<sup>13</sup>.

#### Impactos de Covid-19

El cierre de las fronteras en marzo de 2020 cuando la pandemia de Covid-19 se iniciaba en la región, significó un fuerte golpe al

13 Ver más en Bello Arellano, Daniel. La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad. *Atenea (Concepto)* [online]. 2013, n.508, pp.101-120. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-04622013000200008>.

comercio formal y especialmente al informal, así como en materia de servicios turísticos.

El impacto de Covid-19 afectó a Foz do Iguaçu por dos canales principales: la reducción abrupta de las actividades turísticas, incluso sin que el gobierno brasileño haya limitado la movilidad de su población y, en segundo lugar, por la limitación de las actividades comerciales con Ciudad del Este.

## La economía urbana y regional de Encarnación y Posadas

La región fronteriza de Posadas y Encarnación tiene una historia común. La instalación de una economía jesuita, basada principalmente en la yerba mate, en el siglo XVIII. Basta recordar el nombre de la provincia argentina, Misiones, para dimensionar la influencia y antigüedad de matriz regional, donde con el actual departamento de Itapúa de Paraguay, compartían el mismo espacio sociocultural.

Tanto Posadas como Encarnación son capitales administrativas de sus respectivas regiones, lo que implica disponer de poder político y, sobre todo, de una plataforma administrativa que presta múltiples servicios sociales. En este sentido, la oferta y calidad de servicios públicos, y sobre todo gratuitos, tanto en salud como en educación que presenta Posadas, es un poderoso factor de atracción de población de Encarnación, debido a las asimetrías en la prestación de estos servicios.

Las relaciones entre estas dos ciudades muestran fluidez y diversidad, porque no se restringe exclusivamente a la actividad comercial. Desde que ambas ciudades han sido reconfiguradas por las obras complementarias vinculadas a la construcción de la Represa de Yacyretá, comparten atractivos mutuos, lo que posibilita que exista el uso de las infraestructuras y servicios de ocio por la población de ambas ciudades. Este proceso de interacción por el ocio se aceleró desde la construcción de la costanera y playas sobre el Río Paraná en la ciudad de Encarnación y, en menor medida, por la instalación de casinos. El reciente dinamismo económico de Encarnación atrajo también a diversos inversionistas de Argentina, particularmente en el sector inmobiliario y de hotelería. Ambas



*El impacto de Covid-19 afectó a Foz do Iguaçu por dos canales principales: la reducción abrupta de las actividades turísticas y por la limitación de las actividades comerciales con Ciudad del Este.*

ciudades tienen a los sectores de comercio y servicios como pilares económicos, sin unidades industriales de envergadura. A su vez, los empleos también se concentran en estos sectores.

La ciudad de Encarnación incluso cuenta con un dispositivo comercial destinado a la población de Posadas y situada muy próxima al puente que conecta ambas ciudades. Este conjunto de centros de compras, llamado Circuito Comercial de Encarnación, facilita y acelera el comercio, puesto que los compradores argentinos no precisan entrar al centro de la ciudad. Estas actividades comerciales son formales en relación con la instalación del comercio y al pago de patentes a la municipalidad, pero no tanto en aspectos laborales, donde la mayoría de los empleados son jóvenes. En efecto, los niveles de informalidad laboral suelen ser muy altos en este sector específico.

La diferencia de valor de los bienes manufacturados, esencialmente de los que Paraguay importa de Asia, para su posterior colocación en los mercados fronterizos, en este caso Posadas, es la base del comercio de Encarnación. Por su parte, los bajos costos de los productos argentinos, esencialmente aquellos de primera necesidad y de consumo diario, ingresan a Paraguay casi siempre sin declaración alguna.

Aunque ambas ciudades tienen su propio peso específico, en términos de población y fuerza económica, Encarnación es más sensible que Posadas a una alteración del ritmo comercial. En efecto, la pandemia afectó principalmente al sector comercial que atendía con exclusividad a la demanda argentina. Por su parte, el sector comercial de Posadas se benefició del cierre de la frontera puesto que los compradores al no poder cruzar la frontera compraban en los comercios locales. En este contexto de Covid-19, la provincia de Misiones solicitó al Gobierno Nacional un esquema tributario diferenciado que beneficie a las empresas locales, al reducir los impuestos de importación y de esta forma desestimular la compra sistemática de estos en Encarnación.

Posadas y Encarnación comparten su origen en el mismo proceso sociohistórico con las reducciones jesuítica y su proximidad geográfica, que resulta en una serie de vínculos económicos, culturales, de vecindad y complementariedad que producen interdependencias, condicionamientos y una forma específica de articulación interurbana.

## Impactos de Covid-19

El impacto de Covid-19 fue diferente para estas ciudades. Por un lado, en Encarnación los efectos fueron significativamente negativos: además del comercio, las actividades turísticas, tanto de playa como el renombrado carnaval y la explotación de los vestigios de las reducciones jesuíticas se vieron afectados.

Posadas presentó una reacción muy diferente a las demás ciudades con respecto al coronavirus, debido a que la pandemia produjo la mayor reactivación económica de Argentina con todos los indicadores de actividad económica positivos, por encima de la inflación y por encima de la actividad registrada antes de la pandemia, por el aumento significativo de las ventas en los negocios de dicha ciudad a partir del cierre de fronteras (Diario La Nación Argentina, 2021).

## La economía urbana y regional de Concordia y Salto

Las localidades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay) se encuentran conectadas por el Puente Internacional Salto Grande. La ciudad de Salto está ubicada en el departamento homónimo, sobre la margen izquierda del Río Uruguay, en la República Oriental del Uruguay. Es conocida como la Capital del Turismo Termal del Uruguay. Es el tercer mayor productor vacuno y el primero a nivel ovino del país. También se destaca por la producción citrícola.

La ciudad de San Antonio de Padua de la Concordia está ubicada sobre la margen derecha del Río Uruguay, en la provincia de Entre Ríos de la República Argentina. Se la conoce por ser la capital nacional de la citricultura y el principal centro urbano de toda la cuenca del Río Uruguay, de relevancia comercial e industrial. Asimismo, en el departamento se explotan yacimientos de arenas para construcción, canto rodado y basalto, la agricultura extensiva cuenta con un desarrollo moderado centrado en el cultivo de arroz y de pastura, que se vincula a la cría y engorde de ganado bovino. En cuanto al turismo, posee una arquitectura relevante y su complejo de aguas termales logra atraer a los turistas además de su centro comercial peatonal, sus museos y sus plazas.

Las regiones contiguas a las ciudades de Salto y Concordia apor-



*En Encarnación los efectos fueron significativamente negativos: además del comercio, las actividades turísticas, tanto de playa como el renombrado carnaval y la explotación de los vestigios de las reducciones jesuíticas se vieron afectados.*



*En Posadas, el cierre de fronteras produjo la mayor reactivación económica de Argentina con todos los indicadores de actividad económica positivos, por encima de la inflación y por encima de la actividad registrada antes de la pandemia.*

tan, mediante un conjunto de actividades rurales tanto productivas como de servicios, una cantidad significativa de empleo, aunque en algunos sectores sólo estacionales como el citrícola. La particularidad de esta región fronteriza es que ambos esquemas productivos rurales son bastante semejantes. No todas las regiones fronterizas disponen de una gama tan diversa de actividades rurales que complementan al dinamismo urbano. Otra cuestión característica de esta zona de frontera es el alto desarrollo del cooperativismo, sobre todo, del lado uruguayo.

Las interacciones entre las sociedades y las economías de estas ciudades no son muy intensas, al menos, comparadas con el resto de las ciudades aquí estudiadas, donde el comercio de diferentes bienes y servicios forma parte del paisaje cotidiano. En efecto, la localización alejada del puente de ambos centros urbanos podría explicar parcialmente la menor fluidez de los intercambios y las relaciones comerciales entre las ciudades. El comercio y las demás actividades económicas de estas ciudades presentan niveles elevados de formalidad.

Sin embargo, parte de los habitantes de Salto suelen realizar sus compras de bienes de consumo diario en Concordia debido a la gran diferencia de precio de los productos comercializados en Argentina. Teniendo en cuenta el indicador de precios fronterizos (IPF) elaborado por el Observatorio Económico de la Universidad Católica, sede Salto, al comparar la diferencia de precios entre la ciudad de Salto y Concordia para un conjunto seleccionado de bienes en abril de 2019 se destaca que la diferencia de precios de distintos bienes es de poco más del 30% en promedio.

#### Impactos de Covid-19

Con el cierre de las fronteras y la imposibilidad de realizar compras en la ciudad vecina, los comercios de Salto experimentaron un incremento de las ventas, pues la demanda no podía surtirse de los productos de Concordia. Desde esta perspectiva, las restricciones a la movilidad de las personas repercutieron positivamente en el dinamismo comercial de Salto, mientras que en Concordia ocurrió el fenómeno inverso. No obstante, el contrapunto para la población de la ciudad de Salto que comprando bienes alimenticios realizaba ahorros considerables, fue el aumento del costo de la canasta básica, por comprar en Uruguay a precios más altos. Estudios del Centro de Comercio Industria y Servicios de Concordia indican que el

70,5% de las empresas habían reducido sus ventas con respecto al mismo periodo anterior de la pandemia<sup>14</sup>. En efecto, la reducción de la demanda de compradores uruguayos afectó al comercio y al empleo de esta ciudad.

El sector de turismo, tanto en Salto como en Concordia, se vio muy afectado por la cancelación e interrupción de todas las actividades, especialmente en las vinculadas con los servicios hoteleros que explotan las aguas termales.

## La economía urbana y regional de Rivera y Santana do Livramento

El primer elemento que se debe retener para este par de ciudades es que se trata de una frontera seca y, lo más importante, son ciudades conurbadas, que forman parte de la misma mancha urbana. No existen en este espacio fronterizo marcas tradicionales de la presencia de los Estados-Nación, como aduana, controles policiales y migratorios. La convivencia es facilitada por el acuerdo firmado por los gobiernos de Brasil y Uruguay que otorga un permiso de residencia, estudio y trabajo para los uruguayos y brasileños fronterizos.

Estas ciudades presentan un dinámico juego comercial. En Rivera, se instalaron en la década de 1990 una serie de *free shops*, bajo la modalidad comercial que exime el pago de impuestos, de forma a atraer a la clientela brasileña, particularmente del sur del país. Los principales productos ofrecidos por los comercios de Rivera son electrodomésticos, electrónicos, perfumes, vinos, quesos y ropa de marca, entre otros. Decenas de buses provenientes del sur de Brasil llegaban diariamente para realizar compras y para disfrutar de la gastronomía de Rivera que ha ganado un alto nivel de consideración, diversificando la atracción con un servicio.

El gobierno brasileño diseñó e implementó un plan para instalar *free shops* en su territorio para hacer frente al desvío de capitales y pérdida de recursos tanto para el empresariado nacional como



*El sector de turismo, tanto en Salto como en Concordia, se vio muy afectado por la cancelación e interrupción de todas las actividades, especialmente en las vinculadas con los servicios hoteleros que explotan las aguas termales.*

<sup>14</sup> Ver con más detalle en [https://www.centrodecomercio.org.ar/noticias/679\\_a-un-ano-de-iniciada-la-pandemia-el-664-de-las-empresas-de-concordia-aun-no-pudo-recuperar-el-nivel-de-actividad-y-el-705-afirma-tener-caidas-en-sus-ventas.html](https://www.centrodecomercio.org.ar/noticias/679_a-un-ano-de-iniciada-la-pandemia-el-664-de-las-empresas-de-concordia-aun-no-pudo-recuperar-el-nivel-de-actividad-y-el-705-afirma-tener-caidas-en-sus-ventas.html)



El principal efecto en la economía ha sido la prohibición, por parte de Brasil, de la llegada de buses provenientes de otras ciudades con compradores, afectando directamente al sector comercial de las dos ciudades.

para el propio gobierno por el no pago de tributos. En este sentido señalan Oddone y Sartori (2015): “Otra cuestión de suma significancia (...) es que ambos lados de la frontera obtengan beneficios y se evite el surgimiento de *nuevas guerras comerciales* y el consecuente surgimiento de *nuevas asimetrías*” en las fronteras de Brasil con Uruguay, Paraguay y Bolivia.

Desde esta perspectiva, la instalación de tiendas libres de impuesto que Brasil propone para las ciudades fronterizas exige altos niveles de coordinación fronteriza y una mejor gestión comercial entre los Estados, para evitar que el territorio fronterizo pague las consecuencias de una legislación no siempre armónica, la ausencia de regímenes de comercio transfronterizo y el bajo cumplimiento de algunos instrumentos firmados entre los países.

Los comercios de Santana do Livramento surten de productos de consumo masivo, cotidiano y de primera necesidad, esto es, alimentos y productos de limpieza, favorecidos por el diferencial de precios entre Brasil y Uruguay, siendo estos bienes significativamente más baratos en Santana do Livramento. Ambas ciudades también participan en las negociaciones y comercialización de productos agrícolas, principalmente el arroz, ya que este es de mayor producción en las regiones contiguas a ambas ciudades. Las actividades comerciales son, en su gran mayoría, formales, tanto en Rivera como en Santana do Livramento, pero ante la particularidad de la configuración fronteriza, es natural que también genera atracción a otro tipo de actividades menos reguladas.

#### Impactos de Covid-19

El principal efecto de la pandemia en la economía ha sido la prohibición, por parte de Brasil, de la llegada de buses provenientes de otras ciudades con compradores, afectando directamente al sector comercial de Santana do Livramento y de Rivera. Una particularidad del impacto de Covid-19 sobre estas ciudades es que, los pobladores de Rivera continuaron “pasando” a Santana do Livramento para realizar compras, a diferencia de las otras ciudades analizadas, donde los puentes también significaron puntos de control sanitario y migratorio. La conurbación de este par de ciudades fronterizas demostró que la gestión de los desafíos conjuntos puede ser abordada, diseñada e implementada en una escala transfronteriza, ya que esta es la que intenta resolver los problemas y las necesidades de la población.

El 18 de marzo de 2020 la Cámara de *Free Shops* del Uruguay resolvió adoptar las medidas sanitarias del gobierno uruguayo solicitando a sus miembros el cierre de sus tiendas con el fin de proteger la salud de empleados y clientes. A pesar de que dichas medidas fueron necesarias, han generado una serie de efectos negativos en la obtención de ingresos por la falta de turistas extranjeros, compuestos predominantemente por brasileños.

Los *free shops* de frontera del lado uruguayo ya vienen de años difíciles que han golpeado bastante su economía y, además, han sufrido la instalación del régimen de *free shops* brasileño, debido a que opera como Tienda Libre con muchas ventajas competitivas. Por lo tanto, la Cámara de *Free Shops* del Uruguay y la Asociación Sudamericana de Tiendas Libres a través de una Declaración Conjunta, el 20 de abril del 2020, solicitaron apoyo especial por parte del Gobierno para que las personas que trabajan en las tiendas puedan preservar sus puestos de trabajo y los empresarios mantener su capacidad operativa (Cámara de *Free Shops* del Uruguay y Asociación Sudamericana de Tiendas Libres, 2020).



Fran Rebelatto

REFLEXIONES FINALES

SEGUNDA PARTE

PRIMERA PARTE



SEGUNDA  
PARTE

Fran Rebelatto

# 4.

## La pandemia de Covid-19 como elemento “desestructurante” de los medios de vida de adolescentes y jóvenes

En los apartados anteriores se analizó el contexto económico nacional de cada país al inicio de la pandemia, así como el funcionamiento económico de cada una de las ciudades fronterizas, con sus diferentes interacciones. A continuación, el análisis se focaliza en la población adolescente y joven de cada una de las ocho ciudades, para comprender cómo, en los diversos contextos nacionales y locales, se vieron impactadas las actividades en general y los medios de vida en particular.

El proceso de desarrollo humano de adolescentes y jóvenes entre 15 a 29 años es un periodo de transición de la infancia a la edad adulta, lo que supone profundos cambios físicos y emocionales. Esta fase de la vida se caracteriza por la formación y consolidación de la personalidad, el inicio de la independencia personal y sobre todo la toma de decisiones con respecto al futuro, que en muchos casos implica la elección del campo laboral y/o el área de estudio.

La pandemia afectó de forma drástica todas las actividades de todos los grupos etarios, pero se estima que el impacto fue diferente en amplitud e intensidad, particularmente en adolescentes y jóvenes, puesto que el distanciamiento social y la virtualización de las relaciones y las actividades terminó generando angustia, estrés, aburrimiento y agobio<sup>15</sup>. En efecto, la adaptación a las nuevas prácticas educativas y nuevas maneras de estudiar no se saldó de forma muy positiva.

Las aseveraciones y afirmaciones contenidas en los próximos apartados se construyeron a partir de las entrevistas realizadas a

<sup>15</sup> Ver percepciones de adolescentes en diferentes ciudades de Argentina, entre ellas varias situadas en zonas fronterizas. <https://www.unicef.org/argentina/historias/adolescencia-en-tiempos-de-covid19>

jóvenes, académicos, representantes de organizaciones sociales y otros informantes calificados en cada una de las ciudades estudiadas.

#### 4.1 Ciudad del Este - Foz do Iguazu

Empleo, actividad económica

Estas ciudades fronterizas experimentaron profundas modificaciones en sus sistemas económicos locales y fronterizos por los efectos restrictivos de la pandemia de Covid-19. En la ciudad de Foz do Iguazu, las restricciones de movilidad e interacción social afectaron al sector turístico y comercial. La informalidad que caracteriza a la mayor cantidad de jóvenes experimentó con la pandemia una intensidad extremadamente alta, de gran rapidez y con un efecto residual muy prolongado. La frontera entre Brasil y Paraguay se mantuvo cerrada durante siete meses, por decisión de Paraguay y contra la presión del sector comercial de Ciudad del Este. Debido a la limitada capacidad de los servicios de salud de Paraguay, el cierre de las fronteras fue un factor de relevancia para contener los contagios de Covid-19 o, al menos, aminorar su velocidad.

La instalación de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) en 2010 en la ciudad de Foz do Iguazu sumó otro sector dinámico a la economía urbana y fortaleció la presencia de jóvenes en la ciudad. Esta universidad ofrece casi 30 carreras de grado y tiene más de 6.000 estudiantes, la mayoría brasileños, pero también de América Latina y el Caribe, especialmente del MERCOSUR. Los estudiantes extranjeros acceden a becas y ayudas mínimas de subsistencia, pero también, se sienten atraídos por los empleos informales de los diferentes sectores, especialmente el hotelero y gastronómico. A lo largo de la última década, Foz do Iguazu incorporó a su estructura económica al sector académico, convirtiéndose en una ciudad universitaria.

El empleo informal en jóvenes, especialmente aquellos que trabajan en el sector gastronómico, como restaurantes, bares y comedores, fue muy afectado. La alta disponibilidad de jóvenes para estas tareas y la flexibilidad de estas, por ejemplo, trabajo por horas y días en distintos lugares, es un factor de vulnerabilidad laboral,



*La informalidad que caracteriza a la mayor cantidad de jóvenes experimentó con la pandemia una intensidad extremadamente alta, de gran rapidez y con un efecto residual muy prolongado.*



Se detectó que en ambas ciudades comenzaron a surgir emprendimientos digitales, por ejemplo, startups con inversiones iniciales de entre 1.000 y 3.000 dólares.

pero al mismo tiempo de diversidad y adaptabilidad.

Los jóvenes que se encontraban en el sector formal sí pudieron acceder al seguro de desempleo durante seis meses, lo que representó una ayuda vital para transitar la renovación laboral con menores grados de incertidumbre.

La “reinención”, una suerte de mantra que conduce a la innovación y desde ésta hacia la “nueva normalidad”, no fue fácil, ni mecánica, menos aún en la vorágine de un entorno, sanitario, social y político muy cambiante, así como ante el acceso a informaciones sobre el avance de la enfermedad y de las consecuencias económicas. El cambio de actividad supuso además disponer de información general, coraje empresarial y conocimiento del mercado para identificar la demanda a atender. Evidentemente, no todos los jóvenes desempleados contaban con las destrezas para embarcarse, al menos rápidamente, en nuevos emprendimientos que también requerían de alguna inversión. Por lo general, la capacidad de ahorro de los jóvenes es baja o nula. Sobre este punto, uno de los entrevistados señalaba que, “en términos laborales, no hay espacio para nuevas oportunidades y alcanzar seguridad. Hoy en día operan lo que llamamos “los oficios de sobrevivencia”, que son las actividades basadas en la informalidad”.

Al mismo tiempo, se detectó que en ambas ciudades comenzaron a surgir emprendimientos digitales, por ejemplo, *startups* con inversiones iniciales de entre 1.000 y 3.000 dólares. Los jóvenes que contaban con automóviles propios pudieron reinsertarse al mercado laboral prestando servicios en las plataformas de movilidad como Uber o se sumaron al trabajo de *delivery*.

Los emprendimientos que se pudieron realizar utilizando las redes sociales como marketing y alguna otra plataforma para la entrega de los productos, resultó exitosa pero bastante limitada. Por ejemplo, la preparación de alimentos para la venta y la prestación de servicios de entrega de encomiendas (*delivery*).

No debe olvidarse que ante los primeros impactos económicos de la pandemia y, sobre todo, ante la incertidumbre hacia el futuro, la población en general, incluida la de los cuatro países del MERCOSUR, reorganizó sus prioridades, donde el mantenimiento de la salud y el establecimiento de algunos ahorros para contingencia futura.

De esta forma, los gastos e inversiones orientadas a satisfacer

demandas de la “antigua normalidad” fueron cancelados o suspendidos. Esta conducta limitó el consumo en bienes y servicios que no sean de extrema necesidad, especialmente en los segmentos de ingresos medios y medios bajos.

Una nueva actividad que surgió en Foz do Iguaçu fue el servicio de limpieza de condominios donde los jóvenes, especialmente mujeres, pudieron insertarse, otra vez, en un contexto de informalidad. Otros jóvenes se dedicaron a realizar manualidades y venderlas utilizando las redes sociales, aunque con ingresos que difícilmente igualaba a los que anteriormente recibían, incluso los del esquema informal.

Por el lado de Ciudad del Este, la intensidad del impacto de la pandemia de Covid-19 fue muy fuerte luego del cierre de las fronteras por parte de Paraguay. Se estima que un elevado porcentaje de los trabajadores del área comercial de esta ciudad son jóvenes y, sobre todo, informales, que no pudieron mantener sus empleos durante los siete meses de fronteras cerradas. El sector comercial de Ciudad del Este experimentó una disminución abrupta de las ventas lo que desencadenó en el desempleo que luego fue moviéndose a otros sectores de la economía de la ciudad. El cierre de la frontera y la falta de ayuda del gobierno dificultaron la reposición de mercaderías en algunos supermercados de Ciudad del Este, por lo que estos quedaron vacíos por un periodo. Sin embargo, esto impactó de manera positiva en la economía de los hortigranjeros por el aumento de la demanda de productos orgánicos de Ciudad del Este.

Ciudad del Este también es un polo universitario de relevancia, sobre todo a partir de la instalación de universidades privadas que ofrecen carreras de Medicina, generando una atracción de, al menos, 15.000 estudiantes brasileños, que deciden estudiar en Paraguay por una cuestión de costos significativamente más bajos, según una especialista entrevistada. La pandemia también alteró esta economía del conocimiento ya que casi la totalidad de los jóvenes brasileños volvieron a sus zonas de origen, en distintos estados de Brasil, dejando de consumir en Ciudad del Este. Por lo tanto, a la caída de la actividad comercial se le sumó la pérdida de clientela en bares, restaurantes, pizzerías, librerías, boutiques, cines, entre otros servicios.

La reapertura de la frontera por parte de Paraguay no significó la vuelta de los turistas ni compradores, ya que todo el sistema había sido modificado. El montaje de esquemas de ventas virtuales,



*Se estima que un elevado porcentaje de los trabajadores del área comercial de Ciudad del Este son jóvenes y, sobre todo, informales, que no pudieron mantener sus empleos durante los siete meses de fronteras cerradas.*



*En ambas ciudades la virtualización de la educación introdujo nuevas prácticas que, según el nivel de los estudiantes, generó distintos efectos. Destaca el bajo desempeño en la educación media.*

con sistemas de entrega por correo, fue importante para mantener cierto dinamismo, pero totalmente insuficiente para lograr una recuperación.

#### Educación y salud

En ambas ciudades la virtualización de la educación introdujo nuevas prácticas que, según el nivel de los estudiantes, generó distintos efectos. Según los entrevistados, los peores desempeños se dieron en la educación media, principalmente por carecer de las condiciones materiales adecuadas: computadores personales y/o acceso a internet, ante este escenario, las clases virtuales se desarrollan mediante un teléfono inteligente de algún miembro de la familia y utilizando el paquete de datos de este, lo cual generaba un costo extra. Los adolescentes son los que experimentaron las situaciones menos favorables para el desarrollo del proceso educativo.

En cuanto a los estudiantes universitarios, en ambas ciudades la transición hacia las clases virtuales no fue sencilla ni barata. El valor de los objetos cambió con la pandemia: “algunos jóvenes vendieron sus bicicletas para comprar un teléfono de mayor capacidad para poder seguir con las clases en línea” (especialista entrevistada de Ciudad del Este).

Un aspecto no menor es que las clases virtuales exigían no solo equipamiento informático y acceso a internet, sino también habilidades de docentes y profesores que debían adaptar sus contenidos y estrategias educativas al nuevo contexto y con muy pocas herramientas didácticas adaptadas. En este contexto, los jóvenes no siempre encuentran profesores ni contenidos adecuados. La mayoría de las clases impartidas podrían ser bastante tediosas y no siempre exigían una atención continua, con lo cual el nivel de desatención fue alto y, necesariamente, repercuten en la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje. En casos extremos, los estudiantes virtuales consideraron sin valor el contenido y abandonaron los estudios.

Ante los condicionamientos y limitaciones a las actividades académicas, los estudiantes universitarios pudieron reaccionar de mejor forma que los del nivel secundario, quizás por un mayor grado de madurez e independencia, especialmente en el caso de los ya emancipados. Sin embargo, el manejo de la crisis sanitaria en Brasil fue bastante criticado por los jóvenes que reclamaban la vuelta a clases presenciales en las universidades de Foz do Iguaçu. La

universidad no representa solamente para los jóvenes, un acceso al servicio educativo sino también, a un mundo social de relevancia y proyección al cortarse el vínculo directo con profesores y compañeros, se cortaban también lazos afectivos, particularmente importantes en este periodo de la vida.

Al analizar el abandono de los estudios en los jóvenes, no debe desestimarse el factor del quiebre del vínculo social y afectivo con amigos y parejas, ni tampoco el impacto de este fenómeno en la salud mental.

Los jóvenes universitarios de Paraguay también se vieron afectados, sobre todo aquellos que estudiaban en universidades privadas que requerían pago de mensualidades. En efecto, si los jóvenes habían perdido sus empleos, se volvía extremadamente difícil pagar las cuotas a la universidad. Algunas universidades decidieron bajar parcialmente sus cuotas o propusieron planes de pago alternativos a sus estudiantes.

Con respecto al acceso a servicios de salud, tanto en Foz do Iguazú como en Ciudad del Este, no se presentaron mayores inconvenientes, hasta que los niveles de contagio subieron y demandaron mayores servicios hospitalarios.

Aunque no existen estadísticas del impacto directo de la pandemia en la salud mental de los jóvenes, los entrevistados de Ciudad del Este indicaron que “la incertidumbre por el futuro y el estrés fueron los síntomas más presentes los primeros meses de la cuarentena, por la necesidad de financiar los estudios y al mismo tiempo cuidar a la familia”, donde por lo general, son las mujeres las que realizan estas actividades. Las mujeres jóvenes con hijos y aquellas que aún no se habían emancipado, tuvieron que dedicar más tiempo al cuidado de familiares.

Asimismo, se dieron casos muy extremos de desesperación por parte de los jóvenes, por no saber cómo afrontar la situación que se estaba viviendo y otros casos en los cuales los padres se vieron obligados a abandonar a sus hijos para que fueran acogidos por familias solidarias que podían brindar los medios necesarios para sus hijos de manera temporal o permanente. Esta situación, más común entre las mujeres, suele ser conocida como criadazgo en Paraguay y cuando el contacto con la familia de origen se torna poco frecuente, la vuelta a la comunidad de la que partió se vuelve casi imposible no lográndose una reinserción.



*La incertidumbre por el futuro y el estrés fueron los síntomas más presentes los primeros meses de la cuarentena, por la necesidad de financiar los estudios y al mismo tiempo cuidar a la familia.*



*El cierre de la frontera repercute de manera en los lazos familiares y las prácticas sociales debido a que el reencuentro se llevó a cabo prácticamente a los siete meses con la apertura nuevamente del puente.*

#### Ocio, participación y socialización

Al igual que en el resto de las ciudades fronterizas, los jóvenes de ambas ciudades vieron alteradas sus prácticas sociales de forma muy pronunciada, lo que afectó la salud mental. Aunque no existen estadísticas ni otros elementos que permitan tener una idea del nivel y cantidad de jóvenes con síntomas de estrés, ansiedad, agobio, desconcierto y hasta depresión, los entrevistados señalaron la existencia de estos o algunos de sus rasgos. La incertidumbre sobre el porvenir, la idea de una “nueva normalidad” fueron elementos disruptivos para la estructura emocional de adolescentes y jóvenes. Al tratarse de ciudades universitarias se comprende que las actividades de ocio, participación y socialización eran diversas e incorporaban a varios subsectores económicos.

La proximidad de estas ciudades fronterizas permitía a las personas poder trabajar en una ciudad y vivir en otra o realizar visitas cada fin de semana a sus familiares. Sin embargo, con el cierre de la frontera repercute de manera en los lazos familiares y las prácticas sociales debido a que el reencuentro se llevó a cabo prácticamente a los siete meses con la apertura nuevamente del puente.

En cuanto a las actividades de ocio, los jóvenes buscaban aquella actividad que les reduzca el estrés y la ansiedad generada por la pandemia. Entre ellos, una entrevistada en Ciudad del Este comenta que “realizar artesanías le generaba dos puntos positivos: la generación de ingresos y la reducción del estrés, porque lo consideraba una terapia”.

#### Seguridad

Al inicio de la cuarentena total, en Ciudad del Este, los policías del grupo Lince realizaron controles muy rigurosos, logrando una reducción significativa de la inseguridad. Sin embargo, al desarrollarse las fases de la cuarentena inteligente con la reactivación gradual de la circulación, los controles disminuyeron lo que condujo a un aumento de la inseguridad. En Foz do Iguaçu no se identificaron hechos particularmente llamativos con respecto a la seguridad.

#### Perspectivas de futuro

La salud mental se degradó por las condiciones restrictivas que

afectaron el campo económico y social. Un entrevistado indica que “hay mucha inseguridad de manera general y hay una pérdida de esperanzas, es decir, las personas ya no se visualizan a futuro, es como una pérdida en la lógica de construcción de futuro. Otras no se consideran como personas de riesgo, se desconectan un poco de la realidad de su entorno. Esto generó un movimiento interesante porque al mismo tiempo que su núcleo familiar estaba pasando por situaciones difíciles de sobrevivencia, a él le toca ir a la calle, como crear un canal para poner su lado emocional afuera de ese núcleo familiar. La calle se volvió un lugar para salir de las tensiones de la pandemia, esto está muy fuerte en las ciudades de la frontera”. Por otra parte, una entrevistada señala que “la pandemia deja la enseñanza de poder a hacer prácticamente todo en la casa con la instalación del sistema de *home office* sin precisar ir al trabajo, de tal manera a poder ahorrar tiempo”.

Medidas tomadas por el sector público y el privado de Ciudad del Este y Foz do Iguazu

Las medidas adoptadas tanto por el sector público como por el privado de ambas ciudades estuvieron enfocadas a la ciudadanía en general. Desde el gobierno central se aplicaron dos programas de subsidios para los trabajadores formales (Instituto de Previsión Social) e informales (*Pytyvo* y *Ñangareko*). Por su parte, la Municipalidad de Ciudad del Este, la institución más próxima y que tiene mayor contacto con la población, implementó programas específicos para atender la problemática de los jóvenes, principalmente con capacitación mediante cursos *online* y asistencia psicológica. Asimismo, los distintos convenios entre instituciones públicas y privadas también estuvieron enfocados en reactivar el comercio a través de distintos programas como “Reinventate CDE”.

Las autoridades de Foz do Iguazu se enfocaron en aspectos similares, disponiendo de un sistema social que atendió a los trabajadores formales. Para los trabajadores del sector informal se ofrecían bolsas de empleo y entrenamiento a jóvenes para trabajos en distintos departamentos. De igual manera, el trabajo en conjunto con el sector privado brindó la posibilidad de ofrecer líneas de créditos para emprendedores y programas para impulsar la compra en línea.

En la tabla siguiente se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores enfocadas al empleo de toda la población. Aque-



*“Hay mucha inseguridad de manera general y hay una pérdida de esperanzas, es decir, las personas ya no se visualizan a futuro, es como una pérdida en la lógica de construcción de futuro”, mencionó un entrevistado.*

Las celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a los jóvenes.

**Tabla 8**  
Medidas enfocadas al empleo

Ciudad del Este	Municipalidad	La Secretaria Municipal de la Juventud llevó a cabo el Proyecto "Oportunidad CDE" como intermediario entre empresas y personas en busca de empleo
		Ciclo de Entrenamiento Laboral totalmente gratuito, dirigido principalmente a jóvenes
		Capacitación para Emprendedores Culturales
		Programa de Capacitación en Turismo
	Municipalidad, Ministerio de Hacienda y la Secretaria Ejecutiva del Comité Nacional de Inclusión Financiera	Semana de Educación Financiera
Foz do Iguazu	Centro de Apoyo de la Comunidad Internacional de Empresarios Schoenstattiano, Min. Industria y Comercio, Programa Social de la Itaipú Binacional	Programa "Reinvéntate CDE" para emprendedores regionales que busca impulsar la reactivación comercial
	Prefeitura	Proceso selectivo para entrenamiento a 123 jóvenes estudiantes para trabajos en los departamentos de Salud, Finanzas, Deportes, etc.
		Préstamo gratuito de maquinarias para agricultores
	Fomento Paraná, Banco Regional de Desarrollo do Extremo Sul, Secretaria de Estado de Finanzas y la Prefeitura de Foz do Iguazu	Línea de créditos para emprendedores informales y microemprendedores individuales
	Prefeitura de Foz do Iguazu y la Asociación de comerciantes	Programa "Impulsa Foz" con el objetivo de reactivar los ámbitos culturales, económicos y sociales
	Federación de Comercio A Mariña y la Administración Pública	"Jornada informativa Emprende": con detalles de las ayudas y subvenciones públicas al alcance de emprendedores
Asociación de Comerciantes, Industriales y Autónomos de Foz	Nuevo proyecto "Compra en Foz" que incentiva las compras online a través de su página web	

Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de Ciudad del Este, Ministerio de Hacienda, Secretaria Ejecutiva del Comité Nacional de Inclusión Financiera, Centro de Apoyo de la Comunidad Internacional de Empresarios Schoenstattianos, Ministerio de Industria y Comercio, Programa Social de la Itaipú Binacional, Prefeitura de Foz do Iguazu, Fomento Paraná, Banco Regional de Desarrollo do Extremo Sul, Secretaria de Estado de Finanzas, Federación de Comercio A Mariña y Asociación de Comerciantes, Industrias y Autónomos de Foz.

El sector de salud también recibió el acompañamiento de ambos sectores, con donaciones de insumos médicos, equipos de bioseguridad e inauguración de unidades de terapia intensiva tanto en Ciudad del Este como en Foz do Iguaçu. A continuación, la siguiente tabla detalla algunas de las medidas adoptadas. Se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores. Destacada aquella con foco en adolescentes y jóvenes.

**Tabla 9**  
Programas enfocados a la salud

Ciudad del Este	Municipalidad	Donación de lote de insumos médicos al Hospital Dr. Schrodel
		Inauguración de la Unidad de Terapia Intensiva Pediátrica en el Hospital Regional
		Clínica móvil para consultas de medicina en general, obstetricia y odontología
		Distribución de insumos de bioseguridad a varias instituciones educativas públicas
	Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este	Recaudación de Gs. 2.000 millones para insumos hospitalarios para la asociación de taxistas y mesiteros
		Donación de mamelucos desechables para hospitales públicos
		Donación de 150 unidades de máscaras y 400 unidades de tapabocas al hospital regional de CDE
		Donación de 1.694 unidades de equipos de bioseguridad al Hospital Regional de CDE
		Donación de 6.500 tapabocas a la Asociación de Médicos del Alto Paraná
		Donación de 150 unidades de máscaras y 400 unidades de tapabocas al hospital regional de CDE
Habilitación de nuevas Unidades de Salud de la Familia		
Foz do Iguaçu	Prefeitura	Servicio 24 horas de teleconsulta para Covid-19
		Inauguración de Unidad de Cuidados Especiales (UCE)
	UNILA	Producción de máscaras en impresoras 3D para uso de los profesionales de la salud
		Ofrece infraestructura física para pacientes Covid-19
	Asociación Comercial y Empresarial de Foz	Red de convenios con descuentos para exámenes laboratoriales
		Red de convenios para cuidar la salud mental con atención clínica y psicoterapia
		Orientación sobre medidas sanitarias e higiénicas para proteger a los empleados y clientes en los establecimientos
		Apoyo al Coronavirus Pro-Hero Volunteer Group, que brinda ayuda a los profesionales de la salud que trabajan para combatir la pandemia
		Recaudación de fondos para inversiones de emergencia en salud pública y adquisición de PPE
		Búsqueda de proveedores nacionales e internacionales para la adquisición de pruebas rápidas para coronavirus, ventiladores pulmonares y monitores multiparamétricos

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Ciudad del Este, Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este, Prefeitura de Foz do Iguaçu, Unila y Asociación Comercial y Empresarial de Foz.

Por otra parte, en el ámbito de la educación, los jóvenes de Ciudad del Este pudieron acceder a programas enfocados al aprendizaje en distintos niveles, llevados a cabo por la Municipalidad. El sector privado marcó presencia con convenios para otorgar becas a estudiantes de escasos recursos y donación de elementos para las clases virtuales.

En Foz do Iguaçu, el sector público desarrolló una plataforma con actividades pedagógicas para los estudiantes y el sector privado presentó varios convenios posibilitando el acceso a descuentos en cursos de grado, posgrado y de aprendizaje de idioma.

En la tabla siguiente se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores enfocadas a la educación. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a los jóvenes.

**Tabla 10**  
Medidas enfocadas a la educación

Ciudad del Este	Municipalidad	Programa de Educación Básica Bilingüe y Educación Media para personas Jóvenes y Adultas. Entrega de kits alimentarios del programa merienda escolar
		Programa "Te Muestro Mi Barrio" con el objetivo de brindar una oportunidad de educación y empleo para jóvenes de 17 a 35 años que viven en Barrio Obrero y barrios vecinos
		Programa gratuito de aprendizaje de lengua, cultura y gastronomía japonesa
	Municipalidad y Universidades privadas	Becas universitarias para estudiantes de escasos recursos
	Empresa Autorepuesto Enciso	Donación de una impresora 3D para los estudiantes de todos los niveles del Centro Educativo Municipal (CEM)
Foz do Iguaçu	Prefeitura	Desarrollo de una plataforma con actividades pedagógicas para los estudiantes
	Asociación Comercial y Empresarial de Foz	Red de convenios brinda descuentos para cursos de grado y posgrado
		Red de convenios para aprendizaje de idioma con descuentos para adultos, adolescentes y niños.

Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de Ciudad del Este, Ministerio de Hacienda, Secretaria Ejecutiva del Comité Nacional de Inclusión Financiera, Prefeitura de Foz do Iguaçu, Fomento Paraná, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, Secretaria de Estado de Finanzas.

Las mujeres recibieron contención y ayuda de distintas maneras por la Municipalidad de Ciudad del Este, entre ellas asesoría jurídica, asistencia psicológica y ferias enfocadas en destacar el trabajo que realizan. Por su parte, en Foz do Iguaçu se llevó a cabo una charla sobre las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer. Esto se puede apreciar en la siguiente tabla.

**Tabla 11**

Programas dirigidos a las mujeres

Ciudad del Este	Municipalidad	Asesoría jurídica gratuita y asistencia psicológica a mujeres
		Feria de mujeres emprendedoras
		<i>Kuña Mbarete Fest</i> será una gran fiesta por el Día Internacional de la Mujer Trabajadora con la exposición y venta de artesanías de mujeres emprendedoras, comidas típicas y la instalación de consultorios jurídicos del Centro Regional de Mujeres de CDE
Foz do Iguaçu	Prefeitura	Charla de “Causas y Consecuencias de violencia contra la mujer”

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Ciudad del Este y la Prefeitura de Foz do Iguaçu.

Por último, ante la necesidad que sufrían las familias que se encontraban en situación de vulnerabilidad, en su mayoría por ser informales, los actores de los distintos sectores de Ciudad del Este realizaron donaciones de canastas de alimentos y se destacó el programa de recolección de las frutas de estación, de manera a ser aprovechados y donados a los comedores comunitarios, donde jóvenes participaron como voluntarios en la recolección y entrega de los alimentos. Del mismo modo, en la ciudad de Foz do Iguaçu también se realizaron donaciones y se desarrolló el programa “Foz Unido: Ningún Plato vacío” que recoge cestas de comida para las familias.

En la tabla siguiente se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores enfocadas al empleo. Aunque las medidas no estén enfocadas en los jóvenes, muchas de ellas influyen de manera indirecta en los mismos porque involucran a la economía de sus familias. En la siguiente tabla, se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores.

Finalmente, las iniciativas públicas y privadas tendientes a contener el empleo y brindar atención social, no solo incorporaron a los jóvenes como sujetos pasivos o beneficiarios de estas, sino que también, en varias acciones, los jóvenes tuvieron un rol proactivo, acompañando las medidas como por ejemplo en la preparación de alimentos en las jornadas conocidas como ollas populares.



*Las iniciativas públicas y privadas no solo incorporaron a los jóvenes como sujetos pasivos o beneficiarios. En varias actividades, los jóvenes tuvieron un rol proactivo.*

**Tabla 12**

Donación de Alimentos para familias en situación de vulnerabilidad

Ciudad del Este	Municipalidad	Donación de 2.080 bolsas de víveres para 23 asociaciones de trabajadores de la vía pública de CDE
		Donación de 3.900 canastas de alimentos para trabajadores del microcentro
		Las hortalizas de la huerta del vivero municipal fueron destinadas a las ollas populares de la ciudad
	Municipalidad de Ciudad del Este y el Banco de Alimentos	Campaña de recolección de frutas de estación para la elaboración de alimentos a ser donados a comedores comunitarios
	Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este	Donación de 250 cestas básicas a la Municipalidad
	Asociación de Productores de Soja del Paraguay	Donación de tres toneladas de harina
Foz do Iguazu	Prefeitura	La Secretaría de Deportes y Ocio recoge dos toneladas de comida para donación.
		Donación de 20.000 cestas básicas para familias más vulnerables
		Programa "Foz Unido: Ningún Plato Vacío"
Prefeitura de Foz do Iguazu y el Banco de Alimentos	Atención a 9.000 personas en situación de vulnerabilidad	
Cooperativa Sicredi, Lar Druso Brasileiro y la Islamic Beneficent Society.		Donación de más de 300 cestas básicas y 87 kits de limpieza e higiene

Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de Ciudad del Este, Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este, Asociación de Productores de Soja del Paraguay, Cooperativa Copronar, la Empresa Sereli Flaro, Agrícola Alianza, Prefeitura de Foz do Iguazu, Cooperativa Sicredi, Lar Druso Brasileiro, Islamic Beneficent Society.

## 4.2 Encarnación - Posadas

Empleo, actividad económica

El cierre temprano, al inicio de la pandemia, de la frontera entre Argentina y Paraguay, situación que se mantuvo de manera firme hasta mediados de 2021, significó una alteración mayor para las sociedades fronterizas. Sin embargo, para el sector comercial el efecto

fue positivo, puesto que las compras de ciertos bienes que realizaban los argentinos en Encarnación se concretaron en los comercios de Posadas, posibilitando una mejoría económica<sup>16</sup>. Esta situación podría haber generado un ligero incremento de la demanda laboral de jóvenes, pero acotado a algunas ramas del comercio, como las de ropa, zapatos, enseres para el hogar, que antes eran adquiridos en Encarnación. Atendiendo que la Provincia de Misiones, cuya capital es Posadas, es una de las regiones de Argentina con la tasa más alta de jóvenes, el efecto de la reactivación comercial fue auspicioso. Sin embargo, el impacto adverso en las demás ramas de la economía, especialmente en otros tipos de comercio y sobre todo en los servicios, representó una caída significativa en el nivel de actividad económica.

Las ramas comerciales que se beneficiaron del cierre de la frontera son los combustibles, ropa, zapatos, electrónicos y bicicletas, entre otros. Los momentos de mayor recuperación fueron durante los periodos de compra de útiles escolares, tanto en 2020 como en 2021, así como las fiestas de fin de año, donde los compradores de Posadas tuvieron que consumir en esta ciudad<sup>17</sup>.

La preocupación sobre el futuro de la gestión del puente internacional, es decir de su apertura y tránsito, aunque sea controlado, es que las ventas en Posadas caigan por la fuga de los compradores a Encarnación. Se pudo notar, en parte del sector empresarial, una suerte de proteccionismo. El temor del escenario futuro se expresa en la siguiente frase de una entrevistada de Posadas: “no estaría bueno que una vez que se reabra el puente, en vez de vernos como complementarias nos veamos como competidores”.

A diferencia de otras fronteras como Ciudad del Este y Foz do Iguaçu, los intercambios comerciales entre Encarnación y Posadas no se limitan a algunos grupos de bienes (informática, tecnología o perfumes) sino que integra además de estos a otros tipos de bienes de consumo cotidiano y local.

Antes de la pandemia existía una movilidad laboral, generalmente desde Encarnación a Posadas que también se vio brusca-



*“No estaría bueno que una vez que se reabra el puente, en vez de vernos como complementarias nos veamos como competidores”, dijo una entrevistada de Posadas.*

<sup>16</sup> Algunos gremios del sector comercial solicitaban incluso el mantenimiento del cierre del puente, una medida extrema que coarta la integración nacional, regional y local, pero que suponía beneficios para sus asociados.

<sup>17</sup> Según el Ministro de Hacienda de la provincia de Misiones las ventas de fin de año tuvieron un incremento del 50% con respecto al 2019, asumiendo que el crecimiento se basó en el cierre de la frontera. Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/politica/pandemia-provincia-mas-se-beneficio-cierre-fronteras-nid2557074/>



*En Encarnación el impacto de la pérdida de empleos, fue extremadamente alto, afectando principalmente a los jóvenes y a las mujeres en particular.*

mente interrumpida y significó menores ingresos para las familias que se dedicaban al trabajo doméstico y al cuidado de adultos mayores en Posadas<sup>18</sup> tratándose principalmente de mujeres, quienes ya no pudieron retomar sus puestos de trabajo. De esta forma, estas mujeres siguieron trabajando en el cuidado de familiares, pero de sus hogares y sin retribución monetaria.

Peor aún, las vías de reinserción laboral en Encarnación debían ser totalmente diferentes a las tareas realizadas antes, es decir, exigían nuevos conocimientos, habilidades y experiencias. Sin embargo, en Encarnación el impacto de la pérdida de empleos, principalmente los informales y del sector comercial dependiente en gran parte de los compradores fronterizos, fue extremadamente alto, afectando principalmente a los jóvenes y a las mujeres en particular. El sector de comercio y servicios formales de la ciudad de Encarnación, orientado a atender la demanda local, también descendió el nivel de actividad y redujo los puestos de trabajo.

Las vías de “reinversión” y reinserción laboral para generar ingresos fueron casi siempre actividades informales, emprendimientos personales de baja inversión y adaptados al contexto de menor movilidad. En este sentido, el sector gastronómico fue el que más se desarrolló en Encarnación, liderado claramente por jóvenes que comenzaron a ofrecer y entregar comida rápida, especialmente pizza, lomitos y hamburguesas. La llegada de empresas organizadoras de servicios de entrega de alimentos, como por ejemplo Pedidos Ya, ofreció oportunidades de empleo flexible en varias ciudades de Paraguay, pero en las fronteras fue más limitado, por las exigencias tecnológicas a los comercios y a los conductores de motocicletas<sup>19</sup>.

En resumen, la situación laboral de los jóvenes de Encarnación se volvió más vulnerable, ya que además de la pérdida de empleo, o al menos su flexibilización, que se traduce en menores ingresos, se refleja además en una mayor exposición a situaciones de pobreza. Los jóvenes de Posadas, principalmente del sector informal, tuvieron acceso a algunas políticas que amortiguaron la reducción de los ingresos. La informalidad en el empleo no solo afecta a la capacidad de generar ingresos económicos, sino sobre todo que se

<sup>18</sup> Joven de Encarnación entrevistado.

<sup>19</sup> El comercio vendedor debe registrarse y disponer de una oferta clara y organizada. Cuando el número de comercio es bajo, la frecuencia de pedidos también lo es. Los trabajadores que deseen prestar servicio en esta plataforma deben contar con una motocicleta y disponer de identificación tributaria.

transfiere al acceso a educación y salud. Desde esta perspectiva, la fragilización de los medios de vida de los adolescentes y jóvenes tiene profundas implicancias en el acceso a derechos.

Por otra parte, al analizar el sector del turismo de ambas ciudades, se observa que, aun cuando Posadas contó con la infraestructura de la costanera antes que Encarnación, el posicionamiento de Encarnación fue más significativo ya que dispone de tres playas, siendo la de San José, la cual posee mayor concurrencia por su ubicación en el centro de la ciudad. Los posadeños eran asiduos visitantes de las playas encarnacenas, atraídos también por los servicios que se disponían (bares, restaurantes, juegos). Con el cierre del puente, la Municipalidad de Posadas decidió aprovechar la oportunidad para realizar inversiones en la playa y así incentivar el turismo local que todavía no ha despegado.

#### Educación y salud

Los jóvenes estudiantes de Encarnación se vieron afectados no solo por la transición a las clases virtuales, sino sobre todo por la reducción en los ingresos que utilizan para el pago de cuotas o matrículas en las universidades. Según los informantes entrevistados, se estima que al menos el 20% de los jóvenes dejaron sus estudios universitarios al no disponer de condiciones ni recursos necesarios, como por ejemplo computadoras, dispositivos informáticos o un buen acceso a internet.

Para aquellos jóvenes que solventaban su educación terciaria con los ingresos laborales, sean estos formales o informales, el abandono -quizás momentáneo- de la universidad fue paulatino, pero acelerado en parte por las indefiniciones técnicas y metodológicas de las universidades, que también tuvieron que adaptar todas sus actividades académicas a la modalidad virtual. La Ley Nro. 6.628/20 de Arancel Cero para estudiantes de universidades públicas hizo posible que los jóvenes al menos puedan ahorrar parte del costo, pero que se limita solamente a las instituciones públicas, en este caso a la Universidad Nacional de Itapúa (UNI). Según manifestaron las autoridades de universidades privadas de Encarnación, estas también decidieron ajustar sus costos. Los jóvenes paraguayos que se encontraban estudiando en Posadas, en la universidad pública, y que no pudieron volver a Argentina, perdieron algunos beneficios sociales.



*Al menos el 20% de los jóvenes de Encarnación dejaron sus estudios universitarios al no disponer de condiciones ni recursos necesarios, como computadoras o buen acceso a internet.*

Con respecto a los jóvenes de Posadas, se observaron dos tipos diferentes de impacto por franja etaria. En los estudiantes universitarios, la transición a la virtualidad de las actividades académicas se realizó sin mayores inconvenientes. Sin embargo, los adolescentes y jóvenes del ciclo secundario sí experimentaron mayores limitaciones relacionadas con la disponibilidad de equipos informáticos (computadoras, laptops, tabletas, teléfonos inteligentes) así como acceso a internet. En muchas familias, especialmente las de menores ingresos, según los entrevistados, todavía algunos equipos electrónicos deben ser compartidos entre los hermanos.

En cuanto a la salud sexual y reproductiva, en Encarnación se observó un menor acceso a preservativos y métodos anticonceptivos por la baja respuesta de los hospitales públicos, según los entrevistados locales<sup>20</sup>. Aún en Posadas, donde el Plan de Educación Sexual Integral ha iniciado, su implementación tampoco fue plena porque el sistema de salud se concentró en la gestión de Covid-19.

Dentro del análisis, también se indagó la situación del grupo de personas LGBTQI+ en las ciudades mencionadas<sup>21</sup>. Los entrevistados de Encarnación indicaron que el cierre de la frontera impidió el uso de servicios de salud de Posadas y de otros programas de salud sexual y reproductiva que se ofrecen en la ciudad argentina. Se relevaron algunas situaciones de discriminación hacia personas transexuales en el acceso a los subsidios sociales que implementó el Estado paraguayo. La limitación principal estaba asociada a la identidad de estas personas. Por otra parte, algunas de las actividades sociales de la comunidad LGBTQI+ de Encarnación se vieron afectadas, debido a que acudían a discotecas y bares de Posadas por ser mucho más inclusivos y seguros.

En conclusión, la ciudad de Encarnación no posee una oferta de políticas enfocada a las personas LGBTQI+ que aseguren derechos y un trato igualitario como en la ciudad de Posadas. Los colectivos de jóvenes de la diversidad de ambas ciudades, a pesar del cierre

20 Existía acceso directo a preservativos y otros métodos anticonceptivos en los centros médicos públicos, a los cuales los jóvenes tenían a disposición de forma fácil y gratuita. La pandemia convirtió a los hospitales y centros médicos en “cuarteles” orientados casi con exclusividad a la gestión del Covid-19, por esta razón, se resintió significativamente el acceso a estos.

21 Solo en la ciudad de Encarnación se relevaron algunas situaciones especiales que podrían explicarse por tratarse de una sociedad, la paraguaya, más conservadora, así como por la utilización de diversos servicios y la participación de los jóvenes de Encarnación en actividades de los grupos LGBTQI+ de Posadas. En el resto de las ciudades estudiadas no se observaron mayores impactos para estos colectivos.

de frontera, han intentado conservar su agenda de cooperación e intercambio de manera virtual.

#### Ocio, participación y socialización

Los jóvenes de ambas ciudades vieron alteradas sus prácticas sociales de forma muy pronunciada, lo que afectó su salud mental. Aunque no existen estadísticas ni otros elementos que permitan tener una idea del nivel y cantidad de jóvenes con síntomas de estrés, ansiedad, agobio, desconcierto y hasta depresión, los entrevistados señalaron su existencia. La incertidumbre sobre el porvenir y la idea de una “nueva normalidad” fueron elementos disruptivos para la estructura emocional de los adolescentes y jóvenes.

Además, el cierre de la frontera cortó las relaciones personales y familiares que se habían tejido desde siempre en el espacio fronterizo, afectando así algunas actividades recreativas como ir al cine y a las plazas a tomar helado, las cuales eran “más seguras” en el lado argentino. Esto condujo a que las personas busquen otras alternativas para lograr la movilidad, entre ellas el cruce en canoas. Por lo tanto, resultó necesaria la adopción de ciertas medidas autorizando el cruce de una cierta cantidad de personas del lado de Posadas a Encarnación, para el reencuentro con sus familiares. Un entrevistado de Posadas señala que “acá hay muchos árboles genealógicos que se construyen con ramitas de ambos lados. Realmente fueron límites al vínculo cultural, familiar y por ese sentido el cierre de la frontera fue muy contundente”.

Con relación a los encuentros en espacios públicos, estos se dificultaron debido a que se realizaban muchos controles por parte de los policías paraguayos del grupo lince. Sin embargo, tuvieron lugar algunas reuniones clandestinas como cumpleaños y fiestas, en su mayoría organizadas por jóvenes. Estas reacciones deben ser reinterpretadas en el marco de un profundo y, sobre todo, prolongado estrés social provocado por un encierro involuntario<sup>22</sup> y tampoco pueden invalidar la participación de los jóvenes en programas de voluntariado en respuesta a la emergencia y acompañamiento a adultos mayores.

<sup>22</sup> Conviene insistir en el carácter involuntario de la cuarentena, con algunas reminiscencias de castigo (prohibición de salir a fiestas). Además, se recuerda que la restricción de movilidad y contacto con amigos, compañeros y parientes se produce en el periodo de mayor intensidad de las interacciones sociales de los adolescentes y jóvenes.



*Los jóvenes de ambas ciudades vieron alteradas sus prácticas sociales de forma muy pronunciada, lo que afectó su salud mental, con síntomas de estrés, ansiedad, agobio, desconcierto y hasta depresión.*



El futuro es percibido por los jóvenes de esta frontera como un escenario de incertidumbres. Políticas que acompañen la salud mental de los jóvenes resultan clave.

#### Perspectivas de futuro

El futuro es percibido por los jóvenes de esta frontera como un escenario de incertidumbres. Cuando se realizaron las entrevistas, los países aún no disponían de vacunas, por lo tanto, el horizonte ideal deseado era, además de las vacunas, una adaptación a la nueva normalidad con alta participación de las redes sociales (Facebook e Instagram, principalmente) como alternativa de re-inserción laboral por la vía de la venta de bienes y de servicios. Las personas de la comunidad LGBTQI+ reafirmaron su necesidad de socialización en un ambiente seguro, situación que una vez pasada la pandemia y de regreso a la nueva normalidad, entienden será igualmente difícil del lado paraguayo. Una visión más bien crítica de los jóvenes de Encarnación sobre la administración de la crisis sanitaria y económica, contribuyó a generar cierto desconcierto y desconsuelo. En este sentido, políticas que acompañen la salud mental de los jóvenes resultan clave.

#### Medidas tomadas por el sector público y el privado

La ciudad de Posadas aprovechó los beneficios de la tecnología organizando un *Tour* Comercial Virtual “Click Posadas”, con ofertas para compras desde la casa, y una campaña solidaria “Colecta *online*” para beneficiar a familias sin trabajo durante la cuarentena.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda de Paraguay desarrolló el programa “Subsidios para Comerciantes de Ciudades Fronterizas”, incluyendo a la ciudad de Encarnación en dicho programa, el cual consiste en brindar apoyo económico del 50% del salario mínimo legal vigente hasta seis pagos.

En cuanto a los pequeños productores, la municipalidad de Encarnación les brindó apoyo con la entrega de plantines, preparación del suelo y la posibilidad de acceder a una línea de crédito. La Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Encarnación incentivó la venta en línea a través de una página *web*.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores.

**Tabla 13**

## Medidas enfocadas al empleo

Encarnación	Municipalidad	Apoyo a los pequeños productores con la entrega de 1.000 plantines de morrón y preparación del suelo
		Talleres virtuales gratuitos con cursos de panadería, repostería, elaboración de productos de limpieza y alcohol en gel, etc.
		Programa “Encarnación es Única” con hasta 50% de descuento en alojamientos
		Crédito Agrícola de Habilitación – Oficina Regional del Ministerio de Industria y Comercio-Itapúa
		Línea de crédito para micro Emprendedores
	Ministerio de Hacienda del Paraguay	Programa de “subsidios para comerciantes de ciudades fronterizas”
Cámara de Comercio Industria y Servicios de Encarnación	Incentivo de la venta en línea a través de la página web “Classitapua.com”	
	Primera consulta gratuita de asesoramiento jurídico a los comerciantes en el área de crisis económica	
	Gran Feria de Ofertas de la Ciudad de Encarnación con descuentos hasta el 60%	
Posadas	Municipalidad	Charla sobre “Plan de Negocios para acceder a Financiamientos”
	Dirección General de Rentas de Misiones	Bonificación de alícuota en un 40% para actividades turísticas y alojamientos
	Fondo de Crédito Misiones	Programa de Recuperación Económica para el Turismo, Industrias y Comercios, Transporte de Pasajeros y otros
	Cámara de Comercio e Industria de Posadas	Campaña solidaria “Colecta <i>online</i> ” para beneficiar a familias sin trabajo durante la cuarentena
		Tour Comercial Virtual “Click Posadas” con ofertas para compras desde la casa
		Capacitación gratuita <i>online</i> para Pymes y emprendedores con certificado
Cámara de Comercio e Industria de Posadas y el Banco Macro	Servicio de Pago a distancia “viüMi” con distintas modalidades de cobro para comercios, profesionales o empresas que necesitan realizar ventas	

Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de Posadas, Dirección General de Rentas de Misiones, Fondo de Crédito de Misiones, Cámara de Comercio e Industria de Posadas, Municipalidad de Encarnación y la Cámara de Comercio Industria y Servicios de Encarnación.

Las municipalidades de ambas ciudades fronterizas enfocaron sus esfuerzos en fortalecer el sistema de salud para brindar mejor atención y servicio. En la ciudad de Posadas se donaron insumos médicos y una ambulancia de alta complejidad y en la ciudad de Encarnación, ante la necesidad de aumentar la capacidad de in-

ternados, se procedió a la habilitación de un nuevo pabellón de contingencia con 15 camas para internación.

El sector privado de Encarnación estuvo bastante presente a través de donaciones de productos de higiene, desinfección y limpieza y otros insumos como equipos de bioseguridad. Además, ante la necesidad de unir fuerzas y combatir las distintas necesidades que genera la pandemia, las modistas de diferentes barrios de la ciudad ofrecieron su mano de obra para la confección de tapabocas.

En la siguiente tabla, se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 14**  
Programas enfocados a la salud

Encarnación	Municipalidad	Habilitación de un nuevo pabellón de contingencia para los más pequeños, que aumenta 15 camas para internación
		Capacitación en protocolo de bioseguridad a vendedores ambulantes
	Asociación Japonesa de Encarnación	Donación de productos de higiene y limpieza como 45 litros de alcohol en gel, 150 litros de lavandina, 50 litros de jabón líquido y 40 cajas de guantes
	Fundación Banco Continental	Insumos consistentes en 150 trajes de protección, 300 tapabocas N95, 750 guantes y 30 lentes protectores
	Empresa Trociuk & Cia.	Equipos y mobiliarios individualizados: concentradores de oxígeno con sus accesorios, nebulizadores, camas de internación con colchones, mamelucos impermeables reciclables, batas quirúrgicas, protectores faciales, etc.
	Distribuidora del Paraguay S. A	12 millones de guaraníes en concepto de confección de uniformes para todo el personal de blanco de la institución
	Modistas de diferentes barrios de la ciudad	Mano de obra para la confección de 9000 tapabocas
Posadas	Municipalidad	Entrega de medicamentos, elementos de bioseguridad y otros insumos destinados a los Centros de Atención Primaria de la Salud
		Donación de una ambulancia de alta complejidad para fortalecer el sistema de salud
	Rotary Club Posadas Norte	Insumos médicos, y productos de higiene y desinfección

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Posadas y la Municipalidad de Encarnación.

Con respecto a la educación, en la ciudad de Posadas se presentó el proyecto de ley denominado “Pedagogía de Emergencia”, el cual tiene como finalidad brindar acompañamiento y fortalecimiento socioeducativo a la niñez en situaciones vulnerables.

En la ciudad de Encarnación, la municipalidad implementó el programa de aportes económicos dirigido a estudiantes con dificultad para solventar gastos, el programa de escuela de líderes y los

distintos talleres virtuales gratuitos para aprender distintos oficios.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a los jóvenes.

**Tabla 15**  
Programas enfocados en la educación

Encarnación	Municipalidad	Programa de aportes económicos para estudiantes sin posibilidad de solventar pago de una carrera terciaria
		Charla de oratoria y educación financiera dirigida a jóvenes
Posadas	Municipalidad	Proyecto de ley llamado "Pedagogía de Emergencia"
		Ciclo de charlas, peñas universitarias, etc.
	Cámara de Comercio e Industria de Posadas	Convenio de "cooperación y asistencia recíproca" con la Universidad de la Cuenca del Plata
		Webinar sobre: "nuevos procesos ágiles de innovación", "Hacia dónde se dirige el marketing digital en tiempos de pandemia", etc.

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Posadas, Municipalidad de Encarnación y la Cámara de Comercio e Industria de Posadas.

En Posadas, las mujeres cuentan con una línea gratuita disponible las 24 horas, a la cual pueden acceder ante cualquier tipo de violencia. En la ciudad de Encarnación, la atención se focalizó bastante sobre las causas y consecuencias de la violencia, además de la invitación a buscar ayuda y contención en las autoridades encargadas.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 16**  
Programas dirigidos a las mujeres

Encarnación	Municipalidad	Mensaje dirigido a las mujeres "Mujer, quedate en casa, pero en caso de violencia, nosotros vamos junto a vos"
		Campaña de difusión y concienciación "Tu denuncia vale"
		A través de la Resolución 1520/2020 se dispuso la implementación del artículo 25 de la Ley 5777/16 que establece las funciones municipales para la protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia
Posadas	Municipalidad	Disposición de línea gratuita las 24 horas para las personas que sufren violencia de género

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Posadas y la Municipalidad de Encarnación.

Ante la crisis ocasionada por la pandemia, muchas familias sufrieron la pérdida parcial o total de empleos, lo cual impactó directamente en la economía familiar. Por lo tanto, se dio origen a las ollas populares, las cuales fueron primeramente impulsadas por grupos de madres de los barrios de la ciudad, que se ofrecían a cocinar para aquellas personas en situación de vulnerabilidad. Luego, ante el aumento de la demanda de alimentos, la Municipalidad de Encarnación y distintos actores del sector privado realizaron donaciones de kits de alimentos. Estas ollas populares tuvieron un impacto positivo, significativo y directo. Los jóvenes de la ciudad de Encarnación participaron bastante de estas iniciativas, acompañando la logística y la preparación de los alimentos. El menor grado de desarrollo institucional de Encarnación fue suplido con acciones encaradas por la sociedad civil para contener la caída de los ingresos de la población más vulnerable, mediante la preparación y provisión de alimentos.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 17**  
Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad

Encarnación	Municipalidad	Donación de 43.252 kits de víveres de alimentos para las familias
		Donación de 49 kits de alimentos a organizaciones que realizan ollas populares
	Universidad Autónoma de Encarnación	Distribución de más de 10.000 kilos de donaciones y almuerzo solidario para 600 personas del barrio Sagrada Familia en el marco de la 21ª Corre caminata Solidaria “Esta vez podemos ayudar sin correr”
	Fundación Banco Regional	Donación de 600 kits de alimentos que fueron distribuidos a familias del barrio Santo Domingo
	Donaciones anónimas	Alimentos no perecederos como arroz, harina, fideo, azúcar, y productos de limpieza (lavandina, desodorante de ambiente, detergente)
Posadas	Municipalidad	Elaboración de platos de comida para los sectores más vulnerables

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Posadas, Municipalidad de Encarnación, Universidad Autónoma de Encarnación y Fundación Banco Regional.

La Municipalidad de Posadas brindó la posibilidad de acceder a las clases virtuales de distintas actividades físicas, con el fin de velar por la salud mental y física de la ciudadanía. Por su parte, en Encarnación se llevó a cabo la campaña “Encarnación te abriga”, con el objetivo de poder recolectar la mayor cantidad de abrigos para niños, niñas y adultos mayores; y la campaña “2.000 padrinos para

el Hospital Municipal Pediátrico”, con el propósito de recaudar los fondos necesarios para el pago de los honorarios del personal de blanco del Hospital Pediátrico Municipal, dependientes del Consejo Local de Salud.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a los jóvenes.

**Tabla 18**  
Otros programas

Encarnación	Municipalidad	Programa Escuela de Líderes para Jóvenes
		Campaña “Encarnación te abriga”
		Campaña “2.000 padrinos para el Hospital Municipal Pediátrico”
Posadas	Municipalidad	Cursos sobre arbitraje de fútbol, seguridad vial, entre otros
		Clases virtuales de baile, yoga, vóley, boxeo, etc.
		Ciclo de capacitación <i>online</i> “Fortalecimiento Ciudadano”
		Ciclo de capacitación <i>online</i> “Liderazgo Colaborativo”

Fuente: Elaboración propia con base en la Municipalidad de Posadas y la Municipalidad de Encarnación.

### 4.3 Concordia - Salto

#### Empleo, actividad económica

Las restricciones sanitarias y las exigencias de distanciamiento social afectaron a adolescentes y jóvenes en sus actividades productivas. Sin embargo, dada la estructura económica de ambas ciudades, los efectos fueron diferentes en cada una de ellas. Así, al modificarse el esquema tradicional de compras fronterizas, donde Concordia vende a precios más baratos que Salto bienes de consumo masivo, alimentos y combustibles, el comercio de la ciudad uruguaya experimentó una revitalización, con el incremento de las ventas y de la actividad comercial.

En el sector comercial no se perdieron muchos empleos, al menos comparados con aquellos servicios que se vieron imposibilitados de seguir operando como antes de la pandemia, como los hoteles, restaurantes y bares. La precarización del trabajo, por reducción de horas y por la informalidad, principalmente en aquellos



*El seguro de desempleo y otros planes sociales fueron claves. Estos mecanismos de protección permitieron repensar las actividades laborales, el autoempleo y otras modalidades de trabajo con mayor tranquilidad.*

sectores de menor calificación, ha sido alta. Otro sector que experimentó una reducción fue el del trabajo doméstico.

Los jóvenes que trabajaban en condiciones de informalidad, principalmente en Concordia, la ciudad que registró una caída significativa en su dinámica comercial, fueron los más afectados por la pandemia. Estos jóvenes vieron reducirse el tiempo del trabajo y sus ingresos, o perdieron sus empleos, al mismo tiempo que sus hogares se incrementaban las tareas de cuidado, ya que el hogar se convirtió en el principal, y muchas veces único, espacio de sociabilidad.

En la ciudad uruguaya de Salto, el empleo de los jóvenes no fue muy afectado, ya que el comercio ganó fuerza y demandó mayor fuerza laboral, aunque no se dispone de estadística para cuantificar este hecho, pero se estima que tampoco fue muy intensa la incorporación de jóvenes al comercio. Además, atendiendo que se trata de una ciudad universitaria, deben considerarse los empleos de los jóvenes que se perdieron por la suspensión de clases en la universidad y en toda la cadena de bienes y servicios: librerías, fotocopiadoras, cantinas, bares, entre otros.

En la ciudad de Concordia, los jóvenes se refugiaron en empleos diversos, algunos con emprendimientos de venta de productos y otros como prestadores de servicios de entrega de comida a domicilio. Además, los empleos del sector de restaurantes, como mozos y ayudantes, también sufrieron una caída muy pronunciada, ya que el 75% de la clientela de este servicio estaba compuesta por uruguayos, según referentes del sector<sup>23</sup>.

En ambas ciudades, el seguro de desempleo y otros planes sociales fueron claves para sostener económicamente a la población en general y joven en particular. Estos mecanismos de protección permitieron repensar las actividades laborales, el autoempleo y otras modalidades de trabajo con mayor tranquilidad y sobre todo con mayor tiempo para adaptarse, capacitarse y explorar nuevas actividades.

El sector informal, el cual tiene mayor porcentaje de jóvenes, se vio más complicado y, por lo tanto, realizaban ollas populares y recibían donaciones. Un auxilio temporal al empleo joven fue la zafra de naranja, que absorbe mano de obra joven y que no estu-

<sup>23</sup> Ver más detalle en <https://www.ambito.com/informacion-general/ventas/comercios-fronterizos-extranan-uruguayos-caida-n5123671>

vo tan expuesta a los impactos negativos de la pandemia, especialmente en la ciudad de Salto. Asimismo, en ambas ciudades hubo población joven que regresó al hogar familiar en el ámbito rural del departamento o la provincia.

Un aspecto clave para entender la actitud y decisiones laborales de los jóvenes uruguayos de Salto ha sido el discurso generado por las autoridades uruguayas, centrado sobre el rol de los jóvenes en la pandemia, específicamente como vectores de contagio. Un mensaje de una alta autoridad indicaba que los jóvenes “son clave y tienen un desafío histórico: minimizar los contactos y ayudar a controlar este proceso de pandemia”<sup>24</sup>. El Ministro de Salud dirigió un mensaje a los adolescentes y jóvenes solicitándoles reunirse mucho menos con amigos y conocidos, así como no compartir con estos vasos, botellas ni mates<sup>25</sup>.

Los jóvenes entrevistados de las ciudades uruguayas, tanto de Salto como de Rivera, sentían una presión suplementaria a la vulnerabilidad laboral, a la fragilidad del sistema educativo, sobre todo en el nivel medio, a las situaciones de estrés y agobio, a lo que se le sumaba el discurso de las autoridades nacionales. Los jóvenes uruguayos eran percibidos, de forma tácita primero y luego explícita, como los principales vectores de contagios. La nueva administración de Uruguay, asumida en el mes de diciembre de 2020, enfatizó el rol y la responsabilidad de los jóvenes en la reducción de los contagios, mediante mensajes directos en televisión y redes sociales. De esta forma, los jóvenes uruguayos de estas ciudades no solo deben administrar y gestionar la modificación de sus rutinas laborales, académicas, sociales, de ocio y participación, sino que, además, aparecían como actores con responsabilidades específicas, que se traducían en mayores limitaciones, esta vez no ya solamente de movilidad, sino sobre todo por una mirada social que, aunque no era condenatoria, era percibida como tal.

#### Educación y salud

Los adolescentes fueron los que más dificultades experimentaron al pasar a la virtualidad. Los entrevistados indicaron que más allá de las limitaciones tecnológicas, como por ejemplo disponer



*Los jóvenes uruguayos entrevistados sentían una presión suplementaria a la vulnerabilidad laboral, a la fragilidad del sistema educativo, a las situaciones de estrés y agobio, a lo que se le sumaba el discurso de las autoridades nacionales.*

<sup>24</sup> Ver más detalle en <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-cecoed-montevideo-delgado>

<sup>25</sup> Ver el video en <https://www.facebook.com/watch/?v=1767758133412507>



*Con la suspensión de las clases presenciales muchos jóvenes retornaron a sus hogares familiares, perdiendo la independencia conquistada e incrementando actividades de cuidados en sus respectivos hogares.*

de una pantalla de tableta o celular extremadamente pequeña o las intermitencias de la señal de internet, los adolescentes demostraron hastío y repulsa al encierro y a la continuidad de las actividades académicas virtuales.

Entre los estudiantes universitarios que vivían solos y no disponían de servicios de internet en sus domicilios, se incrementaron los costos de conexión, a través de paquetes de datos del teléfono móvil, compartiendo la señal de internet a otros dispositivos cuando fuera necesario. Anteriormente, los jóvenes de ambas ciudades accedían al servicio de internet gratuito en las universidades. De esta forma, acceder a las clases virtuales y a otros recursos académicos supuso un costo extra en el cada vez más ajustado presupuesto de los estudiantes.

Los estudiantes universitarios de Salto, como de Concordia, no manifestaron mayores inconvenientes para la consecución de sus estudios. Sin embargo, el impacto en el paisaje urbano fue observable ya que se tratan de ciudades universitarias y los jóvenes dejaron, como diría un entrevistado de Salto, “desolada la ciudad”. Salto recibía a jóvenes provenientes de otras zonas del país que estudiaban en las universidades de la ciudad. Con la suspensión de las clases presenciales muchos jóvenes retornaron a sus hogares familiares, perdiendo la independencia conquistada e incrementando actividades de cuidados en sus respectivos hogares.

El acceso a los servicios de salud mantuvo su calidad, solo que el acceso se vio restringido por la focalización de la atención a casos de Covid-19, mientras que el resto de las especialidades siguieron atendiendo con menor frecuencia y mediante consultas virtuales para aquellas enfermedades que no requerían de atención más especializada.

#### Ocio, participación y socialización

Debido a las restricciones a la movilidad, adolescentes y jóvenes vieron extremadamente restringidas sus actividades de ocio, participación y socialización. En el caso de Salto, la presión social generó denuncias de fiestas clandestinas y cualquier reunión de jóvenes fue vivida por estos como un “cuasi delito”. En efecto, el discurso oficial, trasladado a las familias, explicaba que eran los jóvenes los que contagian a los demás miembros de la familia, especialmente a los abuelos y demás adultos mayores en la casa.

Algunos entrevistados señalaron que la salud mental asociada al encierro y a la cancelación de la vida social de contacto físico generó mucho estrés y ataques de ansiedad en algunos jóvenes que, sin embargo, debían dar ánimo a sus familiares de mayor edad. En cierta forma, pareciera que la pandemia “adelantó la adultez” de varios jóvenes que fueron impulsados a experimentar nuevas responsabilidades y lidiar con nuevas presiones. En estos escenarios familiares, no fueron raros los casos de tensiones familiares donde algunos eventos terminaron en violencia, principalmente de género. Sin contar con estadística específica sobre violencia, al menos para las ciudades estudiadas, los entrevistados indicaron que las cifras se elevaron con respecto a años anteriores, pero sin poder cuantificar con precisión el incremento. No obstante esta ausencia de información, vale la pena poner de relieve que la convivencia forzada de las mujeres con sus agresores aún continúa y que los factores de crisis económica en muchos hogares de nuestra región incrementan las situaciones de crisis y violencia.

Las fiestas de fin de año fueron un momento de alto nivel de estrés para la población en general<sup>26</sup>. El cierre de las fronteras hizo que muchas familias que viven de uno y otro lado estuviesen separadas, afectando así la cotidianeidad de diálogo y estabilidad emocional de alguna de estas personas.

#### Seguridad

La suspensión de las actividades académicas y comerciales redujo significativamente la inseguridad y sobre todo su percepción.

#### Perspectivas de futuro

A pesar del alto nivel de incertidumbre con respecto al futuro, los jóvenes de ambas ciudades insisten en la preparación técnica y la capacitación para enfrentar los próximos desafíos. Se aprecia igualmente una aceptación de la “nueva normalidad” y una confianza relativa de las personas entrevistadas en sus autoridades locales, sobre todo, en el caso de Salto.



*En cierta forma, pareciera que la pandemia “adelantó la adultez” de varios jóvenes que fueron impulsados a experimentar nuevas responsabilidades y lidiar con nuevas presiones.*

<sup>26</sup> Un entrevistado señaló la relevancia social y emocional de las fiestas de fin de año, que resultaron en niveles superiores de melancolía y tristeza por la intensidad y duración de la cuarentena.

### Medidas tomadas por el sector público y el privado

En Salto, el sector público unió sus esfuerzos para lograr la instalación de comederos municipales y un refugio permanente para las personas en situación de vulnerabilidad. El sector privado acompañó con la disposición de una bolsa de empleos para la población, charlas para impulsar el turismo y el comercio local y la inauguración del primer laboratorio electrónico para emprendedores y empresas.

Por su parte, en Concordia, la Municipalidad desarrolló una aplicación “Concordia Turismo” para impulsar este sector afectado y realizó una feria de economía social con el fin de promocionar los productos de emprendedores afectados por la pandemia. Asimismo, el sector privado complementó la ayuda a los emprendedores a través del lanzamiento plataforma *online* para incentivar el comercio de locales minoristas y la habilitación de una línea de crédito para *MiPymes* de sectores manufactureros, metalúrgicos e industriales vinculados a la producción de alimentos.

En la **Tabla 19** se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a las y los jóvenes.

**Tabla 19**  
Medidas enfocadas al empleo

Concordia	Municipalidad	Pasantía de entrenamiento laboral para personas con discapacidad
		Feria de Economía Social con productos de emprendedores afectados por la pandemia
		Lanzamiento de la aplicación turística “Concordia Turismo” para que los turistas conozcan la ciudad
		“Semana del Turismo”, con actividades de innovación, tecnología, turismo nacional y foro internacional
	Centro de Comercio Industria y Servicios de Concordia	Lanzamiento plataforma <i>online</i> “comproencasaer.com” para que el comercio minorista continúe con sus ventas
		Curso “Protección de datos, información y operación en la Era del Mercado Digital”, para insertar o reinsertar las Pymes en el mercado laboral digital
		Programas de capacitación sobre ventas digitales, nuevas tecnologías aplicadas a las Pymes, fotografía publicitaria para redes, finanzas personales
	Gobierno provincial, Min. de Desarrollo Productivo, Banco Entre Ríos y el Fondo de Garantías de Entre Ríos	Capacitación sobre oratoria y la inserción laboral. Algunos bajo la modalidad virtual y otros presencial
		Nueva línea: “Créditos para Capital de Trabajo para la Reactivación Productiva” destinada a financiar a las micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores manufactureros, metalúrgicos e industriales vinculados a la producción de alimentos.

Salto	Intendencia	Remisiones y exoneraciones tributarias a emprendimientos por Covid-19
	Intendencia de Salto y Ministerio de Desarrollo Social	Convenio para la instalación de comederos municipales y un refugio permanente para personas en situación de calle
	Centro Comercial e Industrial de Salto	Ciclo de Webinars: "Transformación del turismo análisis y perspectiva"
		"Día de Compras", fecha con promociones y descuentos para generar ventas y fortalecer los comercios
		Inauguración del primer laboratorio electrónico para emprendedores y empresas único en la región
	Centro Comercial e Industrial de Salto y Centro Plus	Bolsa de trabajo para secretarías, programadores, vendedores, telemarketer, auxiliar contable, etc.
		Charlas "Negocios Post Pandemia" y "Innovación y Tecnología Social"
	Centro Comercial e Industrial de Salto y Centro Plus	Convenios y beneficios en los supermercados
Cámara de Industrias del Uruguay, Agencia Nacional de Desarrollo Norte tecnológico e Impulsa Industria	Charla "Nuevas Tecnologías - ¿Cómo impactan en su negocio?"	

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia de Salto, Centro Comercial e Industrial de Salto, Municipalidad de Concordia y Centro de Comercio Industria y Servicios de Concordia.

En tiempos de pandemia, en ambas ciudades se destacó el trabajo de las autoridades, tanto del sector público como el privado, con el acompañamiento a las personas a través de la disposición de una línea telefónica y un ciclo de conferencias *online* para cuidar y proteger la salud mental. De igual manera, estuvieron presentes las donaciones de insumos médicos y la desinfección de los transportes urbanos.

En la **Tabla 20** se detallan las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 20**  
Programas enfocados en la salud

Concordia	Municipalidad	Ciclo de Conferencias <i>online</i> "Buen trato y derecho de las personas mayores": Salud mental y apoyo psicosocial en tiempos de pandemia
	Escuela Técnica N° 2 "Independencia"	Donación de máscaras faciales de protección confeccionados por la institución educativa
	Centro de Comercio Industria y Servicios de Concordia	Capacitación sobre cuidados durante epidemias de Sars / Cov 2. Algunos bajo la modalidad virtual y otros presencial Programa sobre manejo de las situaciones de estrés y ansiedad
Salto	Intendencia	Servicio de acompañamiento y contención social telefónica para personas mayores de Salto
	Intendencia de Salto y Ministerio de Desarrollo Social	Desinfección y limpieza de los coches de las unidades del transporte urbano de pasajeros
	Centro Comercial e Industrial de Salto	Campaña de sensibilización frente al Covid-19

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia de Salto, Centro Comercial e Industrial de Salto, Municipalidad de Concordia y Centro de Comercio Industria y Servicios de Concordia.

En el ámbito de la educación, especialmente universitaria, la Municipalidad de Salto brindó a los estudiantes la posibilidad de disponer en la biblioteca municipal de computadoras y conectividad a internet de manera gratuita, con el fin de facilitar las clases virtuales que presentaron varias dificultades debido a que no todas las personas disponen de dichos medios para acceder a las clases.

En Concordia se realizó un curso enfocado en los jóvenes con el fin de que puedan profundizar los conocimientos sobre la informática y las herramientas digitales. Además, la Municipalidad de Concordia decidió adaptar la Campaña "Hagamos la tarea" a la modalidad virtual para seguir brindando apoyo escolar.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a las y los jóvenes.

**Tabla 21**  
Programas enfocados en la educación

Concordia	Municipalidad	Curso en Informática y Herramientas Digitales destinado a jóvenes
		La campaña "Hagamos la tarea" se adapta a la modalidad virtual
Salto	Intendencia	Habilitación de biblioteca con ordenador de uso público y conectividad a internet sin costo

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia de Salto y la Municipalidad de Concordia.

Concordia consideró importante poner énfasis en uno de los efectos más alarmantes que ocasionó la restricción de circulación por la pandemia, el aumento de la violencia familiar y el impacto sobre la vida cotidiana de las mujeres. Por lo tanto, se envió un mensaje a la ciudadanía desde el Programa de Prevención de la Violencia Familiar y de Género del Centro de Fortalecimiento Social de la Municipalidad de Concordia: “La violencia machista es la otra pandemia que no debemos ignorar” (Municipalidad de Concordia, 2020).

En la siguiente tabla se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 22**  
Programas dirigidos a las mujeres

Concordia	Municipalidad	Mensaje del Programa de Prevención de la Violencia Familiar y de Género del Centro de Fortalecimiento Social
Salto	Intendencia	Celebración del Día Internacional de la Mujer: servicio de ómnibus y entrada gratuita a las termas para mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia de Salto y la Municipalidad de Concordia.

Ante la preocupación por los efectos causados por Covid-19, el sector público de la ciudad de Salto habilitó cuatro comederos municipales y brindó asistencia a las ollas populares y a las personas en situación de vulnerabilidad. El sector privado, a través del Centro Comercial e Industrial de Salto, realizó una recolección de juguetes para los niños de diferentes merenderos. En tanto que en la ciudad de Concordia una iglesia realizó donaciones por el aumento de la demanda de alimentos por la pandemia.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 23**  
Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad

Concordia	Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días	Donación de alimentos por el aumento de la demanda en tiempos de pandemia
Salto	Intendencia	Colaboración con insumos a las ollas populares que asisten a 3.000 salteños
	Centro Comercial e Industrial de Salto	Atención a personas en situación de vulnerabilidad
		Campaña de recolección de juguetes

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia de Salto, Centro Comercial e Industrial de Salto y Municipalidad de Concordia.

Con el objetivo de fortalecer los programas y las políticas para los jóvenes, la Municipalidad de Concordia creó el Área de la Juventud. Igualmente, se realizó una campaña “Juventudes Responsables”, con el mensaje de los jóvenes hacia los jóvenes para concienciar sobre las medidas de prevención por la pandemia de coronavirus. Otros programas desarrollados por la ciudad de Salto estuvieron enfocados en los jóvenes. Uno de ellos consistió en la inauguración de una función de AutoCine en la costanera local, para fortalecer los espacios de recreación abiertos. Asimismo, se realizó la iniciativa “Actividades físicas en casa” de manera a contribuir del mismo modo en el cuidado de la salud física y mental.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a las y los jóvenes.

**Tabla 24**  
Otros programas

Concordia	Municipalidad	Disposición del no cobro de Tasa Comercial a los sectores más afectados
		Creación del Área de Juventud
		Campaña “Juventudes Responsables”
Salto	Intendencia	Función de AutoCine en la Costanera a través de la Coordinación de Juventud
		Iniciativa: “Actividades físicas en casa” a través de videos con instructores deportivos

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia de Salto y la Municipalidad de Concordia.

## 4.4 Rivera – Santana do Livramento

### Empleo, actividad económica

El espacio fronterizo conformado por Rivera y Santana do Livramento es el de menor cantidad de jóvenes entre las fronteras estudiadas, así como también corresponde a la menor participación de jóvenes en el total de población. Sin embargo, la vulnerabilidad social de los jóvenes en estas ciudades es más pronunciada, al tratarse de regiones con menor desarrollo relativo y donde el nivel de formalidad en el empleo juvenil es muy bajo y, por lo tanto, bastante vulnerable.

La reducción de la actividad comercial en Santana do Livra-

mento no afectó mucho a los jóvenes, ya que el sector de comercio y servicios generalmente emplea a personas adultas. Sin embargo, en algunos servicios, como peluquerías y gimnasios, los empleos perdidos correspondían a jóvenes. Incluso, en algunas ramas de actividad, el empleo de jóvenes se incrementó, específicamente en el servicio de entrega de alimentos a domicilio, aunque la dinámica de esta actividad no es lineal, por lo que su aporte a la economía de los jóvenes puede ser considerada como limitada y, al mismo tiempo, relevante para absorber a aquellos jóvenes que no disponían de otras herramientas para integrarse al mercado de trabajo.

Definitivamente, la pandemia precarizó aún más a aquellos trabajadores informales que no lograban integrarse a esquemas laborales formales. Este grupo de ciudades presenta además una mayor población de afrodescendientes, que suelen corresponder a los grupos más vulnerables. Por esta razón, este grupo se encuentra mucho más expuesto a las perturbaciones económicas y sociales generadas por la pandemia de Covid-19.

Sin embargo, en el sector informal los jóvenes tuvieron que buscar otras alternativas para la generación de ingresos. El cierre durante un mes de los *shoppings* en la ciudad de Rivera, principales atractivos comerciales del espacio fronterizo, impactaron también en Santana do Livramento, ya que los “compristas” brasileños hacían uso de otros servicios en esta ciudad y, por lo tanto, generaban cierto dinamismo. Los jóvenes que trabajaban en el sector formal y que vieron disminuidos sus ingresos por un recorte de la cantidad de horas trabajadas, se vieron obligados a modificar su estructura de independencia del hogar, esto es, buscar departamentos más baratos y casi siempre más alejados del centro, o volver al hogar de los padres u otros familiares, donde realizaban actividades de cuidados, lo que resultaba en una menor disponibilidad de tiempo para explorar opciones de autoempleo.

Al igual que en las otras ciudades, los jóvenes que trabajaban en el sector informal identificaron otros nichos como la venta de alimentos y, sobre todo, los que disponían de automóviles propios se insertaron, mediante la plataforma Uber, al empleo flexible.

El levantamiento de las restricciones de llegada de buses a esta ciudad para la reactivación económica, así como la reapertura de los *free shops* de Rivera, no fueron lo suficientemente intensos como para retomar los ritmos comerciales anteriores. Los empleos perdidos y disminuidos no se recuperaron.



*La pandemia precarizó aún más a aquellos trabajadores informales que no lograban integrarse a esquemas laborales formales.*



Se estima que la precarización del empleo en los jóvenes situados en el sector informal agravó sus condiciones de vulnerabilidad.

Otros jóvenes siguieron operando en la informalidad, aunque con menor cantidad de horas de trabajo y de ingresos, mediante la comercialización de diversos bienes, favorecidos por la estructura conurbada de las ciudades fronterizas. Se estima que la precarización del empleo en los jóvenes situados en el sector informal agravó sus condiciones de vulnerabilidad. No se debe olvidar que la población de Santana do Livramento y de Rivera se rige por una legislación especial donde la población puede acceder a las dos nacionalidades y, por lo tanto, utilizar los sistemas de protección social.

#### Educación y salud

La virtualización de las actividades educativas, tanto del sector medio como universitario, afectó a los jóvenes, especialmente a aquellos que no disponían de las condiciones tecnológicas para hacerlo, particularmente aquellos que no contaban con *laptops* ni acceso a internet en los hogares. De igual forma, las clases virtuales exigieron la compra de paquetes de datos y, por lo tanto, se encareció el acceso a la educación. En el caso de las familias vulnerables con varios miembros adolescentes y jóvenes, tanto en Rivera como en Santana do Livramento, el problema fue la disponibilidad de un solo dispositivo para seguir con las actividades académicas.

En la ciudad de Rivera, los estudiantes manifestaron una acumulación excesiva de tareas, lo que agregaba estrés y preocupaciones a los adolescentes y jóvenes, principalmente a los del nivel secundario. Según una entrevistada joven, los estudiantes desaprobaron el sistema de educación virtual porque limitaba e impedía el acceso a las aulas que, para muchos jóvenes, era el mejor espacio de aprendizaje, debido a las condiciones poco apropiadas en algunos hogares, específicamente en los hogares de menores ingresos y menor cantidad de ambientes cerrados que podrían ser utilizados como espacios de aprendizaje. En los hogares con varios miembros en edad escolar y universitaria que no disponían de muchas habitaciones, sino de espacios abiertos y compartidos, el desarrollo de las clases virtuales no era sencillo. De esta forma, el tamaño y disposición interna de las viviendas, es decir, la cantidad de dormitorios, salas, comedores y cocinas, fueron claves para asegurar un mejor aprovechamiento y adaptación al nuevo contexto.

Los servicios de salud de Rivera y Santana do Livramento se encuentran articulados y con una planificación conjunta desde hace

varios años. Esta situación favoreció al acceso a los servicios de salud, aunque estuvo priorizada la atención a casos de Covid-19. Incluso al iniciarse el proceso de vacunación contra Covid-19 en Rivera, la población de Santana do Livramento también accedió a las mismas en los puestos vacunatorios de la ciudad uruguaya, como resultado de una gestión conjunta del espacio urbano fronterizo.

#### Ocio, participación y socialización

Con respecto al ocio y la socialización, los jóvenes de ambas ciudades experimentaron el encierro como una situación temporal, reduciendo considerablemente las interacciones en las instituciones educativas de nivel medio y universitario, además de los encuentros con amigos.

En Uruguay, los mensajes oficiales fueron tomados por los jóvenes como una presión suplementaria relativa, puesto que sobre ellos, entendían, recaía la responsabilidad de disminuir los contagios. Así, las prácticas culturales de salir a las plazas y otros lugares públicos a compartir, conversar, tomar mate y tocar el tambor, fueron actividades muy limitadas y bajo control policial. Así, la pérdida de contacto con familiares y especialmente con compañeros y amigos, afectó a los jóvenes de ambas ciudades, pero en mayor medida a los uruguayos.

En Santana do Livramento, las actividades de ocio también se redujeron considerablemente, sobre todo las realizadas tradicionalmente en parques y plazas. El encierro y la cancelación de las actividades antiguamente normales, generó estrés en los jóvenes y, en algunos casos, incluso violencia doméstica.

#### Seguridad

La disminución de los traslados de las personas por el cumplimiento de las medidas sanitarias de aislamiento social hizo que los jóvenes de esta ciudad no expresaran nada particular con respecto al ámbito de la seguridad ciudadana.

#### Perspectivas de futuro

A pesar del alto nivel de incertidumbre con respecto al futuro, los jóvenes de ambas ciudades insisten en la preparación técnica y la capacitación para enfrentar los próximos desafíos. Se aprecia

igualmente una relativa aceptación de la “nueva normalidad”.

Medidas tomadas por el sector público y el privado de Rivera y Santana do Livramento

Con el fin de paliar en la mayor magnitud posible el impacto de Covid-19, ambas ciudades optaron por promover el consumo local, por un lado, la Intendencia Departamental de Rivera desarrolló el proyecto “Huertas familiares” como respuesta a las familias afectadas económicamente. Por otro lado, un conjunto de actores públicos y privados de Santana do Livramento organizó una feria de pescados con la exposición de productos locales.

En cuanto al sector privado de Rivera, al igual que las demás ciudades fronterizas, la Asociación Comercial e Industrial centró sus esfuerzos en programas para emprendedores y capacitaciones en distintas tareas.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores.

**Tabla 25**  
Medidas enfocadas al empleo

Rivera	Intendencia Departamental de Rivera	Proyecto “Huertas familiares”
		Feria Vecinal de productos en la Avenida Cuaró
		Red Territorial de apoyo a empresas y emprendedores para mejorar el acceso a la información
	Asociación Comercial e Industrial de Rivera	Taller de liderazgo para empresas
		Programa de Apoyo Integral a Emprendedores (PAIE) 2020
		Capacitación de Atención al Cliente y Técnicas de Venta
	Intendencia, Min. de Ganadería, Agricultura y Pesca, Asoc. Comercial e Industrial de Rivera, Agencia Nacional de Desarrollo	Curso Gratuito de Apicultura compuesto por cinco talleres

Santana do Livramento	Caja Económica Federal	Crédito para empresas del sector turístico, bares y restaurantes
	Asociación Santanaense de Piscicultores, Secretaria Municipal de Agricultura, Excelencia en Asistencia Técnica y Extensión Rural e Social, Prefeitura Municipal de Santana do Livramento y la Receita Federal Brasileña	Feria de Pescados: para promover el consumo de productos locales

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia Departamental de Rivera, Asociación Comercial e Industrial de Rivera, Caja Económica Federal.

Dentro del MERCOSUR, la frontera entre Brasil y Uruguay es considerada una de las más estables, con una cooperación bilateral muy significativa. Con la llegada de la pandemia, las acciones transfronterizas se acentuaron con mayor ímpetu a través de las autoridades locales y regionales, siendo estos países los únicos que cerraron la frontera de común acuerdo, con una serie de protocolos necesarios para el tránsito de la población local. Además, Uruguay solicitó la reactivación del Tratado de Acción Sanitaria Binacional, posibilitando la instalación de barreras sanitarias entre las dos ciudades (Coletti & Oddone, 2021). De igual forma, se llevó a cabo la campaña binacional “Frontera, Quédate en Casa” y algunos programas como “Una ciudad, dos banderas” con la desinfección de vehículos en la frontera, y el programa “Cordón Sanitario para la frontera” para evitar la propagación del virus. A pesar del fuerte impacto de Covid-19, la alianza entre el sector público y privado de Rivera y Santana do Livramento dio como resultado la cesión de medicamentos del hospital uruguayo para el hospital brasileiro, lo cual indica el trabajo en conjunto que realizan estas ciudades fronterizas.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores.

**Tabla 26**

Programas enfocados en la salud

Rivera	Intendencia Departamental de Rivera	Entrega de tapabocas a los barrios de Rivera
	Ministerio de Salud, Laboratorio ATGen y Ministerio de Defensa	Inauguración de Laboratorio ATGen para análisis de Covid-19
	Asociación Comercial e Industrial de Rivera	Charla informativa; asesoramiento gestión y prevención de riesgos laborales
Binacionales	Intendencia de Rivera	Campaña Binacional: "Frontera, Quédate en Casa, con la desinfección de los vehículos en la frontera y la adopción de medidas sanitarias"
		Programa "Una ciudad, dos banderas", que colaboró con la prevención del coronavirus, desde el punto de vista sanitario
	Prefeitura de Santana do Livramento	Programa "Cordón Sanitario para la frontera", con el objetivo de que sean vacunados ambos lados de la frontera y poder crear un cordón sanitario para evitar la propagación del virus
	Santa Casa de Misericórdia de Livramento, Prefeitura de Santana do Livramento, Hospital Comeri de Rivera, Poder Judicial de Rivera	Cesión de medicamentos del hospital uruguayo para el hospital brasileiro
Santana do Livramento	Prefeitura	Campaña "Así toma! ¡Así no toma!" Con el fin de demostrar las maneras de evitar la transmisión de la Covid-19
	Servicio Social de Comercio (SESC) y la Prefeitura Municipal de Santana do Livramento	Charla sobre envejecimiento saludable y planificación familiar y el Proyecto Salud de la Mujer
		Convenio con laboratorios para ofrecer descuentos en los exámenes privados
	Asociación Comercial e Industrial de Santana do Livramento	Convenio con el Instituto de Radiología para obtener descuentos diferenciados en la realización de exámenes para todos sus socios

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia Departamental de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento.

Con relación a la educación, el sector público de ambas ciudades demostró su interés en continuar con el acompañamiento escolar a los alumnos a través de programas y proyectos que contribuyan al desarrollo educativo de los mismos.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a las y los jóvenes.

**Tabla 27**  
Programas enfocados en la educación

Rivera	Intendencia Departamental de Rivera	Nuevo Taller educativo virtual realizado por la unidad de educación vial
		Programa "Jugando aprendemos", con diversas actividades para los alumnos
Santana do Livramento	Prefeitura	Proyecto Baúl Educativo junto con su protocolo de seguridad
		Distribución de kits de alimentos para alumnos
		Proyecto cuidando al educador

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia Departamental de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento.

Otro aspecto importante es el desarrollo de campañas de sensibilización y concienciación hacia la no violencia contra la mujer, por parte del sector público de las dos ciudades mencionadas. Además, de los servicios psicosociales, psicológicos y asistenciales para las mujeres en situaciones de violencia, ofrecidos por la Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. En la siguiente tabla se aprecian las medidas adoptadas por cada ciudad.

**Tabla 28**  
Programas dirigidos a las mujeres

Rivera	Intendencia Departamental de Rivera	Campaña de sensibilización hacia la no violencia contra la mujer
Santana do Livramento	Prefeitura	Campaña de concienciación de la violencia doméstica
		Servicios psicosociales, psicológicos, de asistencia legal y de orientación a mujeres en situaciones de violencia

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia Departamental de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento.

Asimismo, en la siguiente tabla se puede apreciar que, en cuanto a donaciones de alimentos a las familias más vulnerables, el apoyo del sector privado de ambas ciudades fue significativo. En el caso de Rivera, las empresas *duty free* expresaron que se sentían en la obligación moral de contribuir con la ciudad, para llevar alegría y esperanza a las familias (Intendencia Departamental de Rivera,

2020) y a las mujeres que colaboran en sus espacios. A continuación, se expone las medidas adoptadas por los diferentes actores.

**Tabla 29**

Donación de alimentos para familias en situación de vulnerabilidad

Rivera	Empresas <i>Free Shops</i>	Donación de canastas alimentarias
	Empresas <i>Duty Free América</i> y <i>Macanudo Free Shop</i>	Entrega de alimentos no perecederos al CECEOED
Santana do Livramento	Red de Farmacias San Juan	Donación de 15 toneladas de alimentos

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia Departamental de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento.

Del mismo modo, se llevaron a cabo otros programas. Por un lado, la Municipalidad de Rivera implementó la campaña “Ahora cuidalo vos” enfocado hacia los jóvenes, considerándolos responsables del contagio en la familia. Sin embargo, la Municipalidad de Santana do Livramento, su campaña tuvo como enfoque proteger a los niños y adolescentes del trabajo infantil.

En la siguiente tabla se aprecian las medidas tomadas por los diferentes actores. Aquellas celdas marcadas indican medidas específicas orientadas a las y los jóvenes.

**Tabla 30**

Otros programas

Rivera	Intendencia	Campaña de sensibilización dirigida a los más jóvenes “#ahoracuidalosvos” con el fin de que los jóvenes extremen cuidados al realizar actividades y así cuidar a su familia
Santana do Livramento	Prefeitura	Campaña “Crianza en Pandemia” para proteger a los niños y adolescentes del trabajo infantil

Fuente: Elaboración propia con base en la Intendencia Departamental de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento.

En resumen, a la vista de la diversidad de programas implementados por el sector público como el privado ante la contingencia sanitaria y economía en las diferentes ciudades, se aprecia la inclusión de acciones específicas orientadas a la población joven. Sin embargo, ha resultado imposible realizar una evaluación profunda sobre la eficiencia de cada una de las iniciativas. Se estima que varios programas han ayudado a los jóvenes a sobrellevar mejor el periodo de múltiples transformaciones sociales, económicas y sanitarias.



REFLEXIONES  
FINALES

Elson André de Lima / César Pereira

# 5.

## Prospección de escenarios para las juventudes de frontera del MERCOSUR

La reacción ante los desafíos impuestos por la pandemia incrementó, entre los países del MERCOSUR, la conciencia sobre la relevancia de coordinar acciones en la frontera y asegurar la cohesión social en las zonas fronterizas como forma de superar la brecha territorial<sup>27</sup>.

Los efectos de la pandemia de Covid-19 tendrán un largo poder residual en la región y en el mundo. Por eso, más allá de la velocidad con la cual la población de los países del MERCOSUR acceda a las vacunas, tendrán que pensarse un conjunto de acciones estratégicas para recomponer el funcionamiento social y económico de las fronteras del MERCOSUR, y resolver, paulatinamente, los desafíos existentes antes de la pandemia. Desde esta perspectiva, la universalización del acceso a las vacunas<sup>28</sup> no asegura la resolución de los problemas preexistentes en zonas de frontera.

La variedad de escenarios fronterizos y la persistencia, e incluso, intensificación, de algunos limitantes estructurales al mejoramiento de los medios de vida de los jóvenes, como la informalidad en el empleo y alta vulnerabilidad social y economía asociada a ésta, aparecen como extremadamente complejos y demandantes de decisiones políticas que tengan la versatilidad para responder de forma dinámica a cada uno de los desafíos fronterizos.

27 Coletti, R; Oddone, N. Borders management and COVID-19 in the European Union and MERCOSUR: challenges and responses at different scales. 2021

28 Probablemente cada año la población requiera de nuevas vacunas según sean las cepas o variedades en las distintas regiones, semejante a la vacuna de la Influenza que se actualiza cada año.

Resulta necesario también romper con el esquema mecánico e ideal de recomposición de los juegos fronterizos pre pandémicos, donde todos los procesos comerciales, actores sociales, estrategias e intereses se concatenan solos, es decir, sin orientaciones. La pandemia debe ser aprovechada para introducir un nuevo *set* de políticas públicas nacionales, regionales y locales que reviertan las desigualdades existentes y se focalicen en el ciclo de vida de las personas.

A continuación, se señalan los principales elementos prospectivos sobre los medios de vida de las y los jóvenes en las fronteras:

a. La población joven seguirá creciendo, aunque con intensidades diferentes en cada uno de los países. Mientras que en Paraguay crecerá a una mayor velocidad, Uruguay lo hará con una menor.

b. La población que actualmente es adolescente y joven transitará a la adultez con algunas deficiencias y limitaciones en cuanto a habilidades y competencias, resultado de la modificación de la normalidad atribuida a la pandemia de Covid-19 de los años 2020 y, posiblemente, todo el 2021.

c. La brecha de acceso al mundo laboral y sobre todo en términos de ingresos entre hombres y mujeres se ha ampliado durante la pandemia, debido a la pérdida de empleos, así como al surgimiento de nuevas actividades de cuidados que son aseguradas principalmente por mujeres.

d. En los próximos años se experimentará una suerte de *sensible retraso* en los proyectos de vida de los adolescentes y jóvenes, que tendrán que postergar algunos de sus planes personales, iniciativas y emprendimiento para cuando el escenario se libere de incertidumbre, o cuando esta se reduzca a niveles mínimos. Este *delay social* afectará necesariamente al acceso a servicios y por lo tanto al ejercicio de los derechos.

e. Los adolescentes y jóvenes habrán desarrollado mayores capacidades de pensamiento lateral e imaginativo, de forma que podrán observarse mayor cantidad y diversidad de iniciativas innovadoras, tanto en el sector productivo, así como en el de la



*La pandemia debe ser aprovechada para introducir un nuevo set de políticas públicas nacionales, regionales y locales que reviertan las desigualdades existentes y se focalicen en el ciclo de vida de las personas.*



*Las mujeres adolescentes y jóvenes enfrentarán nuevos desafíos para lograr una mayor y mejor participación en la reactivación económica, pero ello requerirá de intervenciones que aseguren la participación en programas de capacitación laboral y emprendedurismo.*

ingeniería social<sup>29</sup>. Asegurar las condiciones materiales e institucionales para que las nuevas ideas se materialicen será un desafío no menor que las municipalidades, secretarías de la juventud y de emprendedurismo deberán contemplar en sus futuras actuaciones.

f. La cuarentena hizo del hogar el espacio principal de interacciones, donde las mujeres muchas veces fueron las encargadas de asegurar, incluso paralelamente a sus actividades laborales y académicas, los cuidados, lo que representó una sobrecarga de actividades. Este fenómeno podría retrasar y limitar la reinserción laboral de las mujeres.

g. Las mujeres seguirán presentando mayores niveles de exposición a riesgos de violencia de género, violencia sexual y sobre todo vulnerabilidad al criadazgo, la explotación y la trata, especialmente en las fronteras con mayores interacciones fronterizas, como Foz do Iguaçu-Ciudad del Este.

h. Las mujeres adolescentes y jóvenes enfrentarán nuevos desafíos para lograr una mayor y mejor participación en la reactivación económica esperada en la post pandemia, pero ello requerirá de intervenciones específicas que aseguren la participación de las mujeres en programas de capacitación laboral y emprendedurismo. La creación y el fortalecimiento de los espacios de cuidado, tanto en empresas como en instituciones públicas, permitirá que más mujeres con hijos puedan incorporarse a la fuerza de trabajo en condiciones ideales, reduciendo la vulnerabilidad.

i. Los formatos educativos terciarios de larga duración deberán repensarse para que los jóvenes logren una incorporación al mercado laboral formal más temprana, con experiencia anticipada y adecuada a las necesidades de la demanda local y regional. Los jóvenes de las fronteras no pueden seguir pautas de formación y capacitación (programas de estudios) que se disocian de las dinámicas fronterizas y del mercado regional.

j. Los esquemas de formación técnica y las iniciativas empresariales tendrán que recoger necesariamente los aprendizajes de

<sup>29</sup> Esta aseveración se basa en la creatividad de los jóvenes de todas las ciudades estudiadas para generar ingresos mediante una serie de emprendimientos personales en distintas áreas y modalidades.

la pandemia, además de las nuevas prácticas sociales<sup>30</sup> y la resignificación tanto de valores culturales y sociales, así como de los bienes en el periodo post pandémico. Identificar, describir y comprender estos cambios sociales permitirá nuevas estrategias empresariales y el diseño de nuevos servicios. La identificación temprana de las “nuevas necesidades” será clave para su atención y generación de oportunidades de empleo.

k. Los adolescentes y jóvenes que hayan experimentado vulnerabilidades en sus medios de vida y en sus derechos durante la pandemia, requerirán de estrategias y de políticas públicas innovadoras y disruptivas, que aseguren que ningún adolescente y joven quede atrás. La innovación en el autoempleo, pero con cobertura social, constituye una necesidad y un desafío a la creatividad de los esquemas de financiación social.

l. La persistencia de las y los jóvenes de frontera dentro de la economía informal impacta directamente sobre los sistemas de protección social de los países de la región. Se deben repensar en equilibrar los esquemas de protección social, especialmente en Paraguay, que tiene que incrementar significativamente la formalidad del empleo y las prestaciones sociales asociadas.

m. La velocidad y calidad de la recuperación económica articulada entre los diferentes países del MERCOSUR, especialmente aquellos que muestran mayores asimetrías sociales, económicas y de infraestructuras, será vital para la recuperación del dinamismo y del diseño de modelos socioeconómicos que aseguren una mayor inclusión y equidad.

n. Los Estados están llamados a revisar las burocracias de las fronteras nacionales, reduciendo, pero modernizando, la función de control, para dar mayor fluidez al funcionamiento fronterizo. Este no es un desafío sencillo porque los países siguen concibiendo a las fronteras como espacios extremadamente burocráticos, siempre exitosos para controles de personas, pero muy pocas veces eficientes para otro tipo de bienes. Tal como ha señalado un entrevistado, especialista en temas fronterizos de Argentina, las fronteras del MERCOSUR funcionan con una



*El MERCOSUR está llamado a optimizar sus zonas de contacto, las fronteras, para que estas logren expresar su vocación de desarrollo en un contexto regional.*

<sup>30</sup> Por ejemplo, las nuevas formas de consumir, de comercializar, la reestructuración de los valores simbólicos de ciertos bienes suntuarios. En cuanto a los valores, podría esperarse una mayor valorización de la amistad, de las relaciones familiares y comunitarias donde el componente local permite crear nuevos espacios de participación social y creación o dinamización de instancias existentes.



*Los territorios fronterizos en el futuro deben permitir el acceso a los servicios públicos, como educación y salud, especialmente en salud sexual y reproductiva, a todos los habitantes de las fronteras, más allá de su nacionalidad.*

logística del siglo XIX que, obviamente, no es congruente con los desafíos ni con los flujos y significados actuales.

o. El MERCOSUR está llamado a optimizar sus zonas de contacto, las fronteras, para que estas logren expresar su vocación de desarrollo en un contexto regional. Asumir e integrar la persistencia de atractivos comerciales, muchas veces pendulares, de cada frontera, debe permitir transitar hacia esquemas más modernos que asuman la integración real. El ejemplo de la conurbación urbana de las ciudades de Rivera y Santana do Livramento podría expandirse a otras ciudades, incluso las que se encuentran en fronteras húmedas unidas por puentes.

p. Los territorios fronterizos en el futuro deben permitir el acceso a los servicios públicos, como educación y salud, especialmente en salud sexual y reproductiva, a todos los habitantes de las fronteras, más allá de su nacionalidad. Este esquema resulta más práctico y también menos oneroso que, por ejemplo, la instalación de hospitales de alta complejidad en cada una de las ciudades, especialmente en aquella sin el suficiente peso demográfico. Necesariamente se tendrán que repensar los esquemas de financiamientos y funcionamiento de estos servicios de forma conjunta entre los países, a nivel regional, y entre las ciudades. Igualmente deberán instalarse e impulsar el acceso a servicios de salud amigables

q. En Uruguay y Brasil, sobre todo en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento, la población afrodescendiente precisa de acciones específicas que se orienten a mejorar las condiciones de vida y de empleo, de forma a acompañar y acelerar la desprecariación social.

r. La pluralidad étnica tendrá que incorporarse a las políticas públicas, más allá de la retórica, y a través de acciones concretas que permitan visibilizar y expresar las prácticas culturales de los diferentes grupos étnicos.

# 6.

## **Recomendaciones de políticas multinivel para la recuperación socioeconómica, productiva y laboral de las juventudes de frontera del MERCOSUR**

A partir de las diversas situaciones que experimentan adolescentes y jóvenes en las ciudades fronterizas estudiadas se señalan a continuación, de forma general, una serie de recomendaciones de políticas orientadas a que la recuperación socioeconómica, productiva y laboral, que buscan aumentar las inversiones, siguiendo el ciclo de vida las personas y hacer foco en la población objeto de este estudio.

A escala de los Estados Parte del MERCOSUR y de sus intervenciones en el campo de la educación, la salud y el crecimiento económico, se plantean los siguientes puntos:

a. Mejorar, facilitar y acelerar la fluidez de los procesos migratorios/aduaneros y demás operaciones burocráticas, especialmente las asociadas a la movilidad de la población urbana de las ciudades fronterizas.

b. Repensar los servicios de salud de forma que la población fronteriza, independientemente de la ciudad en la que resida, pueda gozar del derecho de atención médica de calidad. Las asimetrías en la cobertura médica entre ciudades y países no deberían resolverse por una duplicación de la oferta, es decir un hospital por país, sino por una articulación, organización y financiamiento entre los sistemas de salud de los países involucrados. Esto implicaría necesariamente un mecanismo de formalización del empleo, cuidando su aporte a la seguridad social, bajo nuevas herramientas



*El MERCOSUR está llamado a revisar, y sobre todo, atender las demandas específicas de sus fronteras, donde el “exceso de lo nacional” parece no favorecer las condiciones “locales y regionales” de las fronteras.*

que permitan simplificar el acceso a la seguridad y previsión social, mediante operativas flexibles y adaptadas a las dinámicas del trabajo actuales.

c. Repensar los esquemas de articulación entre la oferta universitaria, tanto pública como privada, entre los países, para favorecer un mayor acceso a la población, incluso si ésta proviene del país vecino. De igual forma, pensar un sistema regional de becas que consienta la permanencia de las y los estudiantes dentro del sistema universitario para evitar la deserción. Diseñar esquemas de transferencia de créditos académicos, así como de intercambio de profesores puede ser también oportuno.

d. Debería considerar la creación de un sistema regional de incentivos a la investigación local/transfronteriza centrada en la investigación práctica y la transferencia para resolver problemas reales que se identifican dentro de las dinámicas específicas que puedan surgir en las fronteras y sus ciudades.

e. Promover la instalación de parques industriales aprovechando las ventajas comparativas de cada territorio fronterizo, orientando la dinámica a la creación y fortalecimiento de cadenas de valor transfronterizas, vinculando los sistemas industriales y de investigación e innovación de las ciudades, las regiones y los países del MERCOSUR, de forma asociada a las políticas activas de empleo con enfoque de juventud.

En resumen, incluso si las estrategias de adquisición de vacunas contra Covid-19 privilegiaron las entidades estatales antes que los agrupamientos, el MERCOSUR está llamado a revisar, y sobre todo, atender las demandas específicas de sus fronteras, donde el “exceso de lo nacional” parece no favorecer las condiciones “locales y regionales” de las fronteras.

Reconocer y asumir la existencia y el funcionamiento de territorios fronterizos binacionales permitirá mejorar su desempeño y competitividad. No se trata de reducir el grado de soberanía nacional sobre estos territorios, sino, fundamentalmente, reconocer que la idea de soberanía no es única, sino que, hoy más que nunca, debe ser acompañada por una visión más integral e inclusiva con base en el MERCOSUR. Transitar del “control territorial” hacia un marco de desarrollo transfronterizo y binacional, parece ser el destino deseado por las autoridades y poblaciones locales de frontera.

A escala de las regiones y de las ciudades y de sus intervenciones en el campo de la educación, la salud y el crecimiento económico, se plantean los siguientes puntos:

a. Compartir y articular los planes de desarrollo territorial de forma a asegurar la alineación de estos a una idea más general e inclusiva de desarrollo transfronterizo.

b. Disponer de información socioeconómica actualizada y sistematizada de los adolescentes y jóvenes de cada espacio fronterizo, mediante la participación de la Academia.

c. Repensar los sistemas de atractivos (turísticos y comerciales por diferencia cambiaria), para incorporar otros sistemas productivos que sean menos sensibles a las variaciones del mercado. Esto es más aplicable a las ciudades cuyo principal, o único, atractivo, es el costo diferencial de los bienes. La participación de las mujeres en este sector puede ser clave para relanzar las economías fronterizas en la postpandemia.

d. Redescubrir, actualizar y optimizar la serie de recursos patrimoniales que disponen las ciudades (arquitectura, gastronomía, prácticas culturales, arte) las ciudades y las regiones fronterizas, de forma a diversificar la oferta económica y la generación de empleo.

e. Se deben ajustar los mecanismos, las políticas y los programas que aseguren la inserción laboral de las mujeres jóvenes en condiciones de estabilidad y formalidad, sobre todo al segmento más expuesto vulnerabilidades que, además de impulsar la economía local, reduce el riesgo a exposición de trata de personas. Se precisarán acciones y estrategias para acelerar y asegurar que las mujeres logren una plena inserción al mercado laboral, en niveles similares y superiores al de la pandemia, de forma a disminuir la brecha de desempleo entre hombres y mujeres.

f. Impulsar investigaciones de mercado y análisis sociales y culturales para identificar los cambios en la demanda de bienes y servicios que surgieron durante la pandemia, sobre todo en aquellos sectores económicos y ramas de actividad menos tradicionales. Conocer y comprender cómo se comportan estos sectores permitirá preparar mejor a los jóvenes para que capitalicen estas oportunidades y aseguren su pleno desarrollo.

g. Instalar y asegurar el funcionamiento de Observatorios de adolescencia y juventud, juntamente con las universidades, orientado a generar información de manera sistemática sobre la situación ocupacional y de otros aspectos sociales y económicos de los jóvenes de la región fronteriza.

h. Apoyar a los Estados en el diseño e implementación de políticas de protección social con enfoque de derechos en las ciudades fronterizas, especialmente en aquellas con mayores índices de informalidad económica.

i. Sistematizar las acciones de asistencia implementada durante la pandemia de forma a evaluar y clasificar las acciones más eficientes y las de mayor impacto, para su utilización en eventuales circunstancias. La participación de las y los jóvenes será fundamental para esta acción. Igualmente, los adolescentes y jóvenes deberán participar de las operaciones de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que les incumben.

j. Reformular la imagen de algunas fronteras mediante una comunicación más empática, reforzando los factores positivos y el patrimonio cultural de la región. Por ejemplo, insistir en la comunicación de la Ruta Jesuítica (Posadas-Encarnación). Mejorar la autoestima social impulsará a los jóvenes a ser más creativos y proactivos con un derrame positivo sobre este cambio de imagen perseguido.

k. Incluir y atender las demandas y necesidades específicas de las comunidades LGTBQI+.

Finalmente, algunas de las recomendaciones para organizaciones de la sociedad civil, Academia y sector privado son las siguientes:

a. Acompañar y fortalecer las iniciativas públicas tendientes a mejorar las condiciones de empleo juvenil.

b. Indicar a la Academia y al sector público los planes, proyectos e iniciativas que se generarán en el futuro, de forma a adaptar los esquemas de capacitación laboral hacia las ramas que tendrán mayor demanda.

c. Intensificar los sistemas de pasantía de forma a generar mayor experiencia en los jóvenes.

## Resumen de Recomendaciones

### Estados centrales

a. Mejorar, facilitar y acelerar la fluidez de los procesos migratorios/aduaneros y demás operaciones burocráticas, especialmente las asociadas a la movilidad de la población urbana de las ciudades fronterizas.

b. Repensar los servicios de salud de forma que la población fronteriza, independientemente de la ciudad en la que resida, pueda gozar del derecho de atención médica de calidad, es decir integrados y amigables, que incluyan la atención y prevención de las infecciones de transmisión sexual y VIH. Las asimetrías en la cobertura médica entre ciudades y países no deberían resolverse por una duplicación de la oferta, es decir, un hospital por país, sino por una articulación, organización y financiamiento entre los sistemas de salud de los países involucrados. Esto implicaría necesariamente un mecanismo de formalización del empleo, cuidando su aporte a la seguridad social, bajo nuevas herramientas que permitan simplificar el acceso a la seguridad y previsión social, mediante operativas flexibles y adaptadas a las dinámicas del trabajo actuales.

c. Asegurar el acceso a la Seguridad Social y a otros servicios sociales que crean y fortalezcan el sistema de cuidados de forma a reducir la carga que suele reposar de forma excesiva sobre las mujeres.

d. Repensar los esquemas de articulación entre la oferta universitaria, tanto pública como privada, entre los países, para favorecer un mayor acceso a la población, incluso si ésta proviene del país vecino. De igual forma, pensar un sistema regional de becas que consienta la permanencia de las y los estudiantes dentro del sistema universitario para evitar la deserción. Diseñar esquemas de transferencia de créditos académicos, así como de intercambio de profesores, puede ser también oportuno.

## Gobiernos intermedios y locales

a. Compartir y articular los planes de desarrollo territorial de forma a asegurar la alineación de estos a una idea más general e inclusiva de desarrollo transfronterizo.

b. Disponer de información socioeconómica actualizada y sistematizada de los adolescentes y jóvenes de cada espacio fronterizo, mediante la participación de la academia.

c. Repensar los sistemas de atractivos (turísticos y comerciales por diferencia cambiaria) para incorporar otros sistemas productivos que sean menos sensibles a las variaciones del mercado. Esto es más aplicable a las ciudades cuyo principal, o único, atractivo es el costo diferencial de los bienes. La participación de las mujeres en este sector puede ser clave para relanzar las economías fronterizas en la postpandemia.

d. Redescubrir, actualizar y optimizar la serie de recursos patrimoniales que disponen las ciudades (arquitectura, gastronomía, prácticas culturales, arte) las ciudades y las regiones fronterizas, de forma a diversificar la oferta económica y la generación de empleo.

## Organizaciones de la sociedad civil, Academia y sector privado

a. Acompañar y fortalecer las iniciativas públicas tendientes a mejorar las condiciones de empleo juvenil.

b. Indicar a la Academia y al sector público los planes, proyectos e iniciativas que se generarán en el futuro de forma a adaptar los esquemas de capacitación laboral hacia las ramas que tendrán mayor demanda.

c. Intensificar los sistemas de pasantía de forma a generar mayor experiencia en los jóvenes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, 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.
- Agencia de Viajes Argentina.** (06 de Octubre de 2020). *Entre Ríos: Semana del Turismo de Concordia 2020*. Obtenido de <https://argentina.ladevi.info/entre-rios/semana-del-turismo-concordia-2020-n25952>
- Asociación Hotelera y Gastronómica Concordia.** (17 de Diciembre de 2020). Nueva APP "Concordia Turismo". Obtenido de <https://ahgconcordia.com.ar/nueva-app-concordia-turismo/>
- Bello Arrellano, D.** (2013). *La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. Obtenido de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-04622013000200008](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-04622013000200008)
- Berzi, M., Matos Lemões, M. A. & Oddone, N.** (2021). "Obstáculos a la movilidad de pacientes en zonas de frontera del Mercosur: una propuesta de tipología", en *Estudios Fronterizos*, 22, ed 72. <https://doi.org/10.21670/ref.2109072>
- Brites, W. F.** (11 de Diciembre de 2018). *¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612018000100120#B19](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612018000100120#B19)
- Cámara de Free Shops del Uruguay y Asociación Sudamericana de Tiendas Libres.** (20 de Abril de 2020). *Declaración Conjunta*. Obtenido de Instando al Gobierno uruguayo a tomar medidas urgentes para el sector de Free Shops de Frontera y sus actores, profundamente afectados por la crisis del Covid-19. Obtenido de [https://www.asutil.org/media/apps/articles/attachments/Declaracion\\_conjunta\\_ASUTIL\\_CEFUSU\\_-\\_20042020\\_1.pdf](https://www.asutil.org/media/apps/articles/attachments/Declaracion_conjunta_ASUTIL_CEFUSU_-_20042020_1.pdf)
- Centro de Comercio, Industria y Servicios de Concordia.** (08 de Marzo de 2021). *A un año de iniciada la pandemia, el 66,4% de las empresas de Concordia aún no pudo recuperar el nivel de actividad y el 70,5% afirma tener caídas en sus ventas*. Obtenido de [https://www.centrodecomercio.org.ar/noticias/679\\_a-un-ano-de-iniciada-la-pandemia-el-664-de-las-empresas-de-concordia-aun-no-pudo-recuperar-el-nivel-de-actividad-y-el-705-afirma-tener-caidas-en-sus-ventas.html](https://www.centrodecomercio.org.ar/noticias/679_a-un-ano-de-iniciada-la-pandemia-el-664-de-las-empresas-de-concordia-aun-no-pudo-recuperar-el-nivel-de-actividad-y-el-705-afirma-tener-caidas-en-sus-ventas.html)
- Centro de Estudios Metropolitanos.** (Junio de 2020). *Informe de Coyuntura N°4 - Mercado de Trabajo - Tasas e indicadores socioeconómicos*. Obtenido de <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2020/06/Mercado-de-empleo-1%C2%B0trimestre-2020.pdf>
- Centro de Información Oficial.** (Marzo de 2020). *Normativas y Avisos Legales del Uruguay*. Obtenido de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>
- Coletti, R., & Oddone, N.** (2021). *Borders management and Covid-19 in the European Union and MERCOSUR: challenges and responses at different scales*. UNU-CRIS WORKING PAPER SERIES. Bruges, UNU-CRIS, 2021, 23 pp.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/135/BP2020\\_Brasil\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/135/BP2020_Brasil_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (Marzo de 2021). *Panorama Social América Latina 2020*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

- Decreto 361/20.** (13 de Marzo de 2020), *por el cual se declara estado de emergencia sanitaria en toda la provincia de Entre Ríos*. Obtenido de [https://covid19.parana.gob.ar/archivos/decargas/decreto\\_361.pdf](https://covid19.parana.gob.ar/archivos/decargas/decreto_361.pdf)
- Diario Cambio Uruguay.** (19 de Setiembre de 2020). *Salto marchó por décimo año consecutivo en defensa de los derechos y la diversidad sexual*. Obtenido de <https://diariocambio.com.uy/2020/09/19/salto-marcho-por-decimo-ano-consecutivo-en-defensa-de-los-derechos-y-la-diversidad-sexual/>
- Diario La Nación Argentina.** (06 de Enero de 2021). *Pandemia: la provincia que más se benefició con el cierre de fronteras vivió un boom en el fin de año*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/politica/pandemia-provincia-mas-se-beneficio-cierre-fronteras-nid2557074/>
- El Observador.** (05 de Julio de 2020). *El cierre de fronteras separó a familias y dejó varados en Salto y Concordia*. Obtenido de <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-cierre-de-fronteras-separo-a-familias-y-dejo-varados-en-salto-y-concordia-2020755041>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) - Argentina.** (09 de Junio de 2020). *Adolescencia en tiempos de Covid-19*. Obtenido de <https://www.unicef.org/argentina/historias/adolescencia-en-tiempos-de-covid19>
- Glikman, A.** (10 de Agosto de 2020). *Comercios fronterizos “extrañan” a uruguayos por caída de ventas*. Obtenido de <https://www.ambito.com/informacion-general/ventas/comercios-fronterizos-extrañan-uruguayos-caida-n5123671>
- Instituto Brasileiro de Economía.** (2021). *Uma avaliação do Auxílio Emergencial*. Obtenido de <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos.** (2020). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Obtenido de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_3trim20E927D146A5.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim20E927D146A5.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística del Paraguay.** (20 de Setiembre de 2020). Obtenido de <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=525>
- Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay.** (2021). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019 y 2020*.
- Instituto Social del MERCOSUR y el Fondo Población de Naciones Unidas.** (2020). *Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR*. Obtenido de <http://www.is-mercosur.org/es/coleccion-juventudes-y-fronteras-en-el-mercosur/>
- Intendencia de Salto.** (2020). *Decretos*. Obtenido de <https://www.salto.gub.uy/menu-gobierno/decretos?start=10>

- Intendencia de Salto.** (26 de Octubre de 2020). *Salto se promocionó en Congreso Uruguay LGBT+ 2020*. Obtenido de <https://www.salto.gub.uy/acerca-de-salto/noticias/item/8029-salto-se-promociono-en-congreso-uruguay-lgbt-2020>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (03 de Junio de 2020). *Proyecto “Huertas familiares”*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/proyecto-huertas-familiares/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (14 de Enero de 2021b). *#ahoracuidalosvos – campaña de sensibilización dirigida a los más jóvenes*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/ahoracuidalosvos-campana-de-sensibilizacion-dirigida-a-los-mas-jovenes/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (15 de Setiembre de 2020). *Si sos mayor de 60 años pedí tu tarjeta dorada*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/si-sos-mayor-de-60-anos-pedi-tu-tarjeta-dorada/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (16 de Enero de 2021a). *Cordón Sanitario para la Frontera*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/cordon-sanitario-para-la-frontera/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (19 de Agosto de 2020). *Se inauguró el Laboratorio para análisis de Covid-19 en Rivera*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/se-inauguro-el-laboratorio-para-analisis-de-covid-19-en-rivera/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (22 de Diciembre de 2020). *Empresarios donan 104 canastas alimentarias*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/empresarios-donan-104-canastas-alimentarias/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (26 de Junio de 2020). *Programa “Una ciudad dos banderas”*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/programa-una-ciudad-dos-banderas/>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (27 de Mayo de 2020). *Resolución N.º 1178/20*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/wp-content/uploads/2020/05/0527-Ptocolo-Comercios.pdf>
- Intendencia Departamental de Rivera.** (30 de Mayo de 2020). *La Frontera se protege*. Obtenido de <https://www.rivera.gub.uy/portal/la-frontera-se-protege/>
- Linares, M. D.** (2015). Lugares de frontera en la circulación entre Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay). Obtenido de *Estudios Socioterritoriales*. Revista de Geografía. N° 17: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114337/CONICET\\_Digital\\_Nro.570e2296-0c75-4010-b344-63b3f9dc9f34\\_A.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114337/CONICET_Digital_Nro.570e2296-0c75-4010-b344-63b3f9dc9f34_A.pdf?sequence=2)
- Ministerio de Salud Pública, Uruguay.** (17 de Noviembre de 2020). *Mensaje del Dr. Daniel Salinas a los jóvenes*. Obtenido de <https://www.facebook.com/watch/?v=1767758133412507>

- Municipalidad de Concordia.** (03 de Junio de 2020). *Mensaje del Programa de Violencia Familiar y de Género del Centro de Fortalecimiento Social*. Obtenido de <https://www.concordia.gob.ar/noticias/programa-violencia-de-g%C3%A9nero/mensaje-del-programa-de-violencia-familiar-y-de-g%C3%A9nero-del>
- Municipalidad de Concordia.** (19 de marzo de 2020). *Inclusión: Personas con capacidades diferentes realizaron pasantías de entreamiento laboral*. Obtenido de <https://www.concordia.gob.ar/noticias/jefatura-de-gabinete-y-gobierno/inclusi%C3%B3n-personas-con-capacidades-diferentes-realizaron>
- Municipalidad de Concordia.** (2019). *Características de Concordia*. Obtenido de <https://www.concordia.gob.ar/paginas/caracter%C3%ADsticas>
- Observatorio Económico de la Universidad Católica - Campus Salto.** (Mayo de 2019). *Indicador de precios fronterizos*. Obtenido de [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/ipf\\_mayo\\_2019.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/ipf_mayo_2019.pdf)
- Oddone, N., & Sartori, H.** (2015). *Free shops en zonas de frontera del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña*. Obtenido de [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6310/1/TdM\\_v1\\_n2\\_Free\\_Shops.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6310/1/TdM_v1_n2_Free_Shops.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo.** (Octubre de 2020). *Paraguay: Impactos de la Covid-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_759532.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_759532.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo.** (2019). *Tema especial: Empleabilidad juvenil. Panorama laboral juvenil en América Latina y el Caribe*, Panorama Laboral 2019: América Latina y el Caribe. Lima.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay.** (2020 de Noviembre de 2020). *Gobierno convocó a la población a minimizar círculos de contactos para reducir contagios por Covid-19*. Obtenido de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-cecoed-montevideo-delgado>
- Rabossi, F.** (2013). *Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)*, en Carrión, F. (comp.). Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas. Quito, FLACSO e IDRC, 167-196.
- Stavile, M., Collado, A., & Covolo, M.** (Diciembre de 2020). *Fronteras amenazadas. Potencialidades y desafíos del MERCOSUR para responder a la pandemia*. Obtenido de <https://doi.org/10.28917/ism.2020-v4-104>
- Tailanian, Pablo.** (Diciembre de 2020). *Políticas de salud en tiempos de pandemia en la frontera Uruguay - Brasil*. Obtenido de <https://doi.org/10.28917/ism.2020-v4-55>

## Lista de Sitios Web

### Ciudad del Este

- <https://www.facebook.com/mcdepy/posts/838500193414207>
- <https://www.facebook.com/mcdepy/posts/742673342996893>
- <https://www.facebook.com/mcdepy/posts/831095350821358>

### Foz do Iguaçu

- <https://foz.portaldacidade.com/noticias/saude/prefeitura-de-foz-do-iguacu-entrega-unidade-de-cuidados-especiais-uce-0356>
- <https://foz.portaldacidade.com/noticias/saude/prefeitura-inaugura-a-primeira-unidade-de-terapia-em-doencas-infecciosas-0450>
- <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/04/02/prefeitura-de-foz-do-iguacu-oferece-servico-24-horas-de-teleconsulta-para-covid-19.ghtml>
- <https://foz.portaldacidade.com/noticias/saude/unila-oferece-infraestrutura-fisica-para-aco-es-de-enfrentamento-a-covid-19-3132>
- <https://foz.portaldacidade.com/noticias/cidade/empresas-e-entidades-reforcarn-doacoes-de-alimentos-em-foz-do-iguacu-4900>
- <https://aciafozcca.com/gl/eventos-campanas/wwwcompraenfozcom>
- <https://acifi.org.br/acifi-destaca-uniao-da-sociedade-para-superar-desafios-impostos-por-pandemia/>

### Posadas

- <https://www.facebook.com/muniposadas/posts/2714074002035567>
- [https://www.facebook.com/educaposadas/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/educaposadas/?ref=page_internal)
- <https://www.facebook.com/muniposadas/posts/2716030978506536>
- <https://www.revistacodigos.com/coronavirus-la-municipalidad-de-posadas-recibio-y-canalizo-nuevas-donaciones/>

### Encarnación

- <https://encarnacion.gov.py/donaciones-al-banco-de-alimentos-se-transforma-en-platos-de-comida-en-los-barrios/>
- <https://encarnacion.gov.py/entregan-insumos-para-320-ollas-populares-con-las-donaciones-de-la-semana-de-la-solidaridad/>
- <https://www.facebook.com/muniencarnacion/posts/3217637488256695>
- <https://encarnacion.gov.py/importante-donacion-refuerza-trabajo-del-municipio/>
- <https://www.facebook.com/muniencarnacion/posts/3655085314511908>
- <https://www.facebook.com/muniencarnacion/posts/3157415490945562>
- <https://www.facebook.com/muniencarnacion/posts/3730555433631562>
- <https://www.facebook.com/muniencarnacion/posts/3402541733099602/>
- <https://encarnacion.gov.py/lanzan-campana-encarnacion-te-abriga/>
- <https://encarnacion.gov.py/campana-2000-madrinas-y-padrinos-para-el-hospital-pediatrico-municipal/>

**Salto**

- <https://www.facebook.com/saltointendencia/posts/230300902333279>
- <https://www.centrocomercialsalto.uy/actividad/campana-de-recoleccion-de-juguetes>
- <https://diariocambio.com.uy/2021/03/17/presentan-en-salto-el-primero-laboratorio-electronico-para-emprendedores-y-empresas-unico-en-la-region/>

**Concordia**

- <https://www.facebook.com/Municipio.Concordia/posts/3056190824494602>
- <https://www.facebook.com/Municipio.Concordia/posts/3020578724722479>
- <https://www.facebook.com/Municipio.Concordia/posts/2851867928260227>
- <https://www.facebook.com/Municipio.Concordia/posts/2916476571799362>
- [https://www.centrodecomercio.org.ar/noticias/651\\_convenio-de-colaboracion-uner-ccisc.html](https://www.centrodecomercio.org.ar/noticias/651_convenio-de-colaboracion-uner-ccisc.html)
- <https://www.concordia.gob.ar/noticias/gesti%C3%B3n/municipio-y-la-iglesia-de%20jesucristo%20de-los-santos-de-los-%3BAltimos-d%C3%ADas-articulan>

**Rivera**

- <https://www.facebook.com/IntendenciaRivera/posts/1272067539662027>
- <https://www.rivera.gub.uy/portal/>
- <https://www.rivera.gub.uy/portal/category/coronavirus/>
- <https://www.rivera.gub.uy/portal/ahoracuidalosvos-campana-de-sensibilizacion-dirigida-a-los-mas-jovenes/>

**Santana do Livramento**

- <https://www.facebook.com/preflivramento/photos/a.241208722679422/1966319413501669>
- <https://www.facebook.com/preflivramento/posts/1928149580651986>
- <http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/index.php>

## Anexos

### Políticas Públicas y Privadas ante Covid-19

La pandemia por Covid-19 obligó a los países a adoptar una serie de medidas necesarias con el fin de evitar la propagación del virus. Algunas de estas medidas se pueden apreciar en la siguiente tabla.

**Tabla Anexo 1:** Medidas no contributivas de transferencias monetarias en respuesta a la crisis de Covid-19 al 6 de noviembre de 2020

País	Medida	Innovación	Gasto estimado (en % del PIB)
Argentina	Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	2.23
	Bono para usuarios de Pensiones no Contributivas Transferencia	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Tarjeta Alimentar (ampliación de acceso y cambio en modalidad de entrega)	Aumento de cobertura de programa existente	
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Medida o programa nuevo	
	Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Ajuste a la modalidad de entrega de alimentación escolar	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Pago extraordinario a jubilados	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	MANTA, beca para el desarrollo productivo artesanal	Medida o programa nuevo	
Programa Fortalecer Cultura	Medida o programa nuevo		
Brasil	Ayuda de emergencia a familias indígenas del programa Bolsa Familia	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	4.02
	Aumento de cobertura del programa Bolsa Familia	Aumento de cobertura de programa existente	
	Transferencia anticipada del monto del Beneficio de Prestación Continua (BPC)	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Ayuda de emergencia (Auxílio Emergencial)	Medida o programa nuevo	
	Distribución de comidas escolares	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	
	Distribución de canastas de alimentos a familias indígenas	Medida o programa nuevo	
	Compra de alimentos de agricultores familiares	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	

País	Medida	Innovación	Gasto estimado (en % del PIB)
Paraguay	Tekopora (pago adicional)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	1.14
	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (adelanto del pago de la pensión)	Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Programa de Seguridad Alimentaria "Ñangareko"	Medida o programa nuevo	
	Programa Pytyvõ	Medida o programa nuevo	
	Programa Pytyvõ 2.0	Medida o programa nuevo	
	Ampliación de cobertura del programa Abrazo	Aumento de cobertura de programa existente	
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social (TUS) (duplicación de montos de las transferencias)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	0.14
	Asignación Familiar - Plan de Equidad (duplicación de montos de las transferencias)	Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente	
	Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)	Medida o programa nuevo	
	Alimentación escolar	Nueva acción o servicio en programa o medida existente	

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2020

### Cuadro 1

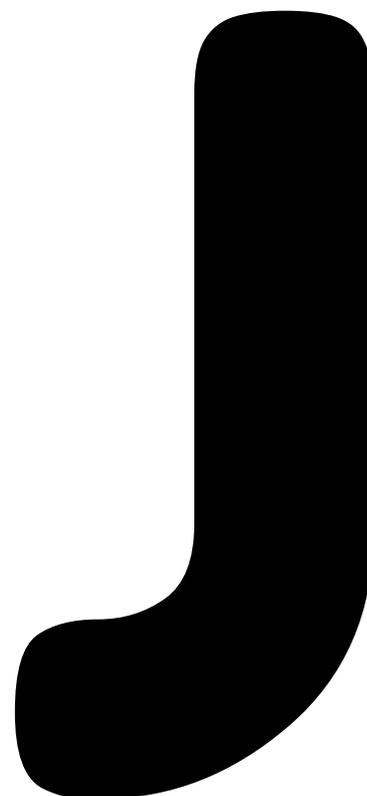
#### Entrevistas por ciudades

Ciudad	Número de entrevistados
Foz de Iguazú	5
Ciudad del Este	3
Encarnación	2
Posadas	2
Concordia	2
Salto	3
Rivera	4
Santana do Livramento	3
Otros	3

Fuente: Elaboración propia.



*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](http://www.ismercosur.org)  
[ism@ismercosur.org](mailto:ism@ismercosur.org)



@ismercosur



@ismAsuncion

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**



@unfpa\_lac



unfpa\_lacro